



Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

Nº 20: Octubre - diciembre 2019

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional
en el gobierno central ecuatoriano pp. 116-136

Cruz Jácome, Angel Geovanny; Beltrán Sinchiguano, Rafael Fernando

Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE

Sangolquí, Ecuador

Av. General Rumiñahui.

geova_nny007@hotmail.com

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional
en el gobierno central ecuatoriano

Cruz Jácome, Angel Geovanny; Beltrán Sinchiguano, Rafael Fernando

Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE

geova_nny007@hotmail.com; rfbeltran@espe.edu.ec

Resumen

El Ecuador ha tenido varios planes nacionales de desarrollo, que presentan una visión - de largo plazo, objetivos de desarrollo y políticas públicas nacionales. Estos instrumentos de planificación no incorporaron la asignación de recursos públicos presupuestarios y carecieron de programas sectoriales, lo que ha conllevado a que la gestión pública no cumpla con parámetros de eficiencia al momento de satisfacer necesidades y demandas públicas. El sistema de vinculación fue diseñado para que las instituciones del gobierno central enlacen la planificación desde los objetivos estratégicos hacia los objetivos, políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo y éstos a su vez a los programas presupuestarios institucionales; lo que evidenció un distanciamiento de vinculación estructurada. En este contexto se plantea una propuesta metodológica de vinculación desde el accionar de la planificación nacional hacia la planificación y presupuesto institucional. El documento será contextualizado como proyecto de investigación, estructurado de acuerdo con la investigación de tipo aplicada, la cual examina la utilización de los conocimientos obtenidos en base al ámbito público en las temáticas de planificación y presupuesto, así como estos a su vez influyen en la adquisición de otros conocimientos después de implementar y sistematizar la información del proceso investigativo. Por su alcance la investigación será de tipo descriptiva, debido a que detalla la vinculación entre la planificación nacional, institucional y el presupuesto en las entidades del gobierno central, para obtener como resultado un instrumento metodológico de vinculación, que servirá de aporte y guía a las instituciones del ámbito público.

Palabras clave

Planificación, Presupuesto, Metodología, Vinculación, Sistema.

Abstract

Ecuador has had several national development plans which present a vision - long term as well development objectives and national public policies. These planning instruments did not incorporate the allocation of budgetary public resources and lacked sectoral programs, this has meant that public management does not comply with parameters of efficiency when satisfying public needs and demands. The linking system was designed so that the institutions of the central government link the planning from the strategic objectives to the objectives, policies and goals of the National Development Plan and these in turn to the institutional budgetary programs. This system evidenced a distancing of structured bonding. In this context, a methodological proposal of linking from the action of national planning to planning and institutional budget is proposed. The document will be contextualized as a research project, structured according to the type of applied research, which examines the use of the knowledge obtained on the basis of the public sphere in the planning and budgeting topics, as well as these in turn influence the acquisition of other knowledge after implementing and systematizing the information of the investigative process. Because of its scope, the research will be descriptive, because it details the link between national, institutional and budget planning in central government entities, in order to obtain as a result a methodological linkage instrument that will serve as a contribution and guide to the public sector institutions.

Keywords

Planning, Budget, Methodology, Bonding, System.

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

En los últimos años el país ha tenido varios planes nacionales de desarrollo y son instrumentos que se encuentran sujetos a la programación y ejecución del presupuesto estatal; en este sentido, la inversión y la asignación de recursos públicos se la efectuará en función de las políticas, programas y proyectos (Constituyente, 2008). Sin embargo, estos no incorporan la asignación de recursos públicos presupuestarios y carecen de programas sectoriales que permitan satisfacer necesidades y demandas públicas, además de generar equidad territorial y cierre de brechas sociales.

El sistema de vinculación ha sido diseñado para que las instituciones del gobierno central ecuatoriano enlacen la planificación desde los objetivos estratégicos institucionales (OEI) hacia los “objetivos, políticas y metas del Plan Nacional de Desarrolloⁱ” y estos OEI a “programas presupuestarios institucionalesⁱⁱ”, lo que evidencia que no existe una vinculación desde el accionar de la planificación nacional hacia la planificación estratégica y el presupuesto institucional en gobierno central.

Otro punto neurálgico dentro de la problemática, es la existencia de diferencias conceptuales, dado que desde el ámbito de la planificación un programa de inversión se define como “un conjunto de proyectos organizados y estructurados dentro de una misma lógica temporal, afinidad y complementariedad, agrupados para alcanzar un objetivo común” (Senplades, 2012, p.30); mientras que desde el ámbito financiero – presupuesto, un programa está determinado como “el producto o grupos de productos, con característica final o terminal que resultan del proceso de producción” (Ministerio de Finanzas, 2018, p.17), lo que refleja que el programa en el ámbito de la planificación no considera al gasto corriente.

De acuerdo con la normativa legal ecuatoriana, es de carácter obligatorio que la formulación y la ejecución presupuestaria del Estado se encuentre sujeto al Plan Nacional de Desarrollo (Constituyente, 2008). Se estipula también la necesidad de organizar, normar y vincular los sistemas de planificación y de finanzas públicas” (COPLAFIP, 2010), cuyo propósito es garantizar la efectiva utilización de los recursos públicos y la gestión por resultados. En función de lo antes citado, la planificación es entendida como columna vertebral a través de la cual se abordarán los desafíos de la coordinación, la articulación y la convergencia de los esfuerzos gubernamentales en materia de planificación del desarrollo (Cuervo, & Mattar, 2014), para el efecto la asignación de recursos a fines estratégicos requiere fortalecer los procesos técnicos que direccionan la distribución de los fondos en el

sector público (Bonari, & Gasparin, 2014), lo que permitiría materializar de forma eficiente las políticas, objetivos, programas y proyectos públicos.

En el ámbito económico, actualmente el gobierno ha centrado su política fiscal en la optimización del gasto público, es aquí donde la planificación y el presupuesto vinculado de forma efectiva, juegan un rol preponderante para la toma de decisiones al momento de priorizar las políticas, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo social y crecimiento económico del país. En este sentido, la Gestión por Resultados entendida como estrategia integral, toma en cuenta algunos elementos del ciclo de la gestión pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación) y como estos deben articularse para que los gobiernos alcancen sus objetivos y políticas públicas nacionalesⁱⁱⁱ.

Así también, la gestión por resultados es el medio mediante el cual el Estado puede materializar la consecución de los planes nacionales, a través de la ejecución de programas y proyectos sectoriales costeados que guarden congruencia con las estrategias del gobierno, previo un análisis de factibilidad social, económica y ambiental. En este contexto, la gestión de los ministerios deberá considerar explícitamente, la cantidad, las condiciones y la calidad de los bienes y servicios que deberán entregar a la ciudadanía, en función de su misión y objetivos^{iv}.

En esta misma línea, el mayor reto de los sistemas de planificación en América latina y el Caribe, es fortalecer los procesos de planificación, lo que supone solidificar estructuras programáticas de los planes, entendiendo que se debe articular el largo, el mediano y el corto plazo, en función del presupuesto. En la región, el presupuesto por resultados es el elemento menos desarrollado, dado que las técnicas de presupuestación se basan en insumos y la asignación de recursos de forma incrementalista, dejando de lado los resultados de la gestión durante el proceso de análisis y la elaboración del presupuesto^v.

Como otras formas de presupuestación tenemos el presupuesto por programas, el cual considera un nivel de detalle más profundo y cuyo análisis parte de los fines, los objetivos, las actividades, los responsables y el costo que representa llevar a cabo iniciativas y/o programas alternativos, a más de que involucra un sistema de seguimiento y evaluación anual; siendo bastante similar al presupuesto base cero, que también considera detalladamente todos los aspectos presupuestarios y no solamente las variaciones del ejercicio anterior, la diferencia

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

entre estas dos técnicas de presupuestación se da al momento de realizar la evaluación de los programas partiendo de cero (Martínez, & García, 2013).

La técnica del presupuesto por programas utiliza las siguientes categorías programáticas: Programa, subprograma, proyecto, actividad y obra, estas hacen posible reflejar relaciones entre insumo y producto, así como los responsables de su puesta en marcha o ejecución; sin embargo, esta técnica ha mostrado debilidades en la región, dado que no toma como base la cadena del valor público; dejando de lado el desarrollo de metodologías para vincular la producción pública con los resultados e impactos contemplados en la referida cadena. En tal contexto, en los últimos años se ha venido desarrollando la idea de utilizar la técnica del presupuesto por resultados como herramienta para superar la técnica del presupuesto por programas, con la particularidad de que el presupuesto deje de ser un listado de gastos, sino más bien refleje los resultados que se obtienen de la gestión presupuestaria^{vi}.

En este contexto, el presupuesto por resultados agrega a las características del presupuesto por programas, el desarrollo metodológico de indicadores de resultado e impacto y la determinación de relaciones causales entre los resultados, la cantidad y calidad de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas; entonces de forma concluyente estas dos técnicas de presupuestación no serían contradictorias, sino al contrario posibilitan expresar la cadena del valor público^{vii}, cuyo objetivo final es la vinculación de la planificación y el presupuesto en el marco de la gestión gubernamental.

Materiales y Métodos

El método utilizado para el desarrollo de la propuesta es de tipo sistémico, pensando en, los elementos que devienen de las dimensiones a ser utilizadas en el proceso de planificación. Bertalanffy (1989) definió al método sistémico, como cierto número de elementos en interacción, que metodológicamente son un importante medio para controlar y estimular la transferencia de principios de uno a otro campo. En la propuesta del sistema habría que analizar entonces: (1) El problema del origen; (2) el problema de la regulación; (3) el intercambio de componentes. De ahí que, se deja sentado el hecho de que el *origen* de la planificación se sostiene en la Constitución de la República del Ecuador, su normativa y presupuesto; la *regulación* del Plan Nacional de Desarrollo y del plan estratégico institucional; el *intercambio* de componentes, desde la programación presupuestaria institucional y su retroalimentación con el ciclo de planificación. En este sentido la investigación busca profundizar de forma relacionada y sistémica el diálogo entre planificación y presupuesto en las instituciones del gobierno central ecuatoriano, en función de la normativa legal que los rige, los ciclos, los conceptos y la estructura programática, para lo cual se considerará el nivel de interacción existente desde el Plan Nacional de Desarrollo, la planificación estratégica y el presupuesto institucional.

El modelo establecido para el proceso de investigación se fundamenta mediante la identificación de variables interdependientes, el universo multivariado dentro de sus métodos estadísticos considera la interdependencia en función de las características de las variables que intervienen en la investigación (Moreno Ordaz, 2005). Para efectos del estudio planteado, se abordará como la planificación incide en el presupuesto y como este último en la planificación; en este sentido se presenta el siguiente modelo:

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

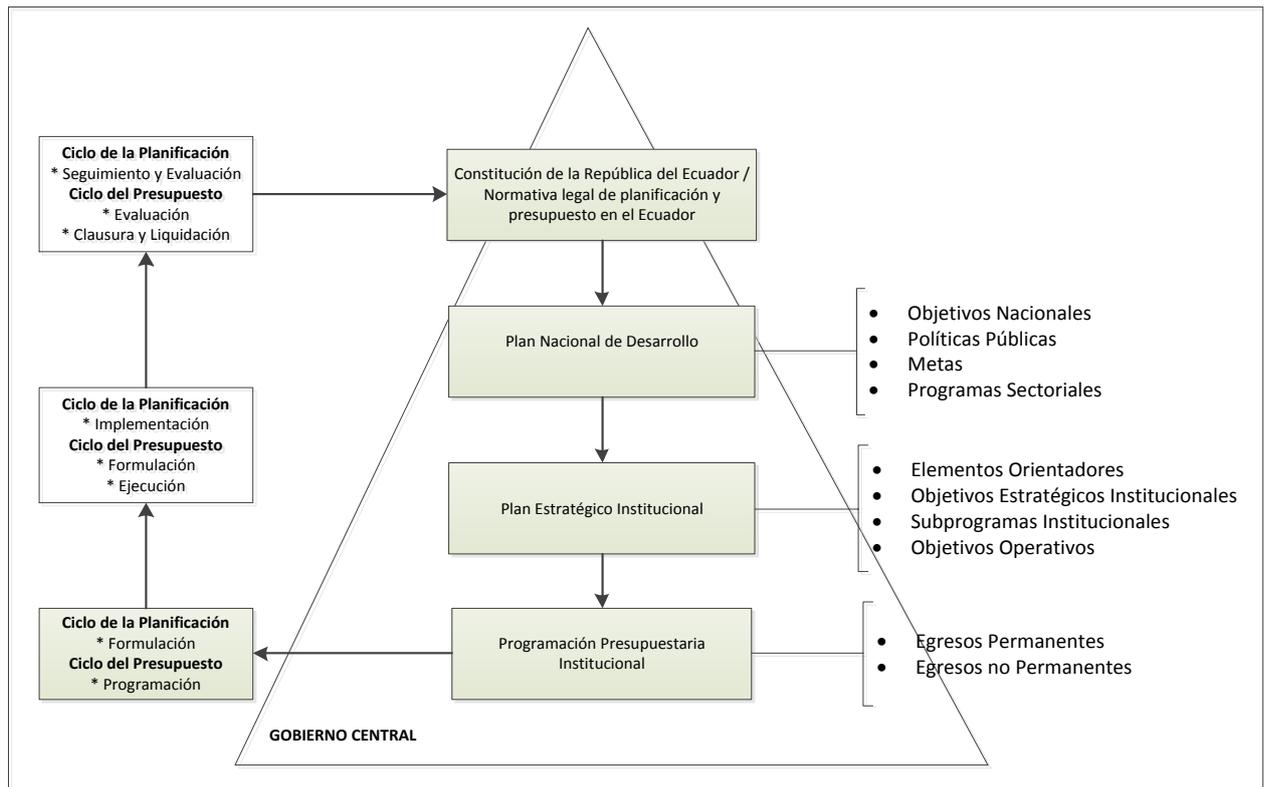


Figura 1. Modelo general de vinculación de la planificación y el presupuesto en el gobierno central ecuatoriano. El modelo involucra las variables que intervienen en el estudio investigativo y toma en cuenta niveles jerárquicos de articulación.

El enfoque de investigación será de tipo cualitativo, el cual se fundamenta en la recolección de información sin medición numérica y estadística; además de forma general no se requiere de la aprobación de hipótesis. El investigador dentro de las técnicas de recolección de datos puede seleccionar las siguientes: Observación no estructurada, revisión de documentos, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, entre otros (Sampieri, & Collado, 2006). En función de lo expresado, el presente documento pretende construir conocimiento a partir de la experiencia en el ámbito público, el análisis de la normativa legal ecuatoriana y bibliografía relacionada a la planificación y el presupuesto, con el objeto de generar una propuesta metodológica de vinculación.

Considerando la finalidad que persigue, la investigación será de tipo aplicada, entendida esta como la utilización de conocimientos prácticos, para ser aplicados en beneficio de la sociedad en general (Vargas Cordero, 2009), lo que permitirá conocer cómo se encuentra diseñada y estructurada la planificación y el presupuesto en el gobierno central ecuatoriano.

Por las fuentes de información, se estableció una investigación documental, la misma que recolectará y clasificará la información de literatura proporcionada por las fuentes primarias y secundarias (Albert Gómez, 2013).

Por el control de las variables, se determinó que es una investigación no experimental, dado que toma en cuenta conceptos, variables y contextos que ya ocurrieron sin la intervención del investigador^{viii}, en función de lo mencionado, la investigación con respecto a la vinculación de la planificación y el presupuesto en las instituciones del gobierno central ecuatoriano, se encuentran documentadas y en ejecución.

Por el alcance, se establece que el estudio es descriptivo, puesto que permitirá analizar cómo es y cómo se manifiestan un fenómeno y sus componentes^{ix}. En tal contexto, se utilizará el análisis de documentación referente a la planificación y presupuesto en el sector público ecuatoriano, con el objeto de identificar la vinculación o relación existente de las variables.

En cuanto a los instrumentos de recolección de información, se ejecutará mediante la técnica de observación, es decir, mediante el registro visual y análisis de documentación de la planificación y presupuesto en país y bibliografía relacionada.

Para el tratamiento y análisis de la información se utilizará el análisis y síntesis, con la finalidad de relacionar aspectos conceptuales en función de la normativa legal ecuatoriana, documentación bibliográfica y experiencia en las temáticas de planificación y presupuestación. En función de lo mencionado, el estudio de información tiene como objetivo, la captación, evaluación, selección y síntesis del contenido que presenta la documentación en función del problema determinado en el contexto de la investigación (Dulzaides, & Molina, 2004).

El modelo metodológico de acuerdo con la Figura 2, se estableció en función del análisis de la normativa legal ecuatoriana, marco teórico propuesto y la experiencia en el sector público ecuatoriano en las áreas de planificación y presupuesto, lo cual permitió definir el proceso y los elementos que integran la vinculación entre la planificación nacional, la planificación estratégica y el presupuesto institucional:

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

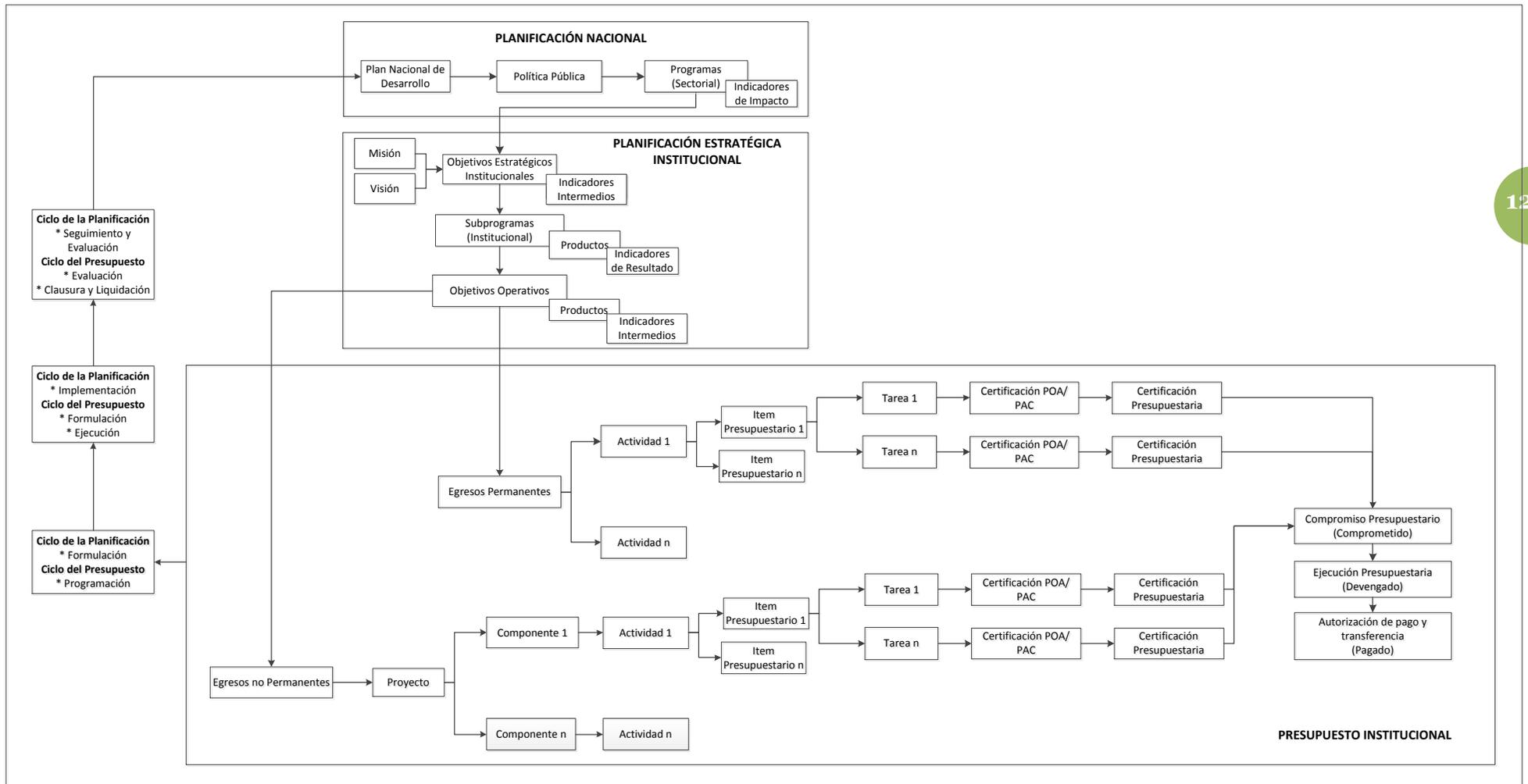


Figura 2. Modelo metodológico detallado de vinculación de la planificación y el presupuesto en el gobierno central ecuatoriano. Se encuentra establecido, en función del análisis de la normativa legal ecuatoriana, estado del arte propuesto y la experiencia en el sector público, los niveles de vinculación van desde la planificación nacional, a la planificación estratégica y el presupuesto institucional.

En el primer nivel de vinculación conforme el esquema presentado en la Figura 2, la planificación nacional en el Ecuador deberá ser materializada a través del Plan Nacional de Desarrollo, el cual busca cumplir con el mandato constitucional de planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. En tal sentido, el referido Plan de acuerdo con lo que reza la Carta Magna del Ecuador será el documento de soporte principal sobre el que se sujetará la programación y ejecución del presupuesto del Estatal (Constituyente, 2008).

Las políticas públicas entendidas como estrategias que permiten al Estado garantizar los derechos del ser humano y la naturaleza, con una visión de corto, mediano y largo plazo, en función de las necesidades sociales y económicas del país. En este marco, se define a la política pública como el “curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado” (Senplades, 2011, p. 10).

Los programas sectoriales deberán considerar los fines, los objetivos, los responsables institucionales y el costo que representa llevar a cabo su implementación, estos generan bienes y servicios destinados a satisfacer de forma directa e indirecta las demandas de la ciudadanía, a la vez que deben estar integrados en el Plan Nacional de Desarrollo y ser consecuentes con las políticas públicas, los objetivos y metas nacionales.

En el segundo nivel de articulación de acuerdo con la Figura 2, tenemos la Planificación Estratégica Institucional, definida como la hoja de ruta para construir el futuro deseado; considerará los Elementos Orientadores (visión, misión y valores) y los objetivos estratégicos; elementos que posibilitarán el direccionamiento estratégico institucional y serán el reflejo de lo que se desea alcanzar en un tiempo determinado (Senplades, 2012). Es importante mencionar que los instrumentos de planificación antes señalados, deberán guardar concordancia y plena vinculación con los programas sectoriales, su formulación dependerá de las competencias y facultades entregadas a cada institución y generadas en la planificación nacional.

La gestión de las entidades del gobierno central será el reflejo de los resultados e impactos generados en la consecución del Plan Nacional de Desarrollo, el medio para su ejecución considerará subprogramas institucionales plenamente costeados y consecuentes con

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

las atribuciones entregadas a las entidades, serán generadores de productos que contribuyen a los programas sectoriales y su alcance pretenderá cubrir las demandas y cierre de brechas sociales.

Los objetivos operativos concebidos a través de la planificación operativa son el vínculo de la planificación estratégica y permiten operativizar el cumplimiento de los subprogramas e iniciativas de la institución en función de las atribuciones, responsabilidades y productos asignados a cada una de las unidades de la entidad. Para su consecución la gestión por procesos marcará la cancha de forma transversal, en el sentido de cómo debe operar la institución en términos de productividad y efectividad.

Como tercer nivel de vinculación en concordancia con la Figura 2, encontramos el presupuesto institucional, cuyo rol es de mucha importancia en la planificación, debido a que no se puede planificar y ejecutar programas sin contar con los recursos financieros, en este sentido su vinculación resulta clave en la gestión de las entidades del gobierno central. De acuerdo a la normativa legal ecuatoriana la consecución de resultados se efectuará en función de los egresos permanentes, que son recursos públicos que permiten operar a las entidades del sector público, su característica es de repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad, estos no generan directamente activos fijos y acumulación de capital; a diferencia de estos, los egresos no permanentes se efectúan con carácter temporal, es decir no requieren repetición permanente y pueden generar activos públicos y disminución de pasivos (COPLAFIP, 2010).

Es importante recalcar que los egresos permanentes y no permanentes son generadores de productos y servicios públicos, para el caso de los egresos permanentes se deberá considerar una vinculación partiendo de actividades, mientras que para los egresos no permanentes la articulación irá desde proyectos y el nivel de desagregación será en componentes y actividades. En ambos casos la asignación de recursos se deberá llevar a cabo en el nivel de actividad y la cuantificación presupuestaría guardará concordancia con el importe que en su momento se realizó los programas sectoriales y subprogramas institucionales.

En este contexto, la programación presupuestaria se basará en la planificación estratégica institucional (subprogramas - planes operativos) y esta estará sujeta a una estructura programática acorde a la realidad de cada institución, considerando la relación

existente entre insumo – producto – resultado (Normas Técnicas de Presupuesto, 2018). La normativa ecuatoriana, establece que los resultados de la programación presupuestaria se llevarán a cabo de forma estandarizada a través de catálogos y clasificadores con el objeto de facilitar su manejo y consolidación^x. En este sentido, de acuerdo con el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público, la vinculación de la actividad con el ítem presupuestario se la efectuará en función de la naturaleza económica del gasto, cuya codificación y descripción se reflejará en la programación de tareas que permitan la consecución de los planes de corto mediano y largo plazo.

Para efectos de ejecución presupuestaria, ninguna entidad pública podrá contraer obligaciones o compromisos sin que los recursos se encuentren planamente certificados (certificación presupuestaria)^{xi}. Por tal motivo, el proceso establecido en el nivel presupuestario involucra certificaciones referentes a la Programación Anual Operativa - POA y el Plan Anual de Contratación Pública – PAC, este último de acuerdo con la (LOSNC, 2018), las entidades deberán formular el PAC de conformidad la planificación nacional, la planificación estratégica y el presupuesto institucional.

El establecimiento de los compromisos se efectuará siempre que exista la certificación presupuestaria y en ningún caso se adquirirán para una finalidad distinta a la establecida en el presupuesto, la ejecución del gasto en el compromiso podrá ser con o sin contraprestación cumplida o por cumplir^{xii}. Para el devengado de acuerdo a lo que establece la (Normativa de Contabilidad Gubernamental, 2019) los flujos se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue un valor económico; en cuanto a la autorización de pago la (Normativa del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, 2019) manifiesta que el sistema de tesorería comprende el proceso de percepción, depósito y colocación de recursos financieros públicos para cancelación oportuna de las obligaciones.

Para finalizar, el ciclo de la planificación contempla: La formulación, implementación, seguimiento y evaluación; mientras que el ciclo del presupuesto establece los siguientes estados: Programación, formulación, ejecución, evaluación, clausura y liquidación. En este sentido, la investigación en cuanto a su desarrollo considera la formulación de la planificación y la programación presupuestaria, tanto a nivel nacional como institucional, cuyo objeto es el análisis de la realidad y la propuesta de políticas, programas, proyectos y acciones orientadas a la solución de problemas y necesidades de la población.

Resultados

Los resultados se encuentran determinados en función del modelo metodológico descrito anteriormente, y se plasman con la interacción de las variables de la planificación y el presupuesto en las instituciones del gobierno central ecuatoriano, para el efecto se establece los siguientes instrumentos de vinculación.

Tabla 1
Ámbito la Planificación Nacional

1. Objetivos *PND	2. Políticas Públicas PND	3. Metas PND	4. Programas Sectoriales	5. Presupuesto USD
Objetivo PND 1	Política 1.5	Meta 1.5.1 Meta 1.5.2 una o más metas	Programa Sectorial "A"	USD
	Política 1.6	Meta 1.6.3	Institución "X"	
Objetivo PND 2	Política 1.12	Meta 1.12.3	Programa Sectorial "B"	USD
			Institución "X"	
Objetivo PND 5	Política 2.3	Meta 2.3.1	Programa Sectorial "B"	USD
			Institución "X"	
Objetivo PND 7	Política 5.2	Meta 5.2.2	Programa Sectorial "A"	USD
			Institución "Y"	
Objetivo PND 7	Política 7.3	Meta 7.3.15	Programa Sectorial "A"	USD
			Institución "Z"	

* Plan Nacional de Desarrollo

Nota: Plantilla para la vinculación de la planificación y el presupuesto, la información ingresada como ejemplo toma en cuenta el ámbito nacional.

La tabla 1 presenta las diferentes variables de articulación en el ámbito de la planificación nacional, en este nivel de vinculación se parte desde los objetivos, políticas públicas y metas nacionales, su consecución e impacto social se materializará a través de programas sectoriales costeados, portadores de bienes y servicios finales. Es aquí donde la planificación para el desarrollo se fundamenta, debido a que las instituciones públicas no serán clientes del Estado al momento de percibir los recursos públicos y ejecutar sus iniciativas, sino más bien al contrario, desde el accionar nacional se establece los programas que deberán ejecutar las instituciones del gobierno central en función de las necesidades y prioridades nacionales, fomentando de esta manera una mejor distribución del presupuesto y la transparencia en el uso del presupuesto estatal. En este sentido, a continuación, se detalla las particularidades que debe contener cada uno de los numerales propuestos:

1. Objetivos PND. - Se encuentran incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo, son objetivos de carácter nacional, su construcción está a cargo del ente rector de la

planificación y toma en cuenta los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y el análisis territorial participativo de cada uno de los sectores. La institución en función de sus competencias y atribuciones puede contribuir a uno o más objetivos nacionales, actualmente el PND contempla 9 objetivos.

- 2. Políticas Públicas.** - Establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, son concebidas como el conjunto de decisiones y estrategias que reflejan la prioridad política del Estado como portador y garante de obligaciones, su consecución permite garantizar los derechos de la ciudadanía y la naturaleza. La entidad en función del objetivo nacional podrá aportar a la consecución de una o más políticas públicas, en la actualidad el PND contempla 81 políticas.
- 3. Metas.** - Agregadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y son la cuantificación de los resultados esperados en un periodo de tiempo determinado, para el caso ecuatoriano las metas establecidas en el referido Plan contemplan una programación de 4 años de gobierno. La propuesta conlleva a que la entidad pueda establecer una o más metas nacionales.
- 4. Programas Sectoriales.** – Se establecen en función del análisis de los numerales anteriores, se deberán otorgar responsabilidades de ejecución en concordancia con las atribuciones y competencias otorgadas a los Gabinetes de la Función Ejecutiva, que de acuerdo con el Decreto Ejecutivo Nro. 660 del 5 de febrero de 2019 considera los siguientes: 1) Gabinete Sectorial de lo Social; 2) Gabinete Sectorial de Recursos Naturales, Hábitat e Infraestructura; 3) Gabinete Sectorial de Seguridad; 4) Gabinete Sectorial Económico y Productivo, sin dejar de lado la participación de los Consejos Nacionales para la Igualdad que actuarán de forma transversal. Un programa sectorial puede ser ejecutado por una o varias instituciones del gobierno central y su contribución será el reflejo de la consecución de los objetivos, políticas y metas del PND.
- 5. Presupuesto.** – El programa sectorial desde su concepción deberá considerar su financiamiento en función de los ingresos y egresos permanentes y no permanentes, esto permitirá mejorar los procesos de transparencia, verificación y ejecución del uso de los recursos públicos por cada uno de los sectores; además la gestión de las instituciones será en función de los programas asignados, por lo tanto, no se podrán establecer desde la entidad proyectos que no estén considerados en el sector.

Tabla 2
Ámbito de la Planificación Estratégica

1. Institución	2. Misión	3. Visión	4. * OEI	5. Subprogramas Institucionales	6. Presupuesto USD	7. Objetivo Operativo (OO)
Institución "X"	Misión Institucional	Visión Institucional	OEI 1	Subprograma A.1	USD	Objetivo Operativo 1 Objetivo Operativo 2 uno o más OO
				Subprograma B.1	USD	Objetivo Operativo 3
Institución "Y"			OEI 2	Subprograma B.2	USD	Objetivo Operativo 4 Objetivo Operativo 5
				OEI 1	Subprograma A .2	USD
Institución "Z"			OEI 1	Subprograma A.3	USD	Objetivo Operativo 1

* Objetivo Estratégico Institucional

Nota: Plantilla para la vinculación de la planificación y el presupuesto, la información ingresada como ejemplo toma en cuenta el ámbito de la planificación estratégica institucional.

La tabla 2 presenta las diferentes variables de articulación en el ámbito de la planificación estratégica institucional, en este nivel de vinculación, las instituciones del gobierno central ecuatoriano en función del análisis situacional, competencias, atribuciones y programas sectoriales diseñarán su planificación, para de esta manera integrar subprogramas institucionales costeados generadores de bienes y servicios que aportarán a la consecución de los grandes objetivos y programas nacionales; el medio para operativizar el accionar institucional, se lo llevará a cabo a través de las unidades contempladas en la estructura organizacional, para el efecto se establecerán objetivos operativos que permitirán alcanzar metas de corto plazo y contribuirán a la consecución de los objetivos estratégicos. En este contexto, a continuación, se detalla las características de la información que debe contener cada uno de los numerales propuestos:

1. **Institución.** - Corresponde a la entidad del gobierno central ecuatoriano.
2. **Misión.** – La institución en función de sus competencias, atribuciones y programas sectoriales, definirá la razón de ser institucional, la formulación de acuerdo con lo establecido por la Senplades (2012) considerará las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes somos?
- ¿Qué buscamos?

- ¿Qué necesidades satisfacer?
- ¿Cómo se satisfacen estas necesidades?

3. Visión. – Responde hacia donde la institución anhela llegar en un plazo de tiempo determinado, para el efecto la Senplades (2012) propone las siguientes características visionales:

- Es positiva, alentadora y comunica entusiasmo.
- Apela a valores e intereses comunes.
- Proyecta sueños, persigue un futuro mejor.
- Dimensiona el tiempo, propone un tiempo para alcanzar el futuro deseado.
- Es realista.

4. Objetivo Estratégico Institucional. – Los objetivos estratégicos institucionales responden a los objetivos nacionales, políticas públicas y programas sectoriales asignados a las entidades, son el resultado de lo que se pretende alcanzar, y plantea hacia donde estará encaminada la gestión institucional. La formulación tomará en cuenta los siguientes parámetros: Verbo en infinitivo + elemento a medir + beneficiario.

5. Subprogramas Institucionales. – Se desprenden de los programas sectoriales e incluyen un conjunto de medios que permiten generar bienes y servicios para satisfacer las demandas de la población. La institución puede considerar uno o más subprogramas institucionales.

6. Presupuesto. – El subprograma institucional deberá considerar el financiamiento en función de los egresos permanentes y egresos no permanentes contemplados en el programa sectorial.

7. Objetivo Operativo. - Su concepción se la efectuará de acuerdo con los subprogramas institucionales, su función es la de operativizar el accionar de la institución en un corto plazo y se podrá generar uno o más objetivos operativos.

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

Tabla 3

Ámbito del Presupuesto Institucional

1. Proyecto	2. Actividad	3. ITEM Presupuestario	4. Monto	5. Tareas	6. Certificado	7. Comprometido	8. Devengado	9. Pagado
* OO 1 - Proyecto 1	OO 1 - ** Pry 1 - Actividad 1	7 3 04 05	USD	Tarea 1	USD	USD	USD	USD
	OO 1 - Pry 1 - Actividad 2	7 3 01 05	USD	Tarea 2	USD	USD	USD	USD
	una o más actividades			Tarea 3	USD	USD	USD	USD
	O.O 1 - Actividad 3	5 3 02 05	USD	Tarea 4	USD	USD	USD	USD
	O.O 1 - Actividad 4	5 3 03 05	USD	Una o más teras				
	O.O 2 - Pry 2 - Actividad 1	7 3 02 05	USD					
	OO 2 - Proyecto 2	O.O 2 - Pry 2 - Actividad 2	7 3 03 08	USD				
	O.O 2 - Actividad 3	5 3 03 02	USD					
	una o más actividades							
	OO 3 - Actividad 1	5 3 02 02	USD	Tarea 1	USD	USD	USD	USD
	OO 3 - Actividad 2	5 3 03 07	USD	Tarea 2	USD	USD	USD	USD
				Tarea 3	USD	USD	USD	USD
OO 4 - Proyecto 3	OO 4 - Pry 3 - Actividad 1	7 3 06 08	USD					
	OO 4 - Pry 3 - Actividad 2	7 3 01 03	USD					
	OO 5 - Actividad 1	5 3 03 02	USD					
OO 1 - Proyecto 1	OO 1 - Pry 1 - Actividad 1							
	OO 1 - Pry 1 - Actividad 2							
	O.O 2 - Actividad 1							
	O.O 2 - Actividad 2							
	O.O 1 - Actividad 1							
	O.O 1 - Actividad 2							

* Objetivo Operativo ** Proyecto

Nota: Plantilla para la vinculación de la planificación y el presupuesto, la información ingresada como ejemplo toma en cuenta el ámbito del presupuesto institucional.

La tabla 3 presenta las diferentes variables de articulación en el ámbito del presupuesto institucional, este nivel de vinculación considerará la presupuestación de las acciones planificadas en el nivel estratégico y el medio de ejecución será a través de proyectos y actividades plenamente costeadas, generadoras de productos intermedios. En este sentido, a continuación, se detalla las particularidades de la información que debe contener cada uno de los numerales propuestos:

- 1. Proyecto.** – Esfuerzos temporales que la institución realiza para la generación de productos y servicios que aportarán a la consecución de los programas de gobierno, la implementación de proyectos cuyo financiamiento se efectúa con egresos no permanentes guarda concordancia con los subprogramas y objetivos operacionales. La entidad podrá generar uno o más proyectos de este tipo, de acuerdo con las necesidades y atribuciones institucionales.
- 2. Actividades.** – La entidad podrá ejecutar varias actividades con financiamiento que considere egresos permanentes y no permanentes, producto de las acciones e iniciativas de la planificación institucional.
- 3. ÍTEM Presupuestario.** – Codificación que se asigna a la actividad de acuerdo con el clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público, expedido por el órgano rector de las finanzas.
- 4. Monto.** - Importe de la actividad para obtención de un bien o servicio que aportará a la consecución del programa.
- 5. Tarea.** – Se desprende de la actividad y se encuentra compuesta por uno o más ítems presupuestarios.
- 6. Certificado.** - Disponibilidad presupuestaria que permitirá reservar los recursos financieros para la ejecución de una tarea planificada.
- 7. Compromiso.** - Registro de los valores contraídos con terceros, producto de compromisos, contratos y obligaciones.
- 8. Devengado.** - Registro contable de los compromisos, obligaciones y contratos, por los cuales la institución ha recibido efectivamente bienes y/o servicios.
- 9. Pagado.** - Transferencia de los recursos financieros que realiza la entidad a terceros, producto de los bienes y servicios recibidos.

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

Es importante precisar que la formulación de indicadores permitirá de forma transversal medir el avance de los objetivos, programas, proyectos y actividades propuestas en los diferentes niveles de vinculación. En tal sentido la Senplades (2012) propone indicadores finales (impacto y resultados), considerados de ciudadanía, los mismos que miden el efecto de una intervención pública en el bienestar de la ciudadanía. Así también, indicadores intermedios (productos e insumos) de la institución, los cuales contribuyen al proceso para alcanzar un resultado o impacto.

Discusión

La adopción de una metodología de vinculación desde la planificación nacional hacia la planificación estratégica y el presupuesto, con un adecuado análisis sectorial, priorización de políticas, programas, proyectos e iniciativas públicas en función de las demandas de la ciudadanía, permitirá a las instituciones públicas del gobierno central tener una gestión estratégica mucho más apegada a la realidad económica y social del país

Al integrar en el Plan Nacional de Desarrollo programas sectoriales costeados, concebidos como el paraguas de soporte para las instituciones públicas del gobierno central, permitirá revelar las necesidades de cada sector y el valor económico que representa las intervenciones del Estado.

Los subprogramas institucionales generadores de productos intermedios contribuirán al logro de los objetivos y metas, es aquí cuando la vinculación entre la planificación y el presupuesto en todos los niveles y de forma estructurada, permite a las entidades lograr una operatividad mucho más efectiva entre los recursos y productos públicos, con resultados e impactos que favorezcan el cierre de brechas sociales y la equidad territorial. Los productos deben responder a los principios de suficiencia y pertinencia, son el reflejo de la intervención pública en el territorio y son la consecuencia de haber realizado según las especificaciones técnicas, las actividades, la magnitud y el tiempo previsto.

La implementación de herramientas metodológicas unificadas de vinculación entre los entes rectores de la planificación nacional, presupuesto y contratación pública, puede contribuir de forma significativa en la transparencia y verificación del uso de los recursos públicos; así como a la generación de información consolidada para el seguimiento y evaluación de los resultados e impactos públicos que ha tenido la política pública a través de los programas sectoriales y subprogramas institucionales.

Lista de referencias

- Albert Gómez, M. (2013). *Investigación Educativa - Claves Teóricas*. España: Mac Graw Hill.
- Bertalanffy, L. V. (1989). Teoría General de los Sistemas. En L. V. Bertalanffy, *Teoría General de los Sistemas* (pág. 83). Nueva York: Fondo de Cultura Económica.
- Bonari, D., & Gasparin, J. (2014). La vinculación entre la planificación y presupuesto. *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*, 4-38.
- Constituyente, A. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaro, Montecristi, Ecuador: Registro Oficial 449 del 20-Oct-2008.
- COPLAFIP. (20 de 10 de 2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Obtenido de http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf
- Cuervo, L. M., & Mattar, J. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 2-51.
- Dulzaides Iglesias, M. E., & Molina Gómez, A. M. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED*, 1-5.
- Finanzas, M. d. (26 de Mayo de 2019). *Normativa de Contabilidad Gubernamental*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/normativa-de-contabilidad-gubernamental/>
- Finanzas, M. d. (26 de Mayo de 2019). *Normativa del Sistema de Administración Financiera del Sector Público*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/normativa-de-tesoreria/>
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hernández Sampieri, R. (2004). *Metodología de investigación*. Mexico: McGraw - Hill Interamericana.
- LOSNCP. (26 de Mayo de 2018). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Obtenido de <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/biblioteca/>
- Martínez Álvarez, J. A., & García Martos, D. (2013). Presupuesto base cero: una herramienta para la mejora de las finanzas públicas. *Instituto de Estudios Fiscales*, 7-25.

Metodología para la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto institucional en el gobierno central ecuatoriano

Máttar, J., & Perrotti, D. E. (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ministerio de Finanzas. (05 de Abril de 2018). *Normas Técnicas de Presupuesto*. Recuperado el 01 de Octubre de 2018, de Ministerio de Finanzas del Ecuador: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/Normativa-Presupuestaria-Codificaci%C3%B3n-5-de-abril-de-2018-OK-ilovepdf-compressed.pdf>

Moreno Ordaz, J. (2005). Análisis multivariante en investigaciones de calidad del servicio. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 275-308.

Salkind, N. J. (1999). *Métodos de Investigación*. México: Pearson Educación.

Sampieri, R. H., & Collado, C. F. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.

Senplades. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito - Ecuador: Senplades.

Senplades. (2012). *Guía metodológica de planificación institucional*. Quito, Ecuador: Senplades.

Senplades. (26 de Mayo de 2019). *Directrices de Planificación Institucional y elaboración de la Proforma del Plan Anual de Inversión*. Recuperado el 01 de Agosto de 2018, de Senplades: <http://www.planificacion.gob.ec/metodologias/>

Vargas Cordero, Z. R. (2009). La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica. *Revista Educación*, 155-165.

Notas de final de página

ⁱ (Senplades, Directrices de Planificación Institucional y elaboración de la Proforma del Plan Anual de Inversión, 2019, p.8).

ⁱⁱ Ídem, p.9.

ⁱⁱⁱ (García López & García Moreno, 2010)

^{iv} Ídem

^v Ibidem

^{vi} (Máttar & Perrotti, 2014)

^{vii} Ídem

^{viii} (Hernández Sampieri, 2004)

^{ix} Ídem

^x (COPLAFIP, 2010)

^{xi} Ídem

^{xii} Ibidem