

Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados en un marco de Planificación

El caso de Ecuador

Jesús Rodríguez
Álvaro del Blanco
Armando de Angelis
Lucía Torrejón
Andrés Sanz

Colección **Documento de Trabajo nº 8**

Serie **Guías y manuales**
Área **Finanzas Públicas**



Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados en un marco de Planificación. El caso Ecuador

Jesús Rodríguez
Álvaro del Blanco
Armando de Angelis
Lucía Torrejón
Andrés Sanz

Documento de Trabajo nº 8

Serie: Guías y manuales

Área: Finanzas Públicas



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosoci-al-ii.eu

Con la colaboración:

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Instituto de Estudios Fiscales (IEF)



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, enero 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Presentación.....	5
Metodología de las estructuras presupuestarias	7
Introducción.....	7
Síntesis de los aspectos más destacables de los informes anteriores	7
Análisis para poder conocer si los conceptos planteados tienen cabida en la normativa vigente	8
Marco conceptual.....	8
Diagnóstico de los programas existentes.....	10
Metodología para la elaboración de la estructura de los programas.....	13
Definición de conceptos básicos	17
La implementación de la estructura propuesta	22
Información necesaria para la implementación de la estructura propuesta	23
Incorporación de actores al proceso de discusión	24
Proceso de implementación.....	25
Ejemplo de un programa.....	26
Conclusiones	34
Referencias Documentales	35
Marco Conceptual y terminológico en relación al diagnóstico y metodología de las estructuras presupuestarias en Ecuador	41
El proceso de planificación y presupuestación en Ecuador. Situación actual. Primera aproximación.....	41
Cadena de valor público versus marco lógico, presupuesto y plan.....	44
La Cadena de Valor Público	45
El marco lógico y su papel en la presupuestación y planificación.....	51
El marco lógico tal y como se recoge en el Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto de EuropeAid (MGCP).....	52
Marco lógico y programas presupuestarios en un contexto de planificación	53
El enfoque de proyectos y la inversión pública.	54

Funciones del Sector Público. Razones de la Intervención del sector público en la economía56

El presupuesto por programas con enfoque de resultados en un marco de planificación59

 Presupuesto por programas con enfoque de resultados o Presupuesto por resultados61

 Del presupuesto de ítems (partidas de gasto) al presupuesto por programas63

Estructura de los programas.....65

Conclusiones73

Referencias.....74

Presentación

Esta publicación recoge dos de los productos que han sido entregados a la Subsecretaría de Presupuesto de Ecuador en el marco de la acción de Finanzas Públicas del Programa Eurosocietal.

Tras varias actividades en las que se abordó la vinculación del plan con el presupuesto se constató la necesidad de mejorar las Estructuras Presupuestarias como un elemento clave para dicha vinculación.

En el caso Ecuatoriano hay un elemento diferencial muy relevante como es la existencia de una planificación a medio y largo plazo. La entidad responsable de esta planificación es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que lidera el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Este plan concreta sus metas a nivel institucional en los Objetivos Estratégicos Institucionales de cada ministerio y organismo. Estos son los que vinculan con los productos de los programas presupuestarios.

Se hacía preciso abordar en dicha vinculación la clara definición de los productos de los programas para poder avanzar en ese proceso.

Ante la petición de la Subsecretaría de Presupuesto se decidió por parte del programa abordar esa demanda y se elaboró un plan de trabajo que incluía la presencia de un consultor in situ.

Este plan, ya ejecutado se concretaba en 5 productos. Dos se referían al análisis normativo existente y a la coherencia del mismo con un presupuesto por programas con enfoque de resultados. La conclusión de estos trabajos es que no existen trabas legales de relevancia. Un tercer producto era un diagnóstico de los programas presupuestarios existentes que tuvo como conclusión la falta de definición de los productos, la posibilidad de reducir de manera importante el número de programas y la viabilidad de identificar productos en los mismos.

Se elaboraron también dos productos de índole más teórica y metodológica que son los que se presentan en esta publicación.

El primero se refiere al marco conceptual que desde el equipo del Instituto de Estudios Fiscales se considera apropiado para la realidad ecuatoriana. Aunque está definido especialmente para la situación de este país, pensamos que tiene elementos susceptibles de tener en cuenta en otros procesos de reforma de las estructuras programáticas.

El segundo es una aplicación de dicho marco a una propuesta de metodología a desarrollar en Ecuador.

Estos documentos se enmarcan en una línea de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales que se irá desarrollando en futuros trabajos tanto en relación al marco conceptual como en la aplicación a otros países.

Estos trabajos han sido desarrollados por un equipo dirigido por el Director de Estudios del Instituto Don Jesús Rodríguez, coordinado por el Subdirector adjunto Don Alvaro del Blanco y realizado el trabajo de campo por los expertos Don Armando De Angelis, Doña Lucía Torrejón y Don Andrés Sanz.

La elaboración de estos documentos no hubiera sido posible sin la colaboración de los compañeros de la Subsecretaría de Presupuesto de Ecuador y con el permanente apoyo del Subsecretario Don Fernando Soria y la Directora de Consistencia Presupuestaria Doña Mónica Herrera.

Metodología de las estructuras presupuestarias

Introducción

Este documento pretende servir de base para la reflexión en torno a la mejora de las estructuras presupuestarias en Ecuador. Es el último producto que se entregó en el marco de la actividad que desde el programa EUROSOCIAL se ha desarrollado a solicitud de la Subsecretaría de Presupuesto de Ecuador.

Síntesis de los aspectos más destacables de los informes anteriores

En el plan de trabajo acordado con la Subsecretaría de Presupuestos se definieron tres etapas en la realización de esta actividad de EUROSOCIAL previas a la elaboración de este informe.

Primera Etapa

Esta primera etapa tenía como objetivo conocer inicialmente si la posible propuesta a plantear tenía cabida en el marco normativo vigente. Este es un tema previo de una gran relevancia puesto que si las propuestas que se realizan exigen cambios normativos importantes, la posibilidad de implementación a corto plazo se dificulta.

Se procedió a la recopilación de la normativa existente o en proceso de aprobación. Se establecieron unas definiciones provisionales de los conceptos básicos que íbamos a utilizar en el marco conceptual. Se elaboró una síntesis de la normativa en los aspectos más relevantes en relación al presupuesto con un análisis provisional inicial para poder conocer si los conceptos planteados tienen cabida en la normativa vigente.

Segunda Etapa

Se trataba de elaborar un marco conceptual que sirviera de base tanto para el diagnóstico de los programas como para la metodología. En este documento se pretendía realizar una propuesta genérica de enfoque, que se enmarcara en la normativa vigente y que permitiera avanzar en una mejora de las estructuras programáticas.

Tercera Etapa

Diagnóstico de programas presupuestarios existentes. Teniendo en cuenta el enfoque recogido en la etapa anterior se procedió a un diagnóstico de los programas existentes. Se trataba de evaluar los aspectos positivos más relevantes de los programas existentes, las debilidades que estos tenían y qué elementos del marco conceptual planteado no se contemplaban en los mismos.

No vamos a realizar en este epígrafe una detallada exposición de estos informes anteriores pero sí consideramos necesario destacar algunos aspectos que apreciamos relevantes.

Análisis para poder conocer si los conceptos planteados tienen cabida en la normativa vigente

De la síntesis realizada de la normativa y su comparación con los conceptos propuestos podemos concluir que ni la Constitución de la República de Ecuador, ni las normas de rango legal analizadas como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), ni el proyecto de Reglamento de este Código suponen un inconveniente para operar con dichos conceptos.

En relación a normas de rango inferior y susceptible de modificación por parte del propio Ministerio de Finanzas, como son por ejemplo las Normas Técnicas Presupuestarias, no solamente permiten trabajar con los conceptos propuestos sino que pueden ser un buen lugar para incorporarlos con las definiciones plantadas al objeto de clarificar en algunos casos el matiz que se quiere resaltar.

Así pues consideramos que la propuesta que se realiza no va a exigir más que la adecuación en una parte muy reducida y que supone una mejora de las mismas.

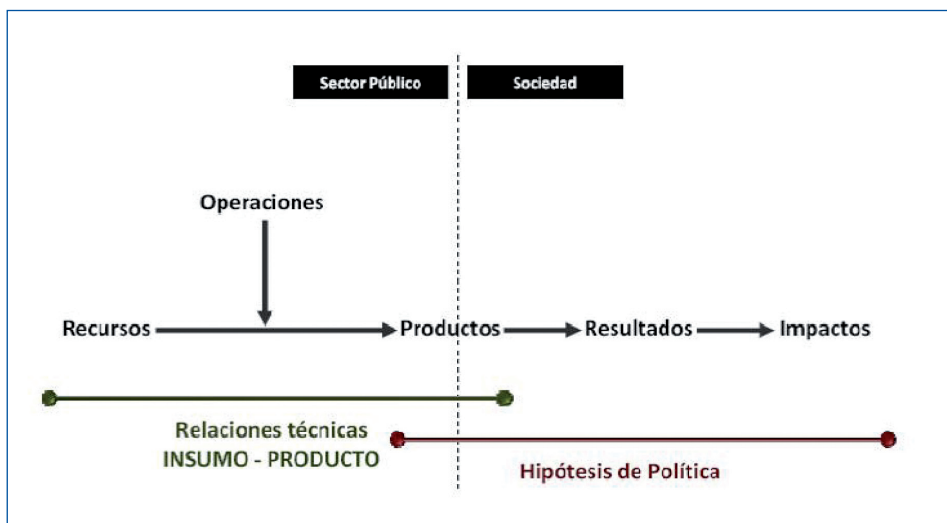
Marco conceptual

Una parte importante de este documento va a ser trasladado a la metodología que se propone y que se recoge en un epígrafe posterior. Aquí queremos retomar tres temas que se desarrollan más en ese producto entregado, y que son necesarios para explicar nuestro enfoque metodológico.

La cadena de valor público

En el gráfico siguiente de Anibal Sotelo se recoge sintéticamente la cadena de valor público.

La primera parte de la cadena recoge la fase de producción pública que es la que se plasma en los programas presupuestarios. En estos tenemos unos medios con carácter limitativo que se asocian con los productos (bienes y servicios públicos) que se pretenden obtener. Esa relación insumo producto es una relación técnica que obedece a una



función de producción (operaciones que se plasman en actividades y proyectos) a través de la cual se obtienen dichos productos. Esta característica es muy relevante puesto que permite objetivar y aplicar metodologías específicas de evaluación para conocer si los medios adjudicados al programa son los que se corresponden con los criterios de eficacia y eficiencia.

La segunda parte se refiere a la razón por la que se decide producir esos bienes y servicios, esto es, para qué queremos que los ciudadanos dispongan de esos bienes y servicios para su consumo sin una contraprestación en cada transacción como es en el caso de la producción privada. La producción adquiere su valor cuando provoca los resultados para los cuales fue concebida. En esta parte, la relación no es técnica sino que está basada en unas hipótesis de política que si se adecúan a la realidad nos permitirán lograr los impactos que pretendemos y si no se adecuan no lograremos el impacto deseado. Las metodologías para conocer esta adecuación (evaluación de resultados e impactos) son diferentes a las anteriores.

Esta distinción es muy relevante, puesto que separa dos aspectos que hay que diferenciar claramente en el proceso de asignación presupuestaria, seguimiento y evaluación y que tiene una gran importancia a la hora de definir los programas según exista o no planificación en el país.

Presupuesto por programas con enfoque de resultados en un marco de planificación nacional a medio y largo plazo

El presupuesto por programas y por lo tanto la Estructura de los programas y las competencias en el proceso de presupuestación y planificación es diferente en países con y sin planificación.

Dado que el caso de Ecuador es un claro ejemplo de un país que ha optado por la planificación a medio y largo plazo, la metodología de las estructuras de los programas presupuestarios debe tener en cuenta esta característica que es fundamental. En general, tanto en los ejemplos que se utilizan a nivel internacional como en las prácticas que sirven de referencia, no se suele tener en consideración esta característica. Esto es debido a que durante muchos años en la mayor parte de los países del mundo y en concreto en América Latina, la planificación fue descartada en un contexto teórico dominante en el que no tenía cabida, ligado esencialmente a la llamada Nueva Gestión Pública. No había que distinguir las dos situaciones puesto que la dominante y la casi exclusiva fue hasta hace relativamente pocos años, la ausencia de planificación.

Sin embargo, hay diferencias significativas que hemos creído que era muy importante tener en cuenta en la propuesta que realizamos y que determinan tanto el contenido y la estructura de los programas como la metodología que debe utilizarse para elaborarlos.

En relación al contenido y la estructura, los programas deben contener la primera fase de la cadena de valor. No son en este caso los programas presupuestarios la instancia en la que se dirimen o deciden los resultados que se deben alcanzar con el consumo de los bienes y servicios públicos. Los resultados vienen determinados por el plan, a través en el caso de Ecuador, por el diseño de planificación que se tiene, por los Objetivos Estratégicos Institucionales (OEIs) que es el elemento de vinculación del plan con el presupuesto. No se producen en estas condiciones los bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos sino para a través de OEIs lograr las metas del plan. Evidentemente el plan lleva implícita la garantía de una serie de derechos ciudadanos que implican el consumo de esos bienes y servicios.

En cuanto a la metodología de elaboración de los programas, también hay una importante diferencia derivada de lo comentado en el párrafo anterior. Al margen de que en relación a este punto hay un análisis más detallado en el marco conceptual ya presentado, si queremos destacar aquí que el marco lógico como herramienta para la elaboración de los programas no parece ser la herramienta idónea. La razón fundamental estriba en que la decisión sobre el qué producir viene dada en el caso que nos ocupa por los OEIs y por lo tanto la parte más importante del proceso de esa herramienta se ha realizado en la planificación.

Diagnóstico de los programas existentes

Como hemos comentado anteriormente, el objetivo principal del análisis realizado de los programas existentes era evaluar los aspectos positivos más relevantes de los programas existentes, las debilidades que estos tenían y qué elementos del marco conceptual planteado no se contemplaban en los mismos.

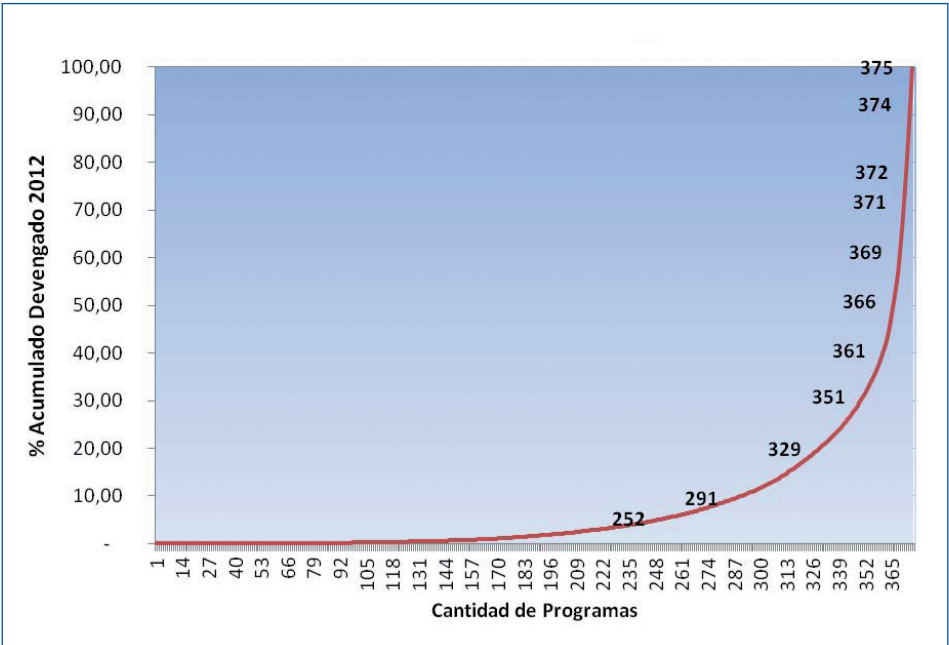
Aspectos positivos de los programas existentes

Son múltiples los aspectos positivos que hemos encontrado, así como los importantes avances que hemos podido constatar que se han producido en el sistema presupuestario ecuatoriano en los años recientes. Estos avances que como en la mayor parte de los países ha implicado un importante esfuerzo de tiempo y medios, nos van a permitir abordar en una primera instancia aspectos que no hubieran sido posible tan sólo hace unos años. Es importante resaltar que no se parte de cero.

De entre los aspectos positivos vamos a destacar los siguientes:

- Existe una clasificación por programas. Al margen de que sea mejorable y esta es una tarea a abordar en la fase de implementación, es un paso importante que ya se ha dado el que los responsables de las propuestas de presupuesto estén acostumbrados a definir programas, proyectos y actividades. También es resaltable que en momentos anteriores se había previsto la existencia de subprogramas y la aplicación informática los incorporó.
- Estos programas están vinculados con la clasificación por objeto de gasto a nivel de Ítem y esta vinculación tiene un importante grado de fiabilidad. Esta vinculación supone un gran avance en la identificación de los medios que con carácter limitativo se adjudican a los programas.
- Así mismo fue posible deducir que en la mayoría de los casos existe una vinculación entre programas y funciones sustantivas de los organismos responsables de su ejecución.

Distribución recursos de programas



- Un porcentaje reducido de los programas acumulan una parte importante del gasto si excluimos los correspondientes al Tesoro Nacional. Esta situación facilita la selección de los programas a incluir en las primeras etapas de implementación permitiendo abarcar a una parte muy representativa del presupuesto. En el gráfico siguiente se recoge la distribución de recursos por programas.

Para realizar este gráfico hemos ordenado los programas según su importe devengado de menor a mayor, y hemos calculado el porcentaje que supone cada uno de ellos sobre el total. La curva recoge los porcentajes acumulados. Como podemos observar en el gráfico, para alcanzar el 10 por 100 del total, se requieren 291 programas; en el otro extremo, 15 programas representan el 60 por 100 del gasto devengado.

Con estos datos, es posible que el número de programas se vea reducido si se agrupan los de menor importe y se utilizan los subprogramas que proponemos.

- Por último en lo que se refiere a aspectos positivos, del análisis realizado teniendo en cuenta las actividades y proyectos se puede concluir que no sería muy complicado redefinir las descripciones de los programas e identificar al menos de manera provisional y con bastante precisión los productos, al margen de que progresivamente se fueran identificando con mayor rigor los mismos.

Debilidades de los programas existentes

- El primer punto a resaltar y que debe de ser abordado en la primera etapa de implementación, es la falta de identificación de los productos en los programas presupuestarios. Aunque como hemos comentado el hecho de que existan programas es un elemento muy positivo puesto que implica que las instituciones ya están acostumbradas a ellos, la falta de identificación de los productos es una debilidad que exigirá un periodo mínimo de tiempo para ser resuelto y generar esa cultura.
- En cuanto a la vinculación de los productos con los resultados que se corresponden con los OEIs, es otra debilidad que se deriva en primer lugar de la falta de definición citada así como de la necesidad de una clara y rigurosa identificación de dichos resultados. En algunos casos hemos observado una cierta confusión en estos últimos ya que más parecen productos que resultados por lo que aunque este es un tema que corresponde a la faceta de planificación, es preciso abordar, evidentemente en colaboración con SENPLADES.
- Del análisis realizado en el diagnóstico se deduce que es preciso proceder a una depuración de los programas existentes por diversos errores tanto ortográficos como de programas con bajo o nulo nivel de ejecución.
- Por último la existencia de un doble nivel en relación a los proyectos y actividades, debido a las razones que se han explicado en los informes anteriores, una de las cuales está ligada a la aplicación informática de la que se dispone, hace que se produzca una confusión conceptual entre ambas categorías, y que en el caso de los proyectos las actividades que recogen tengan la misma descripción. Asimismo es preciso que representen operaciones, esto es combinaciones de insumos y no insumos en sí.

Elementos del marco conceptual no contemplados en los programas

De alguna forma estos elementos han sido comentados en los puntos anteriores. En síntesis serían los siguientes:

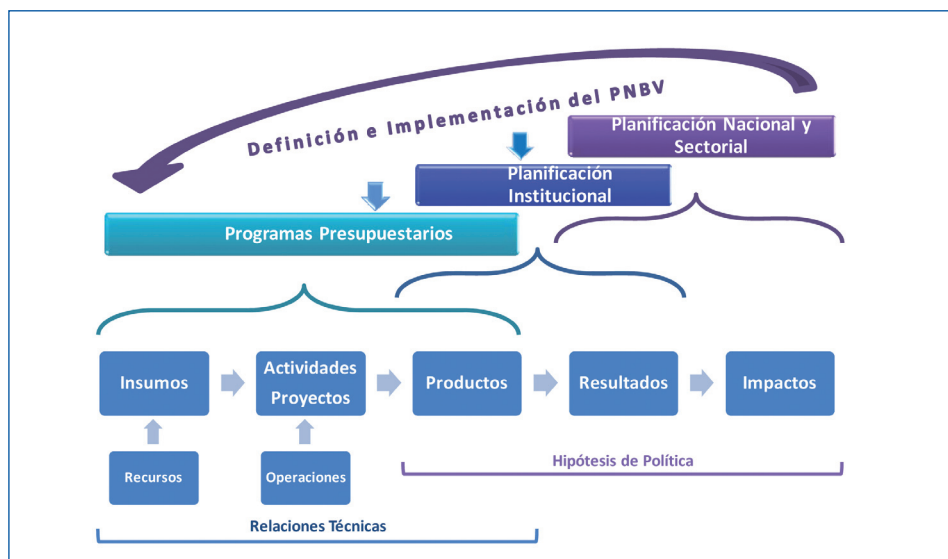
- La definición de los programas como medios vinculados a productos.
- La definición de subprogramas.
- La distinción entre actividades y proyectos.
- La falta de vinculación de productos con resultados ligados a los OEs y por lo tanto entre la presupuestación y la planificación de una manera inequívoca.

Metodología para la elaboración de la estructura de los programas

El marco conceptual presentado recoge los elementos esenciales que consideramos necesarios para la implementación de un presupuesto por programas con enfoque de resultados en un marco de planificación nacional.

No vamos a desarrollar aquí en profundidad las razones que impulsan a la Subsecretaría de Presupuesto a abordar la mejora de los programas presupuestarios existentes, tan sólo destacar algunas de ellas.

1. En primer lugar, en un marco de planificación como es el que representa el Plan Nacional del Buen Vivir, el presupuesto es una herramienta clave para lograr las metas que el país se ha propuesto. En el gráfico siguiente se recoge sintéticamente esta relación vinculándola con la cadena de valor.

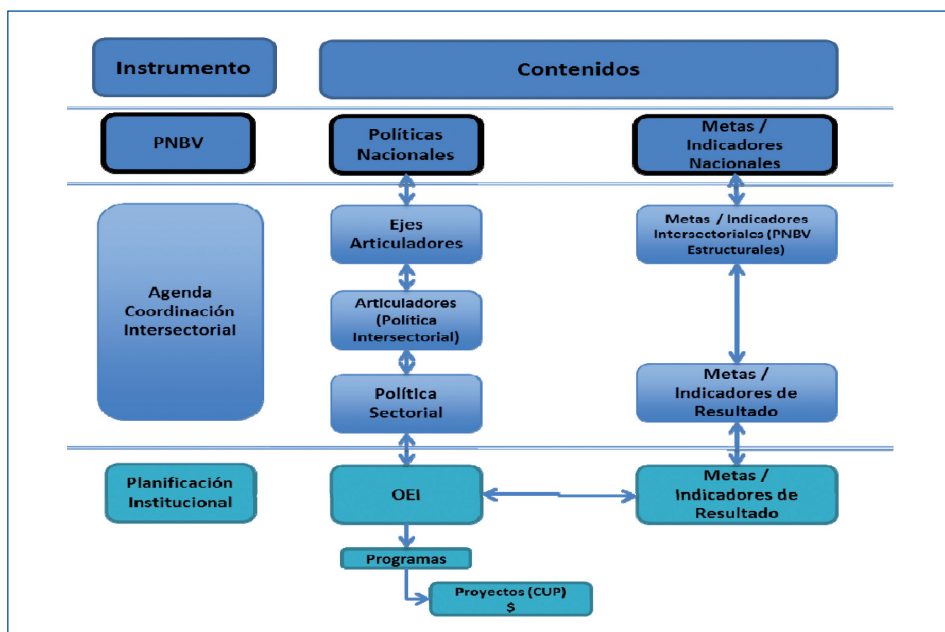


Como se observa en el gráfico anterior la planificación descende hasta que vincula con los programas presupuestarios a través de la vinculación entre los productos y los resultados que estos generan para lograr los OEIs.

Es importante destacar que las hipótesis de política que garantizan la vinculación productos resultados, en el caso que nos ocupa (con la planificación nacional) se realizan esencialmente en la fase de planificación puesto que es esta la que debe definir los OEIs y los planificadores junto con los gestores determinar los requerimientos en cuanto a los bienes y servicios a producir que garanticen el logro de dichos OEIs.

El modelo de planificación ecuatoriano, que se recoge en el gráfico siguiente, traslada en tres etapas las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) al nivel institucional. A través del proceso de planificación, se van determinando a los distintos niveles los objetivos a alcanzar que garanticen el cumplimiento de las metas del plan. En este sentido la planificación tiene un nivel de concreción que obviamente facilita la función de asignación presupuestaria pero que a su vez dificulta y complejiza la de planificación.

En el gráfico podemos ver más en detalle este proceso. No vamos a profundizar en el mismo dado que se refiere a la planificación y no es por lo tanto objeto de nuestra metodología y por otra parte ya existen instrumentos metodológicos, desarrollados por SENPLADES, que al margen de que puedan ser susceptibles de mejora, si recogen claramente el diseño y las pautas de acción de la planificación en el país.



Los tres instrumentos que define el marco planificador ecuatoriano son pues el PNBV, la agenda de coordinación intersectorial y la planificación institucional.

El PNBV define políticas nacionales con sus metas e indicadores nacionales.

En un segundo nivel o etapa de la planificación, se realiza la articulación intersectorial que interrelaciona las políticas sectoriales estableciendo indicadores intersectoriales (estructurales). Este es una característica muy relevante para el tema que nos ocupa. En los casos en los que no existe planificación o en los que el modelo de planificación no sigue la senda del ecuatoriano, la articulación intersectorial se puede producir a nivel de los programas presupuestarios, existiendo programas intersectoriales o políticas de gasto, que son los que articulan dichas políticas. Sin embargo en este caso e insistimos en ello, la articulación de políticas sectoriales, evidentemente con las metas e indicadores de resultado correspondiente, tanto de las políticas sectoriales como de las intersectoriales, se produce en el proceso de planificación y no de presupuestación.

La planificación ecuatoriana “baja” y concreta las metas del PNBV en metas de política sectorial. Esto es coherente con la existencia de ministerios coordinadores que no se da en otros países.

Este diseño hace más complejo y relevante la importancia de la planificación y exige unos mecanismos de evaluación (de resultados e impactos) en la vinculación de esos niveles que garanticen que las hipótesis de política que se reflejan en un cuadro previo se cumplen en la realidad. Sin embargo facilita en gran manera y simplifica el proceso de asignación presupuestaria.

En el último nivel las metas de la política sectorial se traducen en metas a nivel institucional a través de los OEIs. Aquí se produce también una complejidad y exigencia de evaluación como referíamos en el párrafo anterior y asimismo una facilitación del proceso presupuestario puesto que nos define muy claramente el mecanismo de vinculación del plan con el presupuesto.

Queremos dejar claro de cara a la metodología que proponemos que somos conscientes de la dificultad y complejidad de este proceso de planificación y por esa razón entendemos la importancia y relevancia de la labor de SENPLADES para que pueda darse una buena asignación presupuestaria. Con la misma claridad queremos poner de manifiesto que la mejora que como en todo proceso de planificación es posible, no es abordable sustituyendo la presupuestación por la planificación. En pocas palabras, si es necesario garantizar que las vinculaciones entre los niveles de planificación se produzcan adecuadamente, no son los programas presupuestarios el lugar de hacerlo.

Para terminar este punto resaltar que el último eslabón de la planificación, los OEIs con sus metas e indicadores de resultados, es el vínculo con el presupuesto. Esto como se ha comentado facilita aunque no sin complejidad y dificultades el proceso de vinculación del plan con el presupuesto y las competencias y responsabilidades de planificadores, presupuestarios y gestores. Este esquema que no solamente no

cuestionamos sino que compartimos es coherente con la regulación que se hace en el país incluyendo una única norma la regulación de estas dos funciones por estar íntimamente interrelacionadas (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas).

2. Si bien está claro que la vinculación se produce con los OEIs, también es evidente que esa vinculación no se puede producir más que a través de una estructura de programas presupuestarios que lo permita. La expresión del presupuesto en términos de medios (clasificación por objeto de gasto) no permite por sí misma establecer esa vinculación. Como se recogía en el marco conceptual, todas las clasificaciones presupuestarias tienen su interés y su función y sirven a necesidades de información diferentes. No vamos a extendernos aquí en las razones que llevaron a incorporar los programas al proceso presupuestario pero si es necesario resaltar que las clasificaciones con un enfoque de medios, se preocupaban de recoger en qué se gasta. Esta preocupación tiene todo su sentido puesto que el presupuesto tiene un carácter limitativo de autorización para gastar en partidas concretas. Sin embargo las clasificaciones tradicionales no incorporaban el para qué se gasta. Ese para qué, se puede a su vez desglosar en dos etapas o dos “para qué”:

- a) El primero se refiere a los bienes y servicios que vamos a producir utilizando los medios de los que se dota el programa.
- b) El segundo es para qué queremos que se consuman esos bienes y servicios.

El segundo para qué, viene dado en el caso ecuatoriano por el logro de los OEIs. Esto es, pretendemos que con el consumo de los productos se alcancen los OEIs de la institución a la que asignamos los medios del presupuesto a través del programa o programas correspondientes. Por esta razón necesitamos recoger en el programa dicha asociación entre el consumo del producto y el OEI. El consumo del producto va a producir un efecto, lo que queremos es lograr las metas que se establecen en los OEIs a través de los indicadores de resultados que suponen una cuantificación concreta de dicho efecto. No solamente queremos un efecto sino en una cuantía determinada. Recordamos que esa vinculación consumo resultado está sometida a hipótesis de política que es necesario contrastar.

El primero se deriva del anterior y se traduce en los bienes y servicios que se generan con los medios o insumos que se dota al programa a través de las operaciones que realizamos con ellos en el proceso productivo. En este caso subyace una relación técnica y los criterios a los que debe someterse son los de eficacia y eficiencia.

3. Como corolario de lo anterior nuestra estructura programática debe recoger la vinculación de los insumos con los productos e indicar a qué resultados vinculados con los OEIs sirven esos productos.

Dado que son los productos finales los que vinculan con los resultados y puede haber productos intermedios, proponemos que los programas se puedan dividir en subprogramas. Asimismo agrupamos las operaciones en las actividades y los

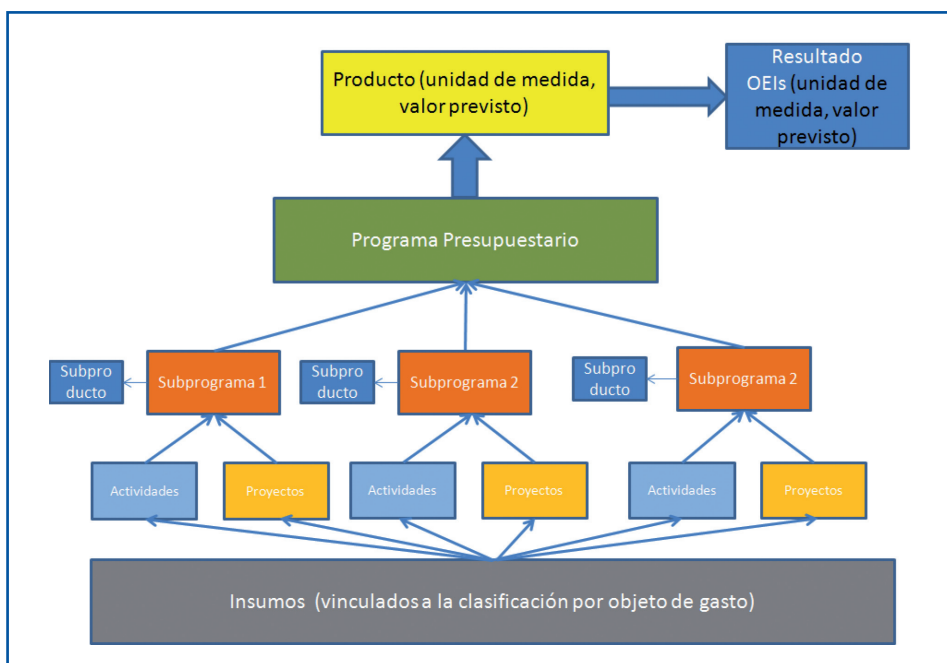
proyectos. Veremos más en detalle la definición que damos a estos términos si bien con carácter de propuesta.

Así pues un programa presupuestario debería incluir en nuestra opinión:

- Insumos (vinculada con la clasificación por objeto de gasto)
- Actividades y proyectos
- Subprogramas
- Programa
- Producto
- Resultado (OEI al que se vincula el producto)

Los programas se agruparían en áreas programáticas.

En el grafico siguiente se recoge esta propuesta (no se incluye el área programática).



Definición de conceptos básicos

Recogemos en este epígrafe lo expresado en el marco conceptual. Queremos dejar constancia de que estas definiciones son una propuesta que debe testarse y discutirse tanto con SENPLADES como con las instituciones al objeto de que sean asumidas por todos los actores relevantes y consensuadas con ellos.

El nivel más alto que hemos denominado área programática es una denominación provisional, que se asocia en cierta medida al sectorial actual. Permite recoger una

información de la que se dispone en la actualidad y que no supondría un cambio importante en la aplicación informática actual.

Área programática

Conjunto de programas pertenecientes al mismo sectorial u otra agregación que se considere.

Programa presupuestario - Subprogramas

Define la previsión de medios que se van a utilizar y la producción prevista de bienes y servicios para poder lograr los Objetivos Estratégicos Institucionales del Plan Estratégico Institucional, que contribuyen al logro de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir.

El programa presupuestario recoge dos previsiones, las de los medios a utilizar y las de los productos a generar con el uso de los mismos. La primera es limitativa, esto es lo máximo que se puede gastar, y la segunda es estimativa correspondiendo a un nivel mínimo que se debe alcanzar, supuesto que se ha realizado todo el gasto.

De esta manera, el programa presupuestario es el nodo en el cual se verifica el balance entre objetivos estratégicos institucionales y el financiamiento posible; éste condiciona cuantitativamente y temporalmente los resultados previstos en tales objetivos. (Ver Martirene, 2013). Este balance pone en juego, por ende, la definición precisa y en detalle de las prioridades de política.

El programa se desglosa en subprogramas que recogen los productos intermedios que colaboran a la generación del producto del programa. No entendemos el subprograma como en el caso coreano, a ser usado exclusivamente cuando varias instituciones colaboran en los productos de un programa sino que cabría en otros casos también. Puede ser de utilidad en el proceso inicial de implementación para agrupar programas existentes en uno solo y dejarlos como subprogramas de este.

En el caso del subprograma aunque no figura en los listados que existen de la aplicación informática, nos han comentado que en otros años se ha utilizado por lo que está prevista en la misma y no sería un problema.

Los subprogramas se componen de Actividades y/o Proyectos.

Actividad

Conjunto de operaciones que se realizan con los medios presupuestarios que a ella se asignan y que, en combinación con otras actividades y proyectos del subprograma, garantizan la producción de los bienes y servicios previstos en el programa.

La actividad deberá ser relevante y presupuestable, debe evitarse llegar al detalle de tareas comprendidas en ella.

La actividad se asocia con los gastos incurridos por el subprograma en un período determinado que tienen carácter permanente (gasto corriente), y que no obedecen por lo tanto a la creación de capital público físico.

La diferencia entre actividades y proyectos radica en que en las primeras los medios son gastos corrientes y en los proyectos son gastos de inversión.

Proyecto

Conjunto de operaciones que se realizan con los medios presupuestarios asignados al mismo que generando capital público físico, en conjunto con otras actividades y proyectos del subprograma, garantizan la producción de los bienes y servicios que el programa prevé.

El programa recoge todos los gastos (insumos) que van a generar los bienes o servicios que vinculan con el logro de los resultados contenidos en la planificación. Incluye pues los llamados gastos de inversión y gastos corrientes. En la inmensa mayoría de los casos, cuando se acomete un gasto de inversión, este va vinculado a la producción de un bien o servicio cuyo consumo pretende coadyuvar al logro de los objetivos estratégicos institucionales. La construcción de una escuela no es un producto en sí mismo sino un medio para que se pueda dar educación a los alumnos que van a estudiar en ella. En este caso, el programa pues tendrá un componente de inversión decreciente en el tiempo y de gasto corriente creciente durante un tiempo y que se estabilizará probablemente. El programa tiene vocación de permanencia al margen de su composición entre actividades y proyectos. En este sentido nos adherimos al enfoque expresado anteriormente en relación al modelo de Corea.

En la estructura que proponemos situamos al mismo nivel en la estructura de los programas, esto es en el nivel más bajo, las actividades y los proyectos. Esto permite dada la vinculación que tiene esta clasificación con las demás, incluso en la aplicación informática actual, lograr lo que se comentó en el marco conceptual como lección o aspecto interesante del proceso coreano: esto es que la definición del nivel de actividades que incluya tanto los gastos de operación como los de inversión permite la toma de decisiones sobre ambos tipos de gastos conjuntamente pero contabilizarlos separadamente, puesto que van a estar diferenciadas esas dos categorías pero al mismo nivel.

Por otro lado, a los efectos de guardar coherencia con lo planteado por el COPLAFIP en términos de Gasto Permanente y No Permanente, es posible concebir una concurrencia de criterios incluyendo los conceptos de gasto corriente y de capital, por un lado, y por el otro los de gasto permanente y no permanente. Así, se tendría una matriz del tipo:

	Gasto Permanente	Gasto No Permanente
Gasto Corriente	Actividad	Actividad / Inversión en Capital Social
Gasto en Capital Físico	–	Proyecto de Inversión Física

Productos

Son los bienes y servicios que genera la combinación de los medios (o insumos) con los que se dota el programa, con lo cual constituyen un agregado de valor sobre éstos.

Los productos son cualitativamente diferentes de los insumos utilizados para su producción.

Los productos resultan de la realización de las actividades y proyectos del programa (representativos de operaciones) para alcanzar los Objetivos Estratégicos Institucionales en el marco de la misión de la institución. Ello supone la existencia de una relación causal entre el consumo de los mismos y la consecución de los resultados contenidos en el Plan Estratégico Institucional.

“Los productos terminales (o finales) son los que la institución entrega a terceros y conforman el perfil de producción de una institución –son productos que ya no sufren modificación alguna dentro de la organización y constituyen por tanto el último nodo de la red de producción–”; los productos intermedios sirven de insumos a la producción de los productos finales. (Ver Sotelo, 2013)

Insumos

Los bienes y servicios de todo tipo que se adquieren con los fondos asignados a las actividades y proyectos del programa.

Relación Insumo Producto

Relación que debería expresar la combinación técnica y económicamente eficiente de los insumos para obtener un producto.

Efecto

Todo acontecimiento o comportamiento que se deriva o que es influido por el consumo de los productos del programa. Se debe validar técnicamente dicha relación causal.

Por ejemplo el efecto de vacunar niños contra una enfermedad concreta es un cambio en los niños que les permite tener una respuesta distinta a la enfermedad. En este caso sí que podemos establecer una relación causal entre la vacuna y el cambio del comportamiento del cuerpo ante la enfermedad.

Esta definición se refiere al marco del programa presupuestario. Esto no obsta para que se produzca una cadena de impactos entre los OEIs y las políticas y objetivos del plan en el marco del proceso de planificación.

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.

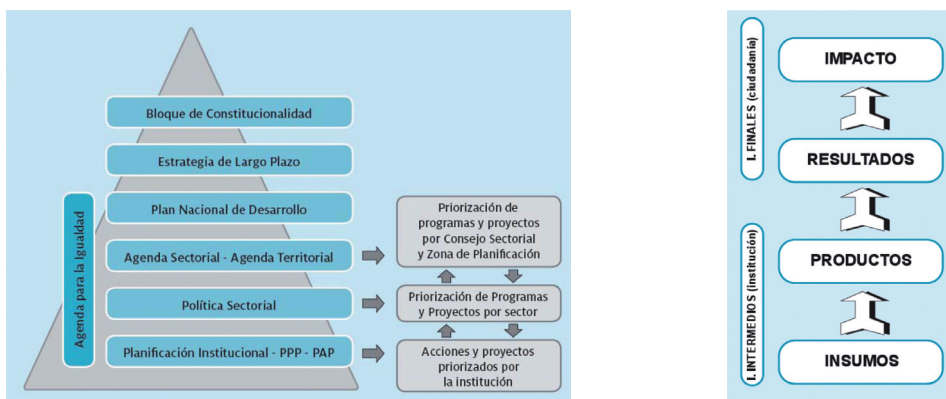
En el ejemplo anterior, el resultado sería la inmunidad de la población tratada ante la enfermedad. Este ejemplo nos puede servir para comentar la importancia de los elementos del entorno, puesto que probablemente en muchos casos la enfermedad afecta de manera diferente a colectivos distintos en función de otras variables. La vacuna puede funcionar en unos casos y en otros no, debido por ejemplo (no es riguroso técnicamente sino solo a efectos didácticos) a que haya niños con malnutrición y les produzca unos efectos secundarios de diverso tipo.

Impacto

Es el grado de cumplimiento de los Objetivos Estratégicos Institucionales, fruto de los resultados alcanzados.

Como se muestra gráficamente y se explicita en la metodología, el Impacto es producido por el logro de los Resultados previstos. Aquí factores exógenos pueden influir de manera más significativa que en el caso de los resultados, por incrementarse esos factores a medida que se avanza en la cadena de valor. Además, esto se enfatiza en virtud de que en general los impactos son originados por una combinación de resultados. Siguiendo el ejemplo mostrado antes, mientras la vacunación de niños de determinada edad, en determinado lugar y tiempo, para contrarrestar cierta enfermedad, es un producto de un programa presupuestario, el resultado esperado es la inmunidad de esa población respecto a la enfermedad en cuestión y el impacto es la condición de esos niños, ya no sólo en términos sanitarios, sino también en términos de nutrición y otros afines que les permita integrarse plenamente al sistema educativo. Como puede deducirse, para obtener ese impacto es necesaria la concurrencia de diversos resultados que influirán en las condiciones de los niños, tal que puedan acceder, por ejemplo, al sistema educativo.

En otro orden es de mencionar que en la Guía metodológica de Planificación se recogen los siguientes gráficos:



Lo expresado se corresponde pues con el proceso de planificación tal y como se define en la Guía y se recoge en los dos gráficos anteriores.

La implementación de la estructura propuesta

En este epígrafe queremos plantear algunos elementos que consideramos relevantes para la implementación de la propuesta que hacemos. Todo cambio en el sistema presupuestario exige diseñar un proceso de implementación que tenga en cuenta al menos entre otros los siguientes aspectos: los requerimientos de información, la incorporación de múltiples actores que participan de una u otra manera en el proceso presupuestario (consensos, capacitación, cambio de cultura), testar en la práctica la nueva estructura e implantarla paulatinamente llevándola en paralelo con la existente,...

Los aspectos anteriores requieren un tiempo inevitable que no se reduce ni con normas ni con voluntarismo. Por esta razón consideramos que si existe un auténtico compromiso con el proceso de mejora, es necesario ser consciente de la necesidad de adecuar los tiempos de la misma a las necesidades y capacidades de los actores intervinientes y no a la inversa.

En el caso de Ecuador hemos comentado que es muy importante ser consciente de que no se parte de cero y que uno de los elementos claves del éxito de este proceso de mejora es saber aprovechar todo lo que ya se ha avanzado. Ello no obsta, para que se tenga también muy en cuenta que hay que incorporar nuevos elementos o utilizar de diferente manera algunos ya existentes.

Vamos a comparar la situación actual con la que proponemos y analizar someramente que elementos habría que introducir, los plazos para hacerlo y las actividades que esto implica, teniendo en cuenta la situación de partida en la que nos encontramos. Pondremos también un ejemplo que visualice al menos provisionalmente nuestra propuesta.

Queremos también resaltar que los planteamientos que hacemos en este punto deben ser compartidos, discutidos y consensuados con todos los actores (planificadores, gestores,...) y de ese proceso estamos seguros de que se modificarán para mejorarse y adecuarse a la realidad ecuatoriana.

Por demás, asociado con esto último, apreciamos que las acciones de implementación deben ser coherentes con la situación normativa, institucional e instrumental que prima en Ecuador. No desconocer y aprovechar esta situación tiende a garantizar que la implementación del perfeccionamiento del presupuesto por programas se asiente en bases sólidas, siendo sostenible en el tiempo. Los cambios basados en la institucionalidad administrativa republicana son precondition para poder avanzar en el mejoramiento de los sistemas administrativos y de gestión de una manera sostenible (ver Schweinheim, 2006).

Información necesaria para la implementación de la estructura propuesta

Como se ha recogido en el diagnóstico de los programas existentes, en la actualidad, encontramos en el sistema informático presupuestario y por lo tanto perfectamente utilizable la información correspondiente a los siguientes campos:

CLASE	TIPO
SECTOR	DESCRIPCION_SECTOR
FUNCION	FUNCION_DESC SECTORIAL
DESCRIPCION_SECTORIAL	CONSEJO_SECTORIAL CONSEJO_SECTORIAL_DESC
TIPO_UDAF	TIPO_UDAF_DESC
UDAF	UDAF_DESC
EOD EOD_DESC	PROGRAMA
PROGRAMA_DESC	PROYECTO
PROYECTO_DESC ACTIVIDAD	ACTIVIDAD_DESC
NO_CUP	CUP_DESC
FUNCIONAL FUNCIONAL_DESC	PROVINCIA
PROVINCIA_DESC	CANTON
CANTON_DESC GRUPO	GRUPO_DESC
ITEM	ITEM_DESC
FUENTE	FUENTE_DESC
ORGANISMO ORGANISMO_DESC	CORRELATIVO
CORRELATIVO_DESC	COD_IGUALDAD COD_IGUALDAD_DESC
INICIAL	CODIFICADO_DIC
DEVENGADO_DIC	PRECOMPROMETIDO_DIC
COMPROMETIDO_DIC	PAGADO_DIC

En relación a la estructura de programas planteada y vinculados con la clasificación por objeto de gasto a nivel de ítem, disponemos (al margen del uso que se esté dando de estos campos, ejemplo el campo proyecto) de:

- Código Sectorial
- Descripción Sectorial
- Código UDAF
- Descripción UDAF
- Código EOD
- Descripción EOD
- Código de programa
- Descripción de programa
- Código de Proyecto
- Descripción Proyecto
- Código de Actividad
- Descripción de Actividad

Junto con esta información en el sistema existe, aunque no se use en la actualidad:

- Código de subprograma
- Descripción de subprograma

Asimismo se nos ha informado que en el proceso de formulación del presupuesto los organismos aportan información en la que se incluyen los Objetivos Estratégicos Institucionales con sus indicadores y por lo tanto tendríamos la descripción del indicador de resultados, su unidad de medida y su valor previsto.

Así pues, al margen de la mejora en la definición tanto de programas como del resto de los elementos, podemos afirmar que en principio nos faltaría la siguiente información.

- Producto
- Unidad de Medida
- Valor previsto

En cuanto a los medios que se ponen a disposición del programa, también tendríamos información puesto que como hemos comentado tenemos vinculados los programas con la clasificación por objeto de gasto a nivel de ITEM.

Por lo tanto y al margen de la revisión de los indicadores en la que no vamos a entrar dado que existe otra consultoría que está realizando ese trabajo, la información que en principio es necesario conseguir se refiere exclusivamente a los productos.

Incorporación de actores al proceso de discusión

Aunque en base a lo explicado anteriormente, consideramos que la propuesta que planteamos es viable y posible de implementar, es absolutamente imprescindible testarla con los diferentes actores que intervienen en el proceso. Dado que el marco conceptual, que es la base de la propuesta ya ha sido suficientemente discutido y puesto en común con la Subsecretaría de Presupuesto, consideramos que se deben abordar actores externos a la misma.

El primer actor con el que discutir la propuesta dado su papel, debería ser SENPLADES.

Posteriormente los ministerios que se definan para iniciar la implementación, con los que se podría iniciar un proceso paralelo de experimentación con la estructura propuesta al objeto de ver que problemas se podrían encontrar en su ejecución.

Por último quizá sería interesante explicar el proceso a la Comisión Parlamentaria responsable de los temas presupuestarios, al objeto de conocer también su opinión.

Proceso de implementación

Creemos que para tener éxito en un proceso de mejora como el que se pretende abordar, es preciso iniciarlo en una primera etapa en varios ministerios para posteriormente generalizarlo al resto.

Evidentemente la implementación de este cambio requiere para su consolidación la modificación del sistema informático vigente, pero ese es un aspecto que se está abordando y en el que desde esta actividad no vamos a entrar.

A lo largo de 2014 se podría llevar en esos ministerios en paralelo la estructura actual y la propuesta e intentar en la medida de lo posible establecer la discusión presupuestaria del proyecto de presupuesto para 2015 entre los ministerios y la Subsecretaría de Presupuesto en los términos de la nueva estructura, para identificar los posibles problemas y resolverlos de cara a la discusión del presupuesto de 2016. Para este ejercicio estos ministerios deberían presentar su propuesta con la nueva estructura, y progresivamente se irían incorporando el resto.

Evidentemente ese proceso de cambio, y a pesar de que como hemos visto, no es tanta la información nueva que es preciso incorporar a la actual, va a requerir tanto capacitación como un apoyo por parte de la Subsecretaría de Presupuesto a los ministerios. La discusión en términos de programas de los proyectos de presupuesto entre los ministerios y la Subsecretaría de Presupuesto así como su seguimiento y evaluación, supone un cambio de enfoque y de cultura que es preciso favorecer y apoyar.

Es importante que junto con la capacitación en la nueva estructura se produzca un proceso de análisis conjunto entre la Subsecretaría de Presupuesto y los ministerios con la participación de SENPLADES de los programas existentes, incorporando los subprogramas que sean precisos y definiendo los productos y resultados. Esto va a exigir un importante esfuerzo por parte del personal de la Subsecretaría y probablemente la necesidad de apoyo externo.

Este proceso de análisis debe tener en cuenta los criterios técnicos que se plantean, así como la necesidad informativa de los tomadores de decisiones. No se debe olvidar al respecto que la definición de los programas y sus productos es el nodo de articulación entre esas decisiones de política (reflejadas en el PNBV y en los Planes Estratégicos Institucionales) y el presupuesto, y que por lo tanto dan lugar a posibilitar las evaluaciones de eficacia y eficiencia, de resultados e impactos. Con ello, se hace posible validar las hipótesis de políticas y las estrategias que se materializan en virtud de la puesta en disponibilidad de los productos. Estas evaluaciones y validaciones, además, permiten plantear el tema de la participación ciudadana en términos concretos, empeño que es de nuestro entender atraviesa todo el proceso de planificación y ejecución de las políticas. (Ver al respecto Sanz y Pineda, 1999). Por demás, la cultura que se adquiere

en la Administración Pública con este enfoque mejora la comprensión del trabajo que realizan los agentes públicos y por ende los motiva e incentiva su interés en el proceso.

En el siguiente epígrafe se incorpora un ejemplo de programa formulado en base al análisis de aquellos existentes.

Ejemplo de un programa

En la puesta en común con la Subsecretaría de Presupuesto se puso de manifiesto que podía ser interesante ver un ejemplo para visualizar lo que en el marco conceptual se estaba planteando. En este punto vamos a presentar un posible ejemplo. Hay que tener en cuenta que ni ha sido discutido ni testado con el ministerio correspondiente y que su objetivo es meramente didáctico.

Para elaborarlo se priorizó en lo posible la información preexistente. Sólo se tuvieron que idear los datos de indicadores de producción y resultado. Así, con algún grado de detalle:

- El dato de área programática se obtuvo de la base de datos de Presupuesto, dándose la opción de reflejar en ella la clasificación sectorial o la clasificación funcional, demostrando de esta manera que el campo de información podría ser adaptado a las necesidades de información o agrupación de los programas.
- La denominación del programa fue ideada, de tal manera de ser coherente con los subprogramas que luego se definen y con las estrategias que dan lugar a su descripción.
- Justamente, la descripción del programa se obtuvo de la información proporcionada por el sistema Gobierno por Resultados (GpR) para las estrategias del Objetivo Estratégico Institucional 1.
- El órgano responsable de la ejecución consta en la base de datos del presupuesto.
- La misión y función del mismo se obtuvo de la información de planificación estratégica que consta en la web del ministerio.
- Lo mismo para la breve descripción de su plan estratégico.
- Los OEIs son los que constan en la página web de la entidad y en la información proporcionada por el GpR.
- Los productos del programa son definidos de manera coherente con uno de los indicadores que el GpR registra para el OEI respectivo, asociado con el nivel de producto.
- El OEI al que aporta el programa se identifica fácilmente por la información sobre los mismos. Su indicador ha sido ideado a partir de la descripción de la visión que surge del plan estratégico del organismo, dándole un nivel de resultado y no de producto.
- Los subprogramas fueron seleccionados de la estructura programática existente, buscando que contuvieran actividades y proyectos, de tal manera de que su apertura reflejara la concepción que adoptamos al respecto. Las unidades responsables

constan en la información de planificación estratégica del organismo publicada en su web (A. Metas y objetivos de Unidades Administrativas). Los indicadores de producto de estos subprogramas, por demás, se idearon guardando la necesaria coherencia con su naturaleza y el producto del programa.

- Las actividades y proyectos de los subprogramas fueron seleccionados entre aquellos más significativos en términos presupuestarios, también entre los que constan en la base de datos presupuestaria, cuidando que dieran ejemplo de la diferencia existente entre ambos conceptos, más allá de que en la actualidad fueran todos ellos contabilizados como proyectos.
- Los medios de las Actividades y Proyectos fueron extraídos de la base de datos del presupuesto 2012. Se presentan a nivel de grupo e ítem de gasto.

Se inserta entonces a continuación el ejemplo aludido.

Descripción del programa

1.1. Área Programática

Sectorial: Recursos Naturales. Clasificación Funcional: Electricidad.

1.2. Denominación

Generación de Energía Eléctrica.

1.3. Descripción

Generación de Energía mediante: la instalación de centrales de generación hidroeléctrica y centrales eficientes termoeléctricas, el desarrollo de la energía proveniente de recursos renovables, la elaboración de estudios para proyectos de generación eléctrica y la difusión de la conveniencia del desarrollo de nuevos proyectos de generación.

1.4. Órgano responsable de su ejecución

Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.

1.5. Breve descripción de la misión y funciones del mismo.

El Ministerio de Electricidad es el ente rector del sector eléctrico ecuatoriano y de la energía renovable. Esta entidad es la responsable de satisfacer las necesidades de energía eléctrica del país, mediante la formulación de normativa pertinente, planes de desarrollo y políticas sectoriales para el aprovechamiento eficiente de sus recursos.

De esta manera se garantizará que la provisión de electricidad responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad, establecidos en las políticas que lleva adelante el gobierno de la Revolución Ciudadana.

1.6. Breve descripción del Plan Estratégico Institucional al que sirve

El Ministerio de Electricidad, a través del cumplimiento de la política nacional, los planes y metas de expansión fijados por este gobierno, entregará con eficiencia, innovación y calidad en su gestión, la electricidad a los ecuatorianos, procurando la soberanía energética, con responsabilidad social y ambiental y, el desarrollo de las competencias de su talento humano comprometido con el progreso del país.

1.7. Breve descripción de los OEIs a los que sirve

1. Incrementar la oferta de generación y transmisión eléctrica.
2. Incrementar el uso eficiente de la demanda de energía eléctrica.
3. Incrementar la eficiencia de las empresas de distribución.
4. Incrementar la calidad del servicio de energía eléctrica.
5. Incrementar la seguridad integral en el uso de las radiaciones ionizantes y la aplicación de la energía atómica y nuclear.
6. Incrementar la cobertura del servicio eléctrico en el país.
7. Incrementar la eficiencia operacional. (Plan Anual Comprometido GpR).
8. Incrementar el desarrollo del talento humano. (Plan Anual Comprometido GpR).
9. Incrementar el uso eficiente del presupuesto. (Plan Anual Comprometido GpR).
10. Reducir los impactos socioambientales del Sistema Eléctrico. (Plan Anual Comprometido GpR).

1.8. Productos del programa

Descripción, unidad de medida, presupuestado y realizado dos años anteriores, previsión para el ejercicio y tres siguientes.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capacidad Instalada, en MW	Presupuestado:	200	250	300	342	400	450
	Realizado:	190	250				

2. Objetivos Estratégicos Institucionales

A los que sirven los productos (descripción, descripción indicador, unidad de medida, valor previsto para el ejercicio, valor previsto y alcanzado para los dos años anteriores y previsto para los tres años siguientes).

OEI 1: Incrementar la oferta de generación y transmisión eléctrica.

Soberanía energética: Energía generada e incorporada al Sistema Nacional Interconectado en relación con la energía total consumida en el país, en %		2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Presupuestado:	80	85	90	95	100	100
	Realizado:	76	85				

3. Descripción de los subprogramas si existen

Unidad responsable si fuera diferente.

3.1. Desarrollo de Proyectos Hidroeléctricos, Subsecretaría de Generación y Transmisión de Energía

Contribución al Incremento Capacidad Instalada, en MW		2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Presupuestado:	40	45	45	37	48	40
	Realizado:	30	55				

3.2. Desarrollo de Fuentes Energéticas Alternativas, Subsecretaría de Energía Renovable y Eficiencia Energética

Contribución al Incremento Capacidad Instalada, en MW		2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Presupuestado:	5	5	5	5	10	10
	Realizado:	0	5				

4. Descripción de las actividades y proyectos de los que se compone el programa y/o subprograma

4.1. Subprograma Desarrollo de Proyectos Hidroeléctricos

4.1.1. Proyectos:

- MULTIPROPOSITO BABA HIDROELECTRICA
- HIDROELECTRICO COCA CODO SINCLAIR
- HIDROELECTRICO SOPLADORA
- CONSTRUCCION PROYECTO HIDROELECTRICO MINAS-SAN FRANCISCO
- HIDROELECTRICO DELSITANISAGUA

4.1.2. Actividades:

- ESTUDIOS DE 8 PROYECTOS HIDROELECTRICOS DEL SIST. INT. DEL RIO GUAYLLABAMBA

4.2. Subprograma Desarrollo de Fuentes Energéticas Alternativas

4.2.1. Proyectos:

- PROYECTO EOLICO-ELECTRICO SANTACRUZ-BALTRA
- PROYECTO TERMoeLECTRICO FUELL OIL 380

4.2.2. Actividades:

- PROGRAMA EURO SOLAR
- PLAN DE ACCION DE ENERGIA SOSTENIBLE PARA ECUADOR

5. Medios del programa (descripción, unidad de medida, cuantía, presupuestado y realizado dos años anteriores, previsión para el ejercicio y tres siguientes).

Ejemplo aproximado para el ejercicio 2012:

Programa - Subprograma - Proyecto/Actividad - Grupo Gasto - Ítem Gasto	U\$S
GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA	1.050.510.121,31
71	
GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSION	27.495,12
710203	
DECIMOTERCER SUELDO	1.232,50
710204	
DECIMOCUARTO SUELDO	584,00
710510	
SERVICIOS PERSONALES POR CONTRATO	22.809,47
710601	
APORTE PATRONAL	2.201,16
710602	
FONDO DE RESERVA	667,99
73	
BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSION	524.040,15
730301	
PASAJES AL INTERIOR	71,52
730303	
VIATICOS Y SUBSISTENCIAS EN EL INTERIOR	2.966,48
730402	
EDIFICIOS LOCALES RESIDENCIAS Y CABLEADO ESTRUCTURADO	1.312,60
730405	
VEHICULOS	65,97
730601	
CONSULTORIA ASESORIA E INVESTIGACION ESPECIALIZADA	494.667,06
730603	
SERVICIO DE CAPACITACION	18.500,00
730801	
ALIMENTOS Y BEBIDAS	5.759,60
730803	
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	696,92

Programa - Subprograma - Proyecto/Actividad - Grupo Gasto - Ítem Gasto	U\$S
78	
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	762.561.164,03
780103	
A EMPRESAS PUBLICAS	761.361.164,03
780106	
A ENTIDADES FINANCIERAS PUBLICAS	1.200.000,00
...	287.397.422,01
22	927.382.016,66
DESARROLLO DE PROYECTOS HIDROELECTRICOS	927.382.016,66
Proyectos	667.630.318,24
001	49.001.701,75
PROYECTO MULTIPROPOSITO BABA HIDROELECTRICA	49.001.701,75
78	49.001.701,75
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	49.001.701,75
780103	49.001.701,75
A EMPRESAS PUBLICAS	49.001.701,75
008	340.075.013,55
PROYECTO HIDROELECTRICO COCA CODO SINCLAIR	340.075.013,55
78	340.075.013,55
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	340.075.013,55
780103	340.075.013,55
A EMPRESAS PUBLICAS	340.075.013,55
021	93.323.372,69
PROYECTO HIDROELECTRICO SOPLADORA	93.323.372,69
78	93.323.372,69
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	93.323.372,69
780103	93.323.372,69
A EMPRESAS PUBLICAS	93.323.372,69
103	89.774.290,41
CONSTRUCCION PROYECTO HIDROELECTRICO MINAS-SAN FRANCISCO	89.774.290,41
78	89.774.290,41
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	89.774.290,41
780103	89.774.290,41
A EMPRESAS PUBLICAS	89.774.290,41

Programa - Subprograma - Proyecto/Actividad - Grupo Gasto - Ítem Gasto	U\$S
107	95.455.939,84
PROYECTO HIDROELECTRICO DELSITANISAGUA	95.455.939,84
78	95.455.939,84
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	95.455.939,84
780103	95.455.939,84
A EMPRESAS PUBLICAS	95.455.939,84
Actividades	4.256.547,51
004	4.256.547,51
ESTUDIOS DE 8 PROYECTOS HIDROELECTRICOS DEL SIST. INT. DEL RIO GUAYLLABAMBA	4.256.547,51
78	4.256.547,51
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	4.256.547,51
780103	4.256.547,51
A EMPRESAS PUBLICAS	4.256.547,51
...	255.495.150,91
20	123.128.104,65
DESARROLLO DE FUENTES ENERGETICAS ALTERNATIVAS	123.128.104,65
Proyectos	90.674.298,28
020	7.590.000,00
PROYECTO EOLICO-ELECTRICO SANTACRUZ-BALTRA	7.590.000,00
78	7.590.000,00
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	7.590.000,00
780103	6.390.000,00
A EMPRESAS PUBLICAS	6.390.000,00
780106	1.200.000,00
A ENTIDADES FINANCIERAS PUBLICAS	1.200.000,00
052	83.084.298,28
PROYECTO TERMoeLECTRICO FUELL OIL 380	83.084.298,28
78	83.084.298,28
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSION	83.084.298,28
780103	83.084.298,28
A EMPRESAS PUBLICAS	83.084.298,28

Programa - Subprograma - Proyecto/Actividad - Grupo Gasto - Ítem Gasto	U\$S
Actividades	551.535,27
009	32.608,61
PROGRAMA EURO SOLAR	32.608,61
71	27.495,12
GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSION	27.495,12
710203	1.232,50
DECIMOTERCER SUELDO	1.232,50
710204	584,00
DECIMOCUARTO SUELDO	584,00
710510	22.809,47
SERVICIOS PERSONALES POR CONTRATO	22.809,47
710601	2.201,16
APORTE PATRONAL	2.201,16
710602	667,99
FONDO DE RESERVA	667,99
73	5.113,49
BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSION	5.113,49
730301	71,52
PASAJES AL INTERIOR	71,52
730303	2.966,48
VIATICOS Y SUBSISTENCIAS EN EL INTERIOR	2.966,48
730402	1.312,60
EDIFICIOS LOCALES RESIDENCIAS Y CABLEADO ESTRUCTURADO	1.312,60
730405	65,97
VEHICULOS	65,97
730803	696,92
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	696,92

Programa - Subprograma - Proyecto/Actividad - Grupo Gasto - Ítem Gasto	U\$S
050	518.926,66
PLAN DE ACCION DE ENERGIA SOSTENIBLE PARA ECUADOR	518.926,66
73	518.926,66
BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSION	518.926,66
730601	494.667,06
CONSULTORIA ASESORIA E INVESTIGACION ESPECIALIZADA	494.667,06
730603	18.500,00
SERVICIO DE CAPACITACION	18.500,00
730801	5.759,60
ALIMENTOS Y BEBIDAS	5.759,60
...	31.902.271,10

Conclusiones

Los productos entregados en la actividad que ha sido desarrollada en el marco de Eurosocietal, pretenden dar respuesta a la petición realizada al programa por la Subsecretaría de Presupuesto.

Tras el trabajo realizado consideramos que el sistema presupuestario de Ecuador ha mejorado de manera muy significativa en los últimos años. Estos avances nos permiten afirmar que no partimos de cero a la hora de abordar una mejora significativa de la estructura de los programas. Esto no quiere decir que sea posible generalizar una estructura de programas presupuestarios con enfoque de resultados en el corto plazo. Sin embargo hay otro elemento que queremos destacar y que va a favorecer la implementación de esta mejora. Nos referimos al avance que ha tenido en Ecuador la planificación con el PNBV y los diversos desarrollos metodológicos que ha tenido SENPLADES.

La implementación de mejoras sustanciales en los programas presupuestarios con enfoque de resultados en un marco de planificación, depende también en gran medida de los avances que se hayan realizado en la planificación, especialmente la institucional. Asociado con ello, podrá avanzarse más eficientemente si se coordinan esfuerzos concurrentes entre los procesos y responsables de la presupuestación y la planificación. Al respecto, creemos que la implementación de la propuesta que realizamos redundará en la mejora de ambas áreas.

La acción de Eurosocietal en la que se ha desarrollado esta actividad se refiere a la mejora de la vinculación plan presupuesto. Por esta razón no se ha hecho referencia en

detalle a la mejora que la introducción de la metodología propuesta tendrá también en la gestión. En todo caso si bien en la implementación SENPLADES es quizá el actor más relevante, es preciso el concurso tanto de las instituciones como de la SNAP.

Tras los productos entregados creemos que la metodología propuesta puede generar avances muy significativos en un plazo de tiempo prudencial. Es preciso iniciar experiencias piloto en una serie de ministerios y trabajar en paralelo con la estructura actual y la propuesta para afinar la metodología. La trascendencia del sistema presupuestario en la gestión pública exige que los cambios que en él se introduzcan sean paulatinos y se garantice la plena operatividad del nuevo sistema antes de que este sea obligatorio.

Aunque existen importantes avances en muchas instituciones que van a permitir la introducción de los productos y su vinculación con los resultados, los cambios propuestos no dejan de suponer un cambio de cultura y en la práctica de discusión, seguimiento y evaluación del presupuesto. Esto debe introducirse de forma progresiva y generando al mismo tiempo tanto el cambio de cultura citado como la normativa.

La experiencia de algunos países en las que se han producido diversos intentos de reforma que no han alcanzado los resultados esperados, nos hace pensar que junto con el apoyo de las autoridades, que en este caso se da explícitamente, es necesario un periodo de concertación, capacitación y experimentación en común de las mejoras que se pretenden introducir.

No hemos abordado en el trabajo que se ha realizado, los aspectos ligados a la descentralización fiscal que se están abordando en Ecuador. Aunque esta faceta no era objeto de nuestra actividad, queremos poner de relieve la importancia que tiene, especialmente en la vinculación del plan con el presupuesto, puesto que los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) deben vincularse también con el PNBV y la propuesta que hemos realizado se podría generalizar a estas instituciones, si estas dentro de su autonomía lo consideraran apropiado.

Para terminar queremos agradecer el apoyo que hemos recibido por parte de la Subsecretaría de Presupuesto tanto en las discusiones que se han desarrollado como en la facilitación de la información que les hemos requerido y a la Viceministra de Hacienda por su apoyo y compromiso con este proceso de mejora.

Referencias Documentales

ALDUNATE, E. y CÓRDOBA J. "Formulación de programas con la metodología de marco lógico" ILPES-CEPAL (2011).
Disponibile en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan045744.pdf>

- Argentina. Oficina Nacional de Presupuesto. "Formas de Incorporación de los Indicadores de Resultado a todo el Ciclo del Proceso Presupuestario" (2007).
- Argentina. Subsecretaría de la Gestión Pública. "La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica" (2007).
- Argentina. Subsecretaría de Presupuesto. "Hacia un presupuesto orientado a resultados, la estrategia seguida por las Subsecretaría de Presupuesto (2008).
- ARMIJO, Marianela (2013) "Sistema de Calidad del Gasto Público en Ecuador – Construcción de Indicadores de Desempeño y Calidad del Gasto Público". Documento preparado para el Ministerio de Finanzas del Ecuador.
- ARMIJO, Marianela. (2013) "Nota Metodológica para la definición de productos de los Programas Generales y Estratégicos y su asociación para la construcción de indicadores".
- Banco Mundial. "Performance-Informed Budgeting in Latin America: Experiences and Opportunities" (2009).
- BONNEFOY, Juan Cristóbal & ARMIJO Marianela. (2005) "Indicadores de Desempeño en el Sector Público". En: Serie Manuales N° 45. ILPES/CEPAL.
- CALDERON F. (2008). "Guía de orientaciones para la evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo" EUMED. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/411/>
- COGLIANDRO, Gisell. (2013) "El Presupuesto Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio". En: XXVII Seminario Nacional de Presupuesto Público - Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Santa Fe, Argentina.
- Comisión Europea (EuropeAid) "Manual Gestión del Ciclo de Proyecto". Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/pcm_handbook_es.pdf
- DAVIDSON, Liz. (2008) "El Presupuesto por Desempeño en el Reino Unido: Política de conexión con el Presupuesto".
- DORRELL, David. (2008) "Uso de la Información del Desempeño en el Reino Unido - Ideas iniciales –beneficios de la presupuestación orientada al desempeño". Reino Unido.
- DUHAMEL, Pierre-Mathieu. (2008) "La reforma presupuestaria francesa". En: Conferencia Internacional sobre Elaboración del Presupuesto con Orientación a Resultados. Buenos Aires, Argentina.
- Ecuador. Ministerio de Finanzas. "Borrador de autodiagnóstico: Ecuador - Área temática de Finanzas Públicas" (2012). Disponible en: www.ief.es www.fiiapp.org
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas "Guía metodológica de planificación institucional" (2012).
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación. "Guía de Formulación de Indicadores (Documento borrador)" (2013).
- El Salvador. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto. "Guía Metodológica para la identificación y diseño de programas presupuestarios" (2012).
- El Salvador. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto. "Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador" (2012).
- Federal budget on performance basis (1949). National Tax Journal (Pre-1986), 2(3), 284.
- FILC, G. y SCARTASCINI, C. (2012) "El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes". Publicado en A. Bárcena y N. Serra (eds). Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo? Santiago, Chile y Barcelona, España: CEPAL y CIDOB.

- Fondo Monetario Internacional. "Manual de Transparencia Fiscal" (2007)
- FONT, Joan. (1999) "Participación e innovación democrática en la elaboración de las Políticas Públicas". En: IV CONGRESO ESPAÑOL DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN. Granada.
- GARCÍA LÓPEZ, R. y GARCÍA MORENO, M. (2010) "La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe", BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35532834>
- Government Accountability Office (1997) "Performance Budgeting". <http://www.gao.gov/assets/230/223810.pdf>
- IDEA Internacional. "Gestión para resultados. Conceptos principio y proceso - Gestión del Cambio". En: Taller de Planificación Integral: Vinculación Planificación-Presupuesto (Anual-Plurianual) (2012).
- KAUL Inge, GRUNBERG Isabelle y STERN Marc. (1999) "Definición de bienes públicos mundiales". Publicado en "Bienes públicos mundiales" Oxford. México D.F. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bo-okprogrambudget.pdf>
- KIM J. Editor (2007) "From Line-item to Program Budgeting. Global Lessons and the Korean Case". Korea Institute of Public Finance.
- KRIEGER, Mario. (2006) "Implementación de la gestión por objetivos y del presupuesto por programas en el INDEC". En: El Presupuesto del Estado. Un camino hacia una nueva gestión pública. Fundación Unión.
- LEYVA J. (2012) "Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina". ILPES-CEPAL. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/46672/SGP_75.pdf
- MAKÓN, Marcos P. (2007) "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional".
- MANNING, N. (2008) "Performance-Informed Budgeting in Latin America. Experiences and Opportunities", Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/LCSPS_Working_Paper_0309_Performance_informed_budgeting.pdf
- MARCEL, M. (2009), "Presupuesto por resultados: moda burocrática o Nuevo paradigma de gestión pública", en Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36075574>
- MARTIRENE, Roberto A. (2013). "La planificación y la Administración Económica y Financiera en un País Federal - Vinculación Plan Estratégico y Presupuesto Aspectos Metodológicos". En: XXVII Seminario Nacional de Presupuesto Público - Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Santa Fe, Argentina.
- MARTNER G. (1967) "Planificación y presupuesto por programas". Siglo XXI. México.
- MARTNER, Ricardo. (2013) "Planes y Presupuesto". En: XXVII Seminario Nacional de Presupuesto Público - Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Santa Fe, Argentina.
- MEYERS, R. T. & RUBIN, I. S. (2011), "The Executive Budget in the Federal Government: The First Century and Beyond". *Public Administration Review*, 71: 334–344.
- MÓDOLO, Cristian. (2006) "El presupuesto por programa como herramienta del gerenciamiento en la Administración Pública Nacional". En: El Presupuesto del Estado. Un camino hacia una nueva gestión pública. Fundación Unión.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2007), "Performance Budgeting in OECD Countries", París, OECD Publications.
- OECD (2008) "Performance Budgeting: A Users' Guide". <http://www.oecd.org/governance/budgeting/40357919.pdf>

- ORTEGÓN, Edgar, PACHECO, Juan Franciso, PRIETO, Adriana (2005) "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas". En: Manuales N° 42- ILPES – Área de proyectos programación de inversiones
- República Dominicana. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (2000).
- República Dominicana. XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. "Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI" (2010).
- ROBINSON, M. y LAST, D. (2009) "A Basic Model of Performance-Based Budgeting", IMF Technical notes and manuals. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>
- ROSENBERG L., POSNER L y HANLEY E. (1970) Project evaluation and the Project appraisal reporting system. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADW881.pdf
- SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. (2003) "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos" En: Serie Gestión Pública. ILPES.
- SÁNCHEZ REVENGA J. (2009) "Manual de presupuestos y gestión financiera del sector público", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SANZ MULAS, Andrés & PINEDA NEBOT, Carmen. "Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala". (2000).
- SANZ, A. (1996) "Tendencias actuales en la gestión pública canadiense: el presupuesto del gobierno federal para 1996-97". Documentos. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- SCHICK, A. (2008), "Getting performance Budgeting to Perform" en "Results, performance budgeting and trust in government". Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1264801888176/Results_Performance_Budgeting_Final.pdf
- SCHICK, A. (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", OECD Journal on Budgeting, vol. 3, N° 2. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39168822.pdf>
- SCHWEINHEIM, Guillermo F.F. (2006) "Sistemas de gestión orientadas a resultados e instituciones político administrativas". En: El Presupuesto del Estado. Un camino hacia una nueva gestión pública. Fundación Unión.
- SENPLADES (2012) Guía Metodológica de planificación institucional. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/06/GUIA-DE-PLANIF.pdf>
- SENPLADES (2012) Transformación de la matriz productiva. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf
- SHACK YALTA, Nelson: "Presupuesto por resultados – Metodología, Documento para discusión". Para: Ministerio de Finanzas del Ecuador (2013).
- SHACK, N. (2009) "La articulación entre el plan y el presupuesto. Algunas experiencias en América Latina". En "Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados". BID <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=36075574>
- SHACK, Nelson: "Sistema de Calidad del Gasto Público en Ecuador – Formulación de un Programa Estratégico". Para: Ministerio de Finanzas del Ecuador (2013).
- SMITH, Adam (1776): Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones, México, Versión en español del Fondo de Cultura Económica, 1958.
- SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge. "La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados" - Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 40. Caracas. (2008).

- SOTELO, MACIEL, Aníbal Jorge: "La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica". En: Revista ASIP Nr. 80 (Nov.-Dic. 2012).
- THOMAS, Theo. (2008) "Experiencias y oportunidades en la presupuestación orientada a desempeño - Valor agregado de la presupuestación orientada a desempeño". En: Unidad de Gobernabilidad del Sector Público -América Latina y el Caribe. Banco Mundial.
- UÑA, Gerardo. (2010) "Planificación y Presupuesto basado en Resultados en América Latina" En: Curso Internacional *Planificación Estratégica y Políticas Públicas* - ILPES – CEPAL- AECID.
- WILDAVSKY, A. (1984). "Politics of the budgetary process". Little Brown and Company. Boston.
- World Bank. "Performance-Informed Budgeting in Latin America - Experiences and Opportunities". Public Sector and Governance Unit Latin America and the Caribbean Region (2008).

Marco Conceptual y terminológico en relación al diagnóstico y metodología de las estructuras presupuestarias en Ecuador

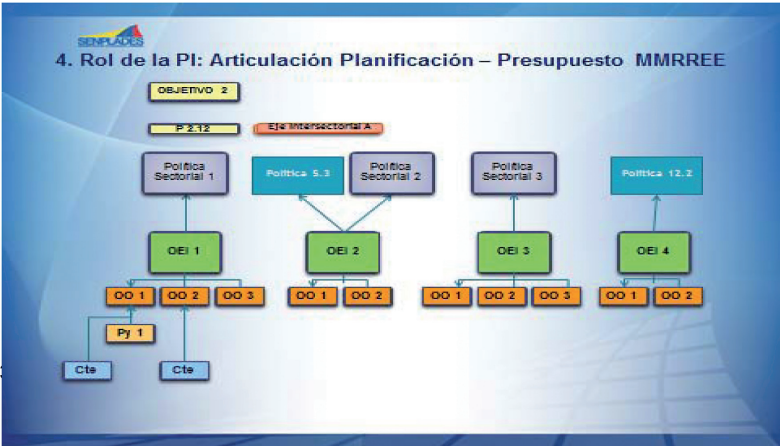
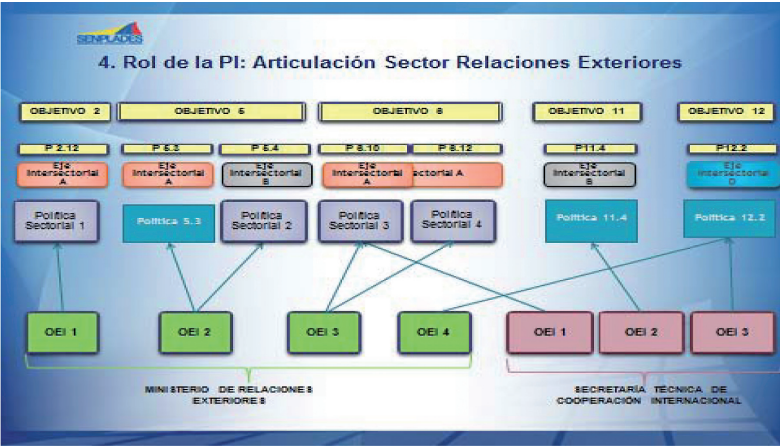
Este documento pretende servir de base para la discusión en torno al trabajo que desde el programa Eurosocial se ha desarrollado, a solicitud de la Subsecretaría de Presupuesto de Ecuador. Ha sido el tercer producto entregado en el marco del plan de trabajo acordado.

Tras diversas actividades realizadas, especialmente el taller de vinculación plan presupuesto, celebrado en Quito en mayo de este año, se ha decidido por parte del Ministerio de Finanzas de Ecuador acelerar el proceso de reforma presupuestaria en el que ya estaban inmersos, esencialmente en lo relativo a los programas presupuestarios y por lo tanto a las estructuras programáticas.

En el taller citado en el que participaron la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) se analizó, entre otras cosas, cual debía ser el elemento de engarce del plan con el presupuesto y se definió con el suficiente nivel de claridad que desde el lado del presupuesto eran los programas presupuestarios y específicamente los productos que de esto se derivan, (esto es los bienes y servicios que fruto del uso de los factores productivos que se contienen en los programas presupuestarios se generan) y desde el lado del Plan eran los objetivos estratégicos institucionales.

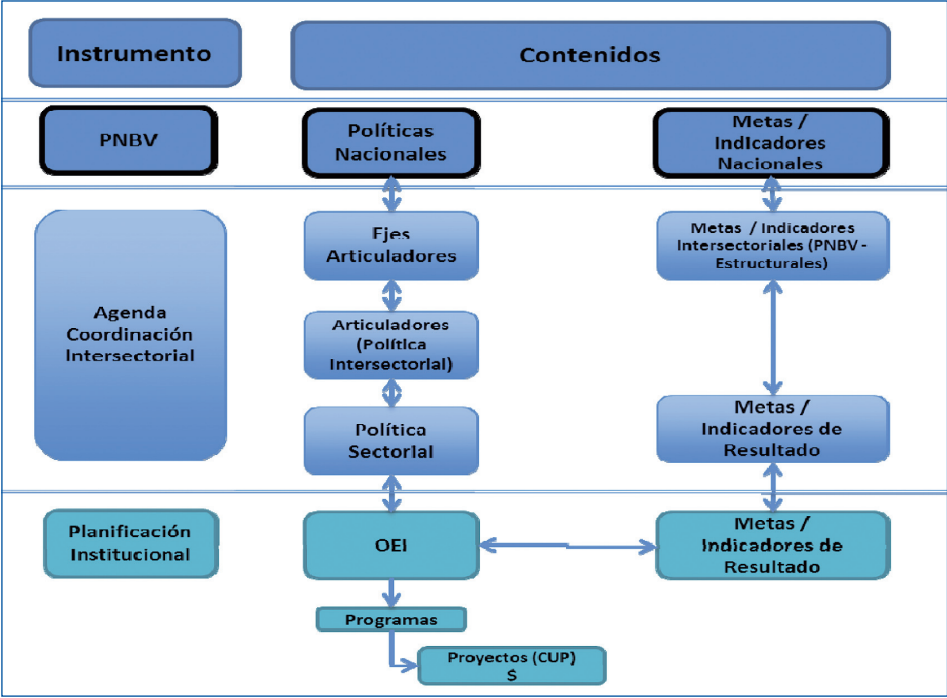
El proceso de planificación y presupuestación en Ecuador. Situación actual. Primera aproximación

En los cuadros siguientes, que puede considerarse la síntesis del acuerdo en relación al eje de la vinculación plan presupuesto entre Presupuesto y SENPLADES, se recoge un caso concreto en el que se visualiza este esquema conceptual.



Este esquema quedó también confirmado en una reciente reunión que con motivo del último taller sobre presupuesto plurianual celebramos con SENPLADES.

En la exposición que hizo el Subsecretario de Planificación, Señor Cárate, se recogía el siguiente cuadro que coincide con lo expresado anteriormente, aunque la faceta de vinculación aparece de una forma poco resaltada.



Como vemos en el cuadro anterior, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) da lugar a tres niveles de Planificación que se manifiestan en Políticas Nacionales, Políticas Sectoriales y Objetivos Estratégicos Institucionales. Como no podía ser de otra forma, el plan aterriza en las instituciones y en este nivel se establecen objetivos estratégicos institucionales.

No vamos a entrar en este documento en los aspectos relativos a la planificación que se recogen en el cuadro anterior puesto que el objeto de nuestro trabajo son los programas presupuestarios. Sin embargo, es importante resaltar que un plan de desarrollo no solamente implica al sector público sino también al privado y en tanto en cuanto el nivel de agregación es mayor de una manera más relevante. Asimismo en el nivel más bajo, la planificación institucional es el instrumento, y esta no se debe recoger solamente en el presupuesto que como veremos es una combinación de medios (factores para generar productos) sino que tiene que incluir otros aspectos que como todo tiene un coste, tienen un reflejo presupuestario, pero muy poco significativo. Nos referimos por ejemplo a las regulaciones legales.

Un problema que no vamos a abordar pero que también hay que tener en cuenta, es la vinculación entre los niveles del plan, entre el Plan Estratégico Institucional y las

metas agregadas del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). Evidentemente esto es responsabilidad del planificador y no nos afecta en nuestro trabajo de metodología programática, pero si afecta al resultado final que se pretende con el presupuesto.

Una pregunta a plantearse es, **¿quién es responsable del logro de estos objetivos institucionales?** Es importante de cara a nuestro trabajo fijar los marcos en los que debemos desarrollarlo.

En principio la fijación de los objetivos es responsabilidad del planificador en coordinación con el gestor. Sin embargo el logro de los objetivos ES RESPONSABILIDAD DEL GESTOR. Esto es, del Ministro del área correspondiente. Y en esto, sí se enlaza con el presupuesto puesto que al final el presupuesto es aprobado por el parlamento y es necesario saber quién se responsabiliza como gestor de esos fondos de que se logran los objetivos pretendidos. Por otro lado también tienen un interés y una responsabilidad de seguimiento (control interno) tanto los planificadores como los responsables del presupuesto como veremos.

El presupuesto como se observaba en el cuadro anterior genera pues los producto que coadyuvan al logro de los objetivos estratégicos institucionales, PERO NO LOS FIJA. NO ES LA INSTANCIA DE FIJACION DE DICHOS OBJETIVOS.

Cadena de valor público versus marco lógico, presupuesto y plan

En este epígrafe vamos a realizar una serie de consideraciones sobre las que debemos llegar a un acuerdo conceptual y metodológico.

La cadena de valor público se recoge en los dos cuadros siguientes. El primero de Anibal Sotelo y el segundo de elaboración propia.

Nos es de gran utilidad para dos aspectos claves de la metodología que tenemos que desarrollar. El primero se refiere a qué debe y qué no debe ser un tema presupuestario. El segundo y como corolario del anterior que debe y que no debe ser la preocupación y ocupación de la Subsecretaría de Presupuestos.

Es clave separar funciones y responsabilidades como forma de organizar racionalmente la acción del sector público y permitir de esa manera que se pueda realizar una gestión apropiada por parte de los responsables institucionales.

Se suele resaltar y el caso de Ecuador no es una excepción como uno de los problemas que tiene el gestor para desarrollar correctamente su función, la cantidad de información que se le requiere por parte de unidades horizontales como son en el caso de este país, Presupuestos, SENPLADES y SNAP. Es evidente que esta situación

que es real en la mayor parte de los países, genera ineficiencia e irresponsabilidad puesto que no queda claramente definido el ámbito de responsabilidades de unos y otros. La solución pasa por una coordinación entre estas tres instituciones, tanto en términos de sistema de información, como de las competencias que cada uno debe desarrollar así como de las normas que regulan los diferentes aspectos. Pero también es clave y esta es, en nuestra opinión, la cuestión más relevante, una clara definición de lo que debe hacer cada uno y de las tareas y responsabilidades que eso implica.

Tres son los campos de trabajo que hemos de diferenciar, al margen que como todo en ciencias sociales hay importantes áreas de intersección. Estos tres campos o aspectos son: presupuestación, planificación y gestión.

No hace falta acudir al Diccionario de la Real Academia para demostrar que en castellano esas tres palabras implican conceptos distintos.

El que existan áreas de intersección o de vinculación en el ejercicio de las tareas que corresponden a cada uno de estos aspectos del quehacer público, no debe llevarnos a crear un “batiburrillo” que impida el sano ejercicio de todas ellas y que dificulte, si no paralice, la labor de los gestores.

En este marco queremos plantear la discusión en torno al diferente enfoque que supone el denominado Marco Lógico y la Cadena de Valor Público.

La Cadena de Valor Público

Este marco conceptual nos permite diferenciar el proceso de valor económico privado del público. Ver las semejanzas en los tramos en los que las hay y definir las diferencias que implican las características específicas de lo público.

¿Por qué hablamos de valor público? Porque el valor de la producción privada (que no el coste) lo decide el mercado, esto es los ciudadanos de una sociedad a través del ejercicio de su faceta de consumidores y las empresas a través de la oferta de productos que les permitan maximizar su beneficio y perdurar en el tiempo.

El criterio pues del sector privado no es de aplicación a los bienes y servicios que en general produce el sector público puesto que en muchos casos, no es que no exista precio de mercado, sino que no existe una contraprestación en dinero por parte del consumidor de los mismos ligada directamente y exclusivamente al consumo de ese bien y servicio.

La producción pública, a diferencia de la del mercado no va dirigida a la satisfacción de una necesidad individual que individualmente se intercambia en el mercado a través

de la transferencia de renta en cada operación entre particulares. La producción pública va dirigida (en la mayor parte de las ocasiones) al ciudadano como colectivo y no en función de una transferencia de renta en cada operación, sino a través de un mecanismo de financiación de la producción de los bienes y servicios públicos (BySPs) que no se realiza individualmente sino colectivamente al margen de cada transacción. No es el lugar de detallar este mecanismo pero queda claro que el sistema tributario no es lo mismo, más bien no tiene nada que ver, con la compra de un bien en el mercado.

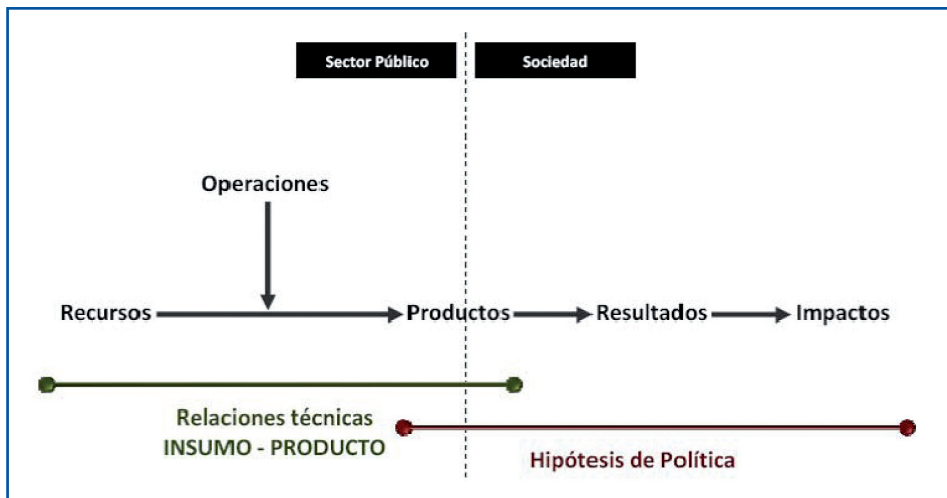
En ese contexto el valor de los productos (BySPs) se relaciona con la satisfacción de necesidades que se han decidido colectivamente. No puede ir un ciudadano al sector público y realizar una demanda individual solicitando un producto a cambio de un precio que está dispuesto a pagar, si no se ha decidido colectivamente que se va a producir ese bien para ponerlo a disposición de los ciudadanos (todos los ciudadanos o aquellos que tengan la necesidad del mismo).

Por lo tanto es equívoco plantear que el objetivo de la producción pública (y por lo tanto como veremos posteriormente de los programas presupuestarios) es satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esta visión parece negar lo descrito en el párrafo anterior puesto que parece indicar que la producción pública satisface directamente las necesidades ciudadanas, sin estar mediada por la toma de decisiones colectivas que comentamos anteriormente y que es la que decide qué necesidades se satisfacen y cuales nos. Las necesidades individuales podríamos decir que son infinitas. El individuo tiende a obtener una mayor satisfacción en función, en general de un consumo ilimitado de bienes tanto en cantidad como en diversidad. En el caso del mercado ese acceso viene determinado por su renta disponible que le permite realizar la demanda efectiva de los bienes que optimizan su utilidad sujeta a esa restricción, y en el caso del sector público accederá a aquellos bienes que se hayan decidido colectivamente.

Así pues, la cadena de valor público nos describe ese proceso de valorización en el marco de una cadena de valor que no está mediada por el mercado, sino por las decisiones colectivas tomadas a través de los mecanismos de la democracia representativa.

Para analizar más en detalle la cadena de valor pública y los elementos que más afectan a nuestro trabajo vamos a utilizar los dos cuadros siguientes. El primero de Aníbal Sotelo y el segundo de elaboración propia.

En el cuadro vemos que al igual que en el sector privado, el proceso de producción del sector público combina factores productivos para generar unos productos. Es importante destacar que este proceso sí es muy similar al que se produce en la empresa privada, si bien con ciertas características específicas que tiene el sector público.



El proceso finaliza en la creación del producto. En relación al tema que nos ocupa, al inicio del proceso tendríamos cuantificados unos factores en nuestro presupuesto, esto es los medios que tanto en términos financieros (importe total del programa) como en la distribución por tipo de gasto (personal, compra de bienes corrientes y servicios,...) que se van a poner a disposición del gestor que es el responsable de las operaciones para que produzca los ByS citados.

En las empresas también se suele producir un proceso de presupuestación previa a la realización de las operaciones aunque quizá con una mayor flexibilidad que en el sector público.

Para producir esos bienes hemos empleado unos factores que son los que recoge el presupuesto y los hemos ido empleando progresivamente a lo largo del ejercicio. No vamos a detallar más esta fase porque creemos que está clara, tan solo resaltar que junto el proceso de combinación material de los factores que a través de una función de producción se convierten en productos se va produciendo paralelamente un fenómeno financiero. Al igual que en el sector privado en el proceso productivo del sector público se van produciendo ingresos financieros y se van realizando pagos. Los desfases entre uno y otro, siempre que garanticemos en el caso del sector privado el mantenimiento del beneficio y en el del público el cumplimiento de los objetivos macro, no van a generar importantes problemas en el tema que nos ocupa. Por lo tanto junto con los costes de los factores que intervienen materialmente en el proceso productivo, tendremos costes asociados al flujo financiero que ambas actividades generan. No vamos a profundizar en los sistemas que tiene el sector público para gestionar esta faceta, aunque indudablemente en muchos países tiene una incidencia muy determinante en el proceso de producción material por las restricciones que a veces impone a esos procesos en términos de capacidad de disponer de los factores productivos que se precisan.

El valor del producto privado es el precio de mercado al que se vende el bien. No son los costes, que es otra cosa, sino el precio de los productos que realmente entran en las transacciones de renta con los consumidores comentadas anteriormente.

En el caso del sector público esa transacción de renta directa con el consumidor no se produce y por lo tanto no se genera de esa manera el valor. El valor que nos da el mercado, en este caso no lo tenemos.

En función de ese valor de mercado de los productos, se realiza en términos agregados la asignación de factores a las diversas producciones y empresas. Por lo tanto, y es un aspecto importante y distinto en relación al sector público, es el consumidor individual el que a través de su elección de consumo, determina la asignación de recursos en la parte de la economía sometida al mercado.

Como ya hemos repetido, en el caso del sector público la asignación se realiza de otra manera a través de decisiones colectivas que deciden entre otras cosas que necesidades se van a satisfacer.

La producción pública encuentra su valor precisamente en lo que acabamos de comentar, el logro de los objetivos y metas que colectivamente hemos decidido que queremos alcanzar con la intervención del sector público. Esto es, si los productos sirven para alcanzar estos objetivos tienen valor público, si no, no crean ese valor. Esa vinculación es la que da sentido a la asignación de medios (factores productivos) que se ha producido a través de la decisión presupuestaria en cuanto al para qué hemos decidido utilizar los medios. Otro tema que es también muy relevante es que una vez decidido el ¿para qué?, hay que producir al menor coste posible. En el caso del sector público no solamente al menor coste financiero sino al menor coste social. Este tema no va a ser objeto de este trabajo. Tan sólo destacar que la eficiencia en la producción pública es un requisito básico.

Como se ve en el gráfico de Soletto, si bien la faceta meramente productiva es muy semejante a la privada, la faceta de valoración del proceso es mucho más compleja.

La vinculación de los productos con los objetivos y las metas que se han decidido colectivamente no es como en el caso de la producción una relación esencialmente técnica ligada a una función de producción explícita o subyacente.

Cuando en el sector público establecemos que si producimos una serie de bienes se van a alcanzar las metas u objetivos que pretendemos, estamos suponiendo una relación causal que no depende exclusivamente de que los bienes se hayan producido eficaz y eficientemente, sino de una serie de hipótesis de política, de entorno que explícita o implícitamente hemos realizado que vinculan el producto con los resultados deseados y con los impactos que esos resultados van a generar. La producción y puesta

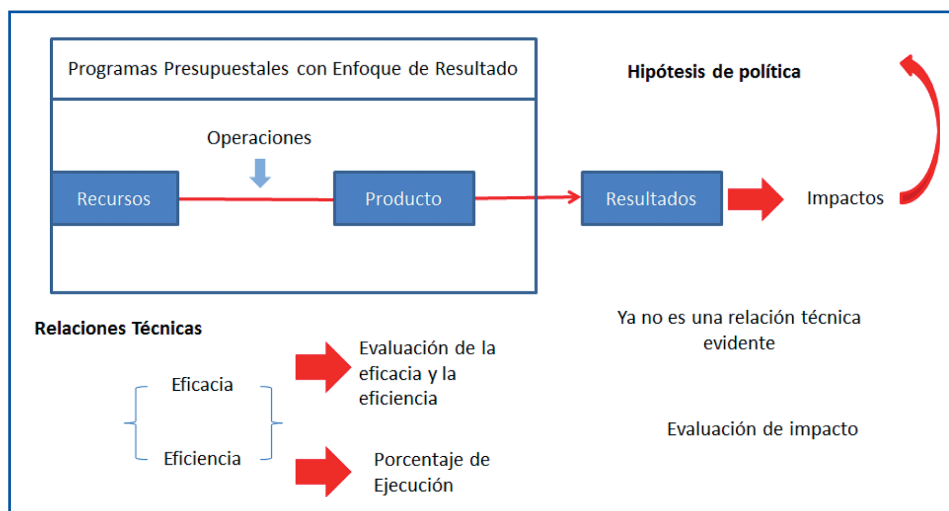
a disposición de los ciudadanos de ByS va a producir inevitablemente resultados. Pero lo que observamos en la realidad tras el proceso puede no deberse únicamente a los ByS que hemos producido sino a otros muchos factores que están implícitos en la hipótesis de política que realizamos.

En el cuadro siguiente se recoge el mismo esquema anterior pero introduciendo algún elemento más que nos relaciona con el presupuesto.

En primer lugar destacar que el esquema que se recoge aunque es válido tanto en el caso de que exista planificación como si no existe, hay importantes diferencias. En el caso español en el que no existe planificación, los programas se vinculan con las políticas de gasto, que se priorizan anualmente por parte del gobierno en el marco del programa electoral con el que se han presentado a las elecciones.

Si existe planificación, sea a largo plazo (más del periodo de gobierno) o en el límite del periodo de gobierno, la vinculación del presupuesto debe establecerse con el plan. No vamos a incidir ni comentar aquí, aunque son instrumentos relevantes los marcos de gastos de mediano plazo, la programación presupuestaria plurianual, los escenarios presupuestarios de medio plazo, etc.

Si existe planificación, el plan es el referente con el que se produce la valoración pública. Esto es en el cuadro vemos que los programas presupuestarios, van a generar unos resultados e impactos que deben corresponderse con las metas y los objetivos del plan.



En este caso y como se recogía en el primer punto de este trabajo, el plan tiene distintos niveles con sus metas y objetivos. Evidentemente la vinculación a la que nos referimos (aunque somos conscientes de que la valoración implicaría tener en cuenta los

niveles de planificación y su integración entre sí) se va a establecer con la planificación a nivel institucional, esto es en cada uno de los organismos a través de sus objetivos estratégicos institucionales.

Ello no obsta para que puedan existir programas presupuestarios que puedan afectar a varias instituciones dentro de una misma política sectorial. Este es un tema relevante que abordaremos en la metodología.

Los recursos se pueden establecer en subprogramas, actividades u otro tipo de agrupación que se pueden corresponder con subproductos o productos intermedios, etc.

Como se recoge en el cuadro y a efectos de ilustrar las diferencias entre unas fases y otras, se incluye los mecanismos de evaluación de cada una de ellas. En lo correspondiente al primer recuadro, sería la responsabilidad de Unidad Central de Presupuestos (Subsecretaría de Presupuesto en el caso de Ecuador) la asignación de los recursos (anteproyecto de presupuesto, proforma), seguimiento financiero del uso de los mismos, y garantizar la eficacia y eficiencia en el uso de los medios, tanto en el proceso de formulación como seguimiento y evaluación.

Al gestor responsable del programa le compete la producción de los bienes eficientemente, esto es al menor coste posible, y debe tener la libertad de organizar dicha producción de la manera que garantice la eficiencia técnica y económica. Si bien existe en el caso ecuatoriano una unidad horizontal como es el SNAP que apoya y supervisa los procedimientos de gestión al objeto de optimizarlos.

En esta faceta se produce una concurrencia en cierta medida de competencias y tareas entre el gestor y Presupuesto.

Algo semejante sucede con la otra responsabilidad del gestor para el tema que nos ocupa. Puesto que es el responsable de elaborar el plan operativo anual, al margen de la vinculación del mismo con otras herramientas de la planificación, debe ocuparse y es su responsabilidad de garantizar la vinculación de los productos del presupuesto que ha solicitado con los objetivos estratégicos institucionales. En esta tarea también interviene el organismo central de planificación que debe apoyar y supervisar.

En esta fase, es clave ser consciente que las relaciones de causalidad esto es Producto-Objetivos Estratégicos Institucionales (OEIs) no son triviales y automáticas. Por esta razón se indica en el gráfico que ya no es una relación técnica como la de insumo-producto. Aquí aparece la evaluación de impacto con grupos de control y grupos de intervención que nos permite aislar el entorno y validar las hipótesis en función de las cuales hemos definido dicha relación de causalidad. Dicho de otro modo, si las hipótesis que estamos haciendo para afirmar esa causalidad se dan en la realidad.

Por la razón anterior la evaluación de impacto es un cometido del órgano de gestión y de planificación. Sin embargo, dadas las funciones del órgano de presupuestación como garante de que el proyecto de presupuesto que se presenta al parlamento -máximo tomador de decisiones colectivas-, parece que debe de tener algún papel en esa evaluación, al menos estar informado del resultado de la misma.

El marco lógico y su papel en la presupuestación y planificación

Como comentábamos anteriormente, la presupuestación por programas con enfoque de resultados a la que dedicaremos un epígrafe posteriormente, tiene un contenido diferente en el caso de existir planificación en el país o no existir. Esta diferencia tiene una incidencia determinante a la hora de elegir instrumentos y contenido de los programas presupuestarios.

Dada la amplia literatura que existe en relación al marco lógico (ML) hemos elegido como referente, dado que estamos desarrollando estas actividades en el marco de un programa de la Unión Europea, el Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto de EuropeAid.

Como plantea Aldunate y Córdoba (2011) *a mediados de los años '60, las Agencias de Financiamiento al Desarrollo impulsaron la creación de nuevas metodologías para conducir la gestión de implementación de proyectos y programas. Entre las soluciones propuestas, la que resultó más atractiva fue la llamada Marco Lógico (Logical Framework o Logframe), desarrollada en Estados Unidos por la empresa Practical Concepts Inc. A partir de principios de la década de los '70, la U.S. Agency for International Development – USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comenzó formalmente a utilizar el Marco Lógico en la planeación de sus proyectos. De ahí en adelante, la metodología se expandió primero entre la comunidad de agencias para el desarrollo internacional, y luego en los diversos ámbitos académicos y profesionales de la gestión.* (Véase Rosenberg y otros, 1970).

El marco lógico surge pues y quizá esa sea su razón de ser en la necesidad de evaluar los proyectos de desarrollo. Sus antecedentes u orígenes como instrumento de gestión los podemos encontrar en la gestión empresarial y quizá en el enfoque de Peter Drucker de la gestión empresarial por objetivos (en su obra de 1954, *The practice of management*) que progresivamente van generalizándose como paradigma asimismo de la gestión pública. Es curioso que es también este autor el que plantea la gestión por resultados diez años más tarde en su obra *Managing for Results*.

Si bien es evidente que esta herramienta se ha generalizado no debemos olvidar cual fue su origen y razón de ser a pesar de que evidentemente ha ido siendo actualizada a lo largo de sus más de 40 años de vida.

Calderón (2008 pág., 15-19) realiza una interesante síntesis de la crítica al marco lógico como instrumento de gestión de proyectos. Entre sus afirmaciones nos gustaría destacar las siguientes:

- El uso generalizado de esta herramienta supone un notable activo si bien el uso e impacto de la misma en el mundo del desarrollo, no ha sido sistemáticamente estudiado. Lo que plantea la duda sobre si las virtudes y bondades que se presumen provienen del método mismo o si por el contrario su difusión generalizada es la que lo hace bueno.
- El ML se fundamenta en los modelos, ideas y filosofías sobre el desarrollo dominantes en los 60, siendo por tanto producto de su tiempo.
- Sin embargo la evidencia empírica de los últimos 40 años nos fuerza a plantear la tipificación del desarrollo como un problema complejo.
- Dada su condición estructural, la realidad del subdesarrollo llama indefectiblemente para su corrección a instrumentos de mayor calado que el mero proyecto y entran las políticas
- El enfoque supone en cierta medida la negación de la política y su pretendida sustitución por un conjunto más o menos articulado de proyectos.
- El carácter minimalista del ML, es decir el proyecto configurado está linealmente orientado a la solución de un problema o la cobertura de una necesidad, que concibe el proyecto como un punto en el espacio

El marco lógico tal y como se recoge en el Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto de EuropeAid (MGCP)

En 1992 la Comisión Europea adoptó esta metodología de **diseño y gestión de los proyectos**, basadas en el método del ML. El objetivo era y sigue siendo una mejor gestión de las acciones de cooperación exterior.

Esta metodología se refiere al ciclo del proyecto y en este manual, el término « proyecto » describe un proyecto – un grupo de actividades con vistas a alcanzar un objetivo específico en un tiempo dado – y un « programa » - una serie de proyectos cuyos objetivos reunidos contribuyen al objetivo global común, a niveles sectorial, nacional e incluso multinacional.

¿Qué es el Marco Lógico?

El marco lógico es un instrumento desarrollado en los años 70 y utilizado desde entonces por diferentes organismos de cooperación internacional.

Este método implica la estructuración de los resultados de un análisis que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un proyecto o programa. Este ejercicio debe reflejar las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles

de objetivos, indicar cómo se puede verificar si se han alcanzado los objetivos y definir las hipótesis fuera del control del proyecto / programa que pueden influir en su éxito.

El enfoque del ML se divide en dos etapas.

La primera de análisis.

El análisis de las partes interesadas. Una parte interesada puede ser cualquier individuo, grupo de personas, institución o empresa / firma susceptible de tener un vínculo con un proyecto / programa dado. De manera ideal, se debería diseñar un proyecto / programa en el ámbito de un taller participativo de planificación que reúna los representantes de las principales partes interesadas, con una representación equilibrada de los intereses de las mujeres y de los hombres.

El análisis de problemas. En síntesis este análisis pretende identificar los aspectos negativos de una situación existente y pretende establecer a través del árbol de problemas las relaciones causa-efecto entre los problemas existentes.

El análisis de objetivos pretende entre otras cosas describir la situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas con la participación de las partes interesadas.

Por último el análisis de estrategias.

En segundo lugar una etapa de planificación. Plan operativo práctico para la ejecución.

Marco lógico y programas presupuestarios en un contexto de planificación

Hemos realizado una somera descripción del ML y tan sólo queremos poner de manifiesto algunas diferencias que consideramos relevantes, entre ese enfoque y el que proponemos para abordar la metodología de las estructuras presupuestarias en un marco en el que existe la planificación con las características de Ecuador.

El programa presupuestario como describiremos más en profundidad en un epígrafe posterior, se sitúa en la primera parte de la cadena de valor descrita. Esto es la combinación de medios para obtener los productos. Como hemos indicado esta es una relación técnica en la que subyace una función de producción.

La resultante del programa son los productos que este genera, esto es los bienes y servicios que se producen.

En un marco de planificación como el ecuatoriano ya descrito, la decisión sobre ¿qué producir?, no es fruto de una identificación de problemas que se realiza con las partes

interesadas sino que proviene de los objetivos estratégicos institucionales. Los productos son un medio para lograr las metas del plan a través de mecanismos intermedios como los OEIs.

La participación ciudadana no se produce con los interesados, como es en el caso del ML sino que se produce en la elaboración del PNBV. En este tema y en relación a lo comentado anteriormente sobre la diferencia de la cadena de valor público y privado el ML se asociaría más a una relación de valorización privada. Esto es lógico puesto que el ML es un instrumento de la cooperación internacional. Su campo de trabajo son las intervenciones que un país realiza en otro y se dirige directamente a aquellos grupos que considera pertinentes para dotarles de los bienes y servicios que estos grupos demandan.

La proforma presupuestaria en Ecuador no se articula con unos objetivos que parten de los análisis del ML comentados sino con los objetivos del plan como se recoge en el documento del Viceministerio de Finanzas: Articulación de la proforma 2014 al Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017.

En relación a los otros tres análisis del ML que hemos indicado Problemas, Objetivos y Estrategias, estos tampoco se realizan en el programa presupuestario. Algo semejante a esta metodología sí se produce en el proceso de planificación en Ecuador y ese debe ser su marco. No vamos a extendernos en este punto pero, por ejemplo en la Guía Metodológica de Planificación Institucional de SENPLADES, se recoge un marco conceptual que aunque no es el ML, puesto que está más adecuado que esa herramienta a las necesidades de dicha planificación, define una metodología que se referencia a la política pública como no podía ser de otra manera y no a las demandas de los grupos de interesados.

Por último destacar una importante diferencia entre los programas presupuestarios y los proyectos de cooperación internacional que se refiere al ámbito temporal de los mismos. El proyecto en el marco de la cooperación internacional es limitado en el tiempo (un grupo de actividades con vistas a alcanzar un objetivo específico en un tiempo dado) no tiene vocación de permanencia. En el caso de los programas presupuestarios y está es la experiencia en la generalidad de los países, los programas tienen vocación de permanencia. Cuanto más desarrollado es un país más estables son estos programas porque responden a lo que colectivamente hemos definido como derechos ciudadanos cuyos requerimientos en términos de bienes y servicios públicos se proveen a través del Estado.

El enfoque de proyectos y la inversión pública.

Antes de concluir con este epígrafe queremos abordar el tema de la inversión pública.

Entenderemos como inversión pública aquella que genera capital físico. Aunque este no es el concepto que se utiliza en Ecuador, puesto que en los proyectos de inversión

se incluyen algunos de los gastos que generan capital social, nos resulta más cómodo plantear el tema que nos interesa resaltar partiendo de este concepto. Además la consideración de gastos de capital o de inversión pública, de los gastos que generan capital social nos crea algunos problemas en relación al trabajo que estamos desarrollando puesto que sería problemático entonces clasificar los gastos corrientes de educación como tales, puesto que contribuyen evidentemente a la creación de capital social.

Como esta discusión no nos afecta de manera determinante a nuestro trabajo vamos a obviarla en este documento. Sin embargo como veremos posteriormente en las categorías programáticas establecemos conceptualmente el término proyecto exclusivamente a efectos de la misma, esto es del marco de la estructura de los programas lo que no implica que pueda haber otra acepción en otros procesos, como es el de planificación.

El enfoque de proyectos, como hemos comentado en el epígrafe del marco lógico, se refiere a procesos de producción que se desarrollan en un tiempo determinado y que se fijan unos objetivos concretos de producción que se consideran medios para el alcance de metas con un horizonte temporal a largo plazo.

La inversión pública se ha insertado tradicionalmente en ese enfoque por diversas razones entre las que podemos destacar al menos tres.

1. Mientras que los gastos corrientes se ha considerado tradicionalmente que debían financiarse por ingresos permanentes, los gastos de inversión se han considerado ligados a los ingresos no permanentes. Diversas razones han avalado este planteamiento a lo largo de la historia y se han consolidado recientemente en el marco del planteamiento generalizado en las finanzas públicas de la estabilidad fiscal.
2. Relacionado con el anterior la concepción del gasto de inversión como motor del desarrollo económico. Las concepciones clásicas de la primera mitad del siglo pasado centraban la labor fundamental del estado en cuanto al crecimiento económico en favorecer el proceso de acumulación de capital en sectores claves ante la ausencia de capacidad de la iniciativa privada en esos terrenos. Como indica Leyva (2012) refiriéndose a la planificación en América Latina en los años 60: *Los planes elaborados en los años sesenta tuvieron como preocupación fundamental la aceleración del ritmo de crecimiento económico e hicieron hincapié en la consistencia macroeconómica.... Entre los rasgos generales más marcados de los planes elaborados en los años sesenta, se destacan la preocupación por el desarrollo de la industria manufacturera. Esos planes otorgaron, además, especial importancia a la provisión de energía, la ampliación y mejoramiento de los servicios de transporte y comunicaciones. La elevación de la productividad y la producción agrícola fue, a menudo, un tema de preocupación.* Desde esta concepción lo relevante para el plan es la inversión que es la que va a favorecer el crecimiento a través de la acumulación de capital de la que se es deficitario. Esta situación ha cambiado en el siglo XXI y la planificación

no tiene como objetivo prioritario y único el crecimiento sino una visión mucho más amplia como recoge el PNBV.

3. La realidad actual, con sectores públicos con un creciente peso en el Producto Interior Bruto y con una incidencia mucho más amplia en la economía nacional como veremos en el punto siguiente, implica unos papeles mucho más amplios también para la planificación. Al margen de que la planificación no solamente afecta al sector público sino que es una guía de la actuación de este para el sector privado, nos encontramos con la necesidad de alinear toda la actuación pública a los objetivos del plan. En este contexto no solamente son los gastos de capital los que van a contribuir al logro de las metas que el plan se propone. Incluso y dado el porcentaje que suponen, probablemente no sean quizá los únicos determinantes.

Las reflexiones anteriores nos llevan a plantear como necesario superar la visión de proyecto como eje de la vinculación entre el plan y el presupuesto y trasladarla al programa presupuestario y esto afecta a la definición de la estructura programática que es el objeto de nuestro trabajo. Además y teniendo en cuenta la visión plurianual del presupuesto que se precisa, el gasto de capital se queda "corto" si no se tiene en cuenta el gasto corriente que va a generar y que por la propia definición de las metas de los planes, va a ser permanente en el tiempo. Si se pretende construir una carretera por ejemplo, es para que el servicio de movilidad de mercancías y personas se garantice permanentemente.

Por estas razones entendemos que las categorías programáticas deben contemplar conjuntamente, esto es, al mismo nivel estructural, las actividades y los proyectos tal y como los definiremos posteriormente.

Funciones del Sector Público. Razones de la Intervención del sector público en la economía

En este epígrafe pretendemos tan sólo resaltar la complejidad del sector público actual debido a que asume funciones que no se habían planteado en épocas pasadas. En gran medida, la necesidad de reforma del presupuesto y la insuficiencia del presupuesto clásico, esto es el presupuesto de medios, se debe a estas nuevas funciones del Estado que aparecen en la segunda mitad del siglo pasado, tanto por el desarrollo del Estado del bienestar como por el avance de la economía pública en la identificación de las carencias del mercado.

En economías de mercado existe una serie de razones de intervención del sector público que han sido descritas, estudiadas y analizadas por diversas disciplinas entre las que está la ciencia económica (economía pública, hacienda pública), el derecho financiero y otras. Estas razones son asumidas por una sociedad en el marco de la toma de

decisiones colectivas mediante mecanismos de democracia representativa y se plasman en las constituciones de los países y en las normas que las desarrollan.

En síntesis estas funciones pueden agruparse en cuatro grandes categorías.

1. Estabilidad y crecimiento económico.

No vamos a describir los diversos aspectos de esta función, tan sólo destacar que si bien hemos comentado que el presupuesto tradicional tiene importantes limitaciones para dar respuesta a las necesidades actuales, se mantiene su vigencia en relación a la estabilidad. Curiosamente en los últimos años hemos asistido en prácticamente todos los países del mundo a un resurgir de la necesidad de equilibrio presupuestario en sus diversas versiones como elemento clave para la estabilidad macroeconómico. Destacar para el tema que nos ocupa y en relación a algunos aspectos colaterales del mismo como es el creciente interés por el costeo, que son el volumen de gasto total y su financiación a través de los diversos mecanismos (tributos, otro tipo de ingresos y endeudamiento) las variables claves. Aunque no se niega la necesidad de otras características en el gasto y en el ingreso, lo relevante es el volumen del mismo y de eso se ocupan las diversas leyes de estabilidad o las restricciones que las constituciones están imponiendo en los últimos tiempos. Este es un aspecto destacable que hace que la variable clásica, la financiera de los presupuestos deba ser muy tenida en cuenta, y en relación con el tema que nos ocupa, exige no olvidar que junto con la necesaria vinculación del plan con el presupuesto, es precisa la vinculación de la variable financiera con los programas.

En relación al crecimiento económico, el plan sí se revela como instrumento determinante y un claro ejemplo de esto es el PNBV que incorpora como meta la transformación de la matriz productiva. En relación a esta función cobra una mayor importancia la vinculación del plan con el presupuesto y con un enfoque más amplio que los gastos de inversión. Es todo el presupuesto público y de todos los niveles de gobierno el que debe contribuir a los objetivos de crecimiento que se recogen en el plan.

2. Fallos del mercado.

Es uno de los aspectos de la intervención pública que tiene su origen en los avances que ha realizado la economía en el último siglo. Desde los problemas de monopolio natural a los de asimetría de información y las relaciones principal agente entre otros posibles fallos, sabemos que el mercado, bajo ciertas condiciones, no asigna eficientemente y esto exige la intervención del sector público. Esta intervención para mejorar esos fallos requiere que el sector público actúe con eficiencia y eficacia y no caiga en los llamados fallos del sector público. En la solución a los fallos de mercado se puede optar o por la regulación o por la producción pública que suele realizarse por razones de eficiencia a través de empresas públicas. En ambos casos aunque especialmente en el segundo, estas funciones tienen una relevancia importante en el presupuesto. En el caso ecuatoriano, no solamente desde el lado de los gastos sino también desde el de los ingresos puesto que junto con

su función de mejorar los fallos del mercado se puede generar y en este caso se generan (ejemplo los ingresos del petróleo) importantes ingresos al presupuesto. Estas empresas públicas cumplen funciones muy relevantes y es precisa también su contribución al PNBV que tiene asimismo una plasmación en términos presupuestarios, aunque con peculiaridades debido a su forma organizativa. A título de ejemplo el PNBV recoge en su objetivo 11 como política y lineamiento estratégico: *Fortalecer las compras públicas plurianuales, la sustitución de importaciones, la transferencia e innovación tecnológica y la gestión comercial y de redes de distribución, eficientes y competitivas, en la gestión de la empresa pública de telecomunicaciones.*

3. Alterar la redistribución de la renta que genera el mercado.

A margen de las razones por las que una sociedad decide alterar la resultante en términos redistributivos y el alcance de dicha alteración, existe un acuerdo social para que el sector público intervenga con políticas redistributivas. El objetivo 2 del PNBV recoge *Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad* recoge en relación al Buen Vivir lo siguiente *El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, **igualdad, equidad y solidaridad.***

El principio de equidad como criterio de la actuación pública, tiene un claro reflejo en el presupuesto puesto que los programas presupuestarios junto con los criterios de eficiencia y eficacia deben servir a la equidad, si bien a través de su contribución a los objetivos del plan mediante la vinculación con los OEIs.

4. Una última función, de relativa reciente aparición, se refiere a la garantía de los derechos ciudadanos que se reconocen en los estados del siglo XXI, tanto en la Constitución como en las leyes de los diferentes países. Si bien, en parte están ligados a la función anterior, tienen una especificidad propia. La acción del Estado para garantizar estos derechos se debe proyectar en la planificación y así el PNBV recoge que: *La Constitución ordena que esa planificación se vincule en forma directa a la construcción de los derechos de los ciudadanos.* De forma creciente, esta función tiene su reflejo en los programas presupuestarios como instrumento en el que se concretan los fondos y los productos que van a permitir la garantía de dichos derechos.

Para terminar este epígrafe, hacer referencia al enfoque de políticas públicas como complementario a la visión más economicista que quizá ha sido la predominante en el campo de las finanzas públicas. El desarrollo de las funciones del sector público ha generado la aparición de una nueva forma de enfocar y analizar su actuación que tiene un importante impacto en la planificación. Este enfoque que complementa y perfecciona los existentes hasta su aparición, resalta el elemento de toma de decisiones colectivas a través de mecanismos políticos en el marco de un sistema democrático. El PNBV está impregnado de esta visión y se refleja en la propia metodología del mismo.

El presupuesto por programas con enfoque de resultados en un marco de planificación

La tarea que vamos a desarrollar, como hemos indicado reiteradamente y a la que sirve este documento, es el diagnóstico de los programas existentes y la elaboración de una metodología para la estructura de los programas. Parece preciso pues enmarcar dicho trabajo en lo que consideramos un presupuesto por programas.

El presupuesto tradicional basado en los principios clásicos del presupuesto supuso un importante avance en relación a la situación anterior. El paso de la hacienda real a la hacienda pública supuso un cambio fundamental que basa y fundamenta las democracias modernas. El presupuesto moderno surge y da sentido a las democracias parlamentarias que surgen a partir de la revolución francesa. A partir de su aparición, no es el rey ni el propietario ni el decisor de la hacienda pública, son los ciudadanos a través de sus representantes los que van a decidir qué y cómo se ingresa y en qué y para qué se gasta. Todos los principios clásicos del presupuesto: competencia, universalidad, unidad, especialidad, temporalidad, publicidad,... pretenden garantizar esa toma de decisiones presupuestarias por parte del parlamento así como que en la ejecución el gobierno no pervierta lo aprobado por el parlamento. Como corolario, la tercera fase del ciclo la de control o rendición de cuentas pretendía evaluar el cumplimiento de la legalidad que recogía los principios citados anteriormente.

Es cierto que esta visión supuso un importante avance en relación a la situación anterior en la que no existe una hacienda pública como tal sino que esta se confunde o se identifica con la hacienda del monarca. Sin embargo no se corresponde con las necesidades de la situación actual. Tan solo un ejemplo para ilustrar esto. Todo el control a posteriori se centra en el cumplimiento de esos criterios. La obligación del gobierno de rendir cuentas al parlamento y la existencia de órganos técnicos al servicio de estos (tribunales de cuentas, contralorías,...) genera un mayor nivel de control por parte de los representantes ciudadanos pero no pretende conocer el impacto de la actuación pública, puesto que en ese modelo, dicho impacto era garantizar las reglas del juego que permitieran el funcionamiento del mercado.

El modelo clásico se genera en un momento histórico en el que las funciones del Estado eran reducidas e incluso esa actuación era considerada como un mal necesario.

La evolución de las funciones del sector público con la complejidad y amplitud que se han comentado anteriormente, supuso una crisis de este enfoque. Esa crisis no pone en cuestión la necesidad de la mayor parte de esos principios sino que exige la incorporación tanto de nuevos principios como de nuevas facetas en el proceso presupuestario.

Los gastos que aprueba el parlamento deben dedicarse a aquello para lo que han sido autorizados, esto es si hemos decidido que se va a dedicar una cantidad a personal no

deben adquirirse automóviles con esa cantidad y viceversa. Sin embargo el cambio de paradigma, radica en que la razón de ser del presupuesto como expresión de la toma de decisiones colectivas, no solo queda justificada por la garantía de que se gasta en lo aprobado sino que es necesario también lograr lo que pretendemos con ese gasto, esto es para qué se gasta.

Ese cambio de paradigma tiene quizá su primer hito en la Comisión Hoover en los Estados Unidos en 1949. Un interesante informe de la General Accountability Office norteamericana (GAO, 1997) recoge una descripción de las distintas etapas que en ese país se han ido sucediendo para implementar ese cambio. El Performance Budgeting que recomendaba la Comisión Hoover intentaba cambiar el foco de los inputs que utilizaba el ejecutivo a sus funciones, actividades, costes y logros. Tras este primer intento se han desarrollado en ese país diversos procesos de mejora del proceso presupuestario que han centrado su atención en diferentes aspectos en este nuevo marco: el Planning-Programming-Budgeting-System en 1965, la gestión por objetivos en 1973, el presupuesto base cero en 1977, en 1993 se aprueba por el Congreso norteamericano la Government Performance and Results Act (GPRA) que pretende mejorar la eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de los programas federales a través de que las agencias enfoquen sus prácticas de gestión a los resultados de los programas.

De una u otra forma estas reformas se han trasladado a los procesos presupuestarios de los países de América Latina y el resto del mundo.

Paralelamente en el caso de América Latina y también a lo largo de ese dilatado periodo como fue en los 60 en España y Francia, se ha producido un proceso de desarrollo, con sus crestas y valles, de la planificación como instrumento clave de la gestión de las finanzas públicas y como marco del presupuesto público.

En este momento histórico y tras décadas de ausencia de planificación fruto de las concepciones dominantes en el campo de la economía, asistimos en América Latina a un auge de la planificación como herramienta para conducir desde la acción del sector público al estado deseado en el largo plazo.

En relación a este tema existe una singularidad en este continente puesto que en el caso norteamericano citado y en la mayor parte de los países europeos, la planificación como eje conductor a largo plazo de la actuación del sector público y con una visión amplia y general, no es la opción que se ha adoptado.

Esta diferencia va a tener un importante reflejo en la manera de conducirse en las finanzas públicas y en el tipo de instrumentos a utilizar. Incluso esa diferencia de enfoque lleva a una distinta definición del presupuesto por programas en un caso y otro. Como veíamos en la GPRA y dada la inexistencia de planificación, se pretende que el presupuesto alcance directamente hasta los resultados que se deben lograr en relación

a los ciudadanos. En ausencia de planificación el presupuesto no se concibe como un instrumento de conducción de la sociedad hacia unos objetivos comunes a largo plazo.

Ecuador es uno de los países en los que en los últimos años se ha desarrollado más la planificación y ha añadido como característica fundamental de la misma la participación ciudadana. El PNBV que indudablemente es susceptible de mejoras y su última versión así lo hace en relación a la anterior, se constituye en un referente en la región. El sistema de planificación ecuatoriano es objeto de interés en otros países y son múltiples las visitas y pasantías de otros países para conocerlo en profundidad.

Hay pues un doble marco en el que tenemos que integrar nuestro trabajo en el caso de Ecuador. Por un lado los avances y las buenas prácticas que se han producido a nivel internacional en los diferentes países en el campo de la presupuestación y por otro los avances que se han producido específicamente en Ecuador en el de la planificación y el marco que esta genera para el proceso presupuestario.

Este es un tema clave tanto para el trabajo que vamos a desarrollar como para comprender las propuestas concretas que realizamos.

En síntesis y lo desarrollaremos más en el punto siguiente consideramos que el proceso presupuestario y por lo tanto la estructura de los programas es diferente si nos encontramos en una país con o sin planificación. Si existe planificación el programa “acaba” en los productos puesto que estos deben estar al servicio de los OEIs, mientras que si no existe planificación no se tiene ese referente y el programa “llega” hasta los resultados que se pretenden con esos productos. En todo caso, en ausencia de planificación, esos resultados se enmarcan en los objetivos de las políticas de gasto que anualmente fija el gobierno para elaborar el presupuesto.

Presupuesto por programas con enfoque de resultados o Presupuesto por resultados

El presupuesto por resultados como recogen García y García (2010) se enmarca en la gestión por resultados que “nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado”. Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP en la perspectiva de fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, se encuentra la “gestión para resultados, que es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

Así pues hay dos elementos destacables y que son muy relevantes a la hora de aplicar este enfoque en países como Ecuador. El primero es que nace de una necesidad de

enfrentar las crisis fiscales y financieras y el segundo que surge de la denominada Nueva Gestión Pública que no incluye entre sus herramientas la planificación por ser un enfoque que se desarrolla en el marco de una filosofía neoliberal.

¿Qué es el presupuesto por resultados?

Es curioso que un término que se usa permanentemente en muchos países, sin embargo como dicen Filc y Scartascini (2012) “desafortunadamente, no existe una definición única respecto de qué constituye un presupuesto por resultados”. Estos autores recogen varias definiciones:

“Schick (2003, pág. 101): El presupuesto por resultados puede ser determinado como cualquier presupuesto que presente información acerca de lo que los distintos organismos han hecho o esperan hacer con los fondos que les son asignados. En este caso, solo se refiere a la información de rendimiento presentada como parte de la documentación del presupuesto o de una clasificación presupuestaria en que los créditos están divididos por grupos de productos o resultados.

Más recientemente, la OCDE (2007, pág. 22) lo definió como “una forma de presupuestación que vincula la asignación de fondos a resultados medibles”, y para el Banco Mundial (Manning, 2008, pág. 6): “Es el uso adecuado de información de desempeño por parte de actores clave en cada etapa del proceso presupuestario para alimentar sus decisiones acerca de asignación de recursos y mejorar la eficiencia del uso de los mismos”.

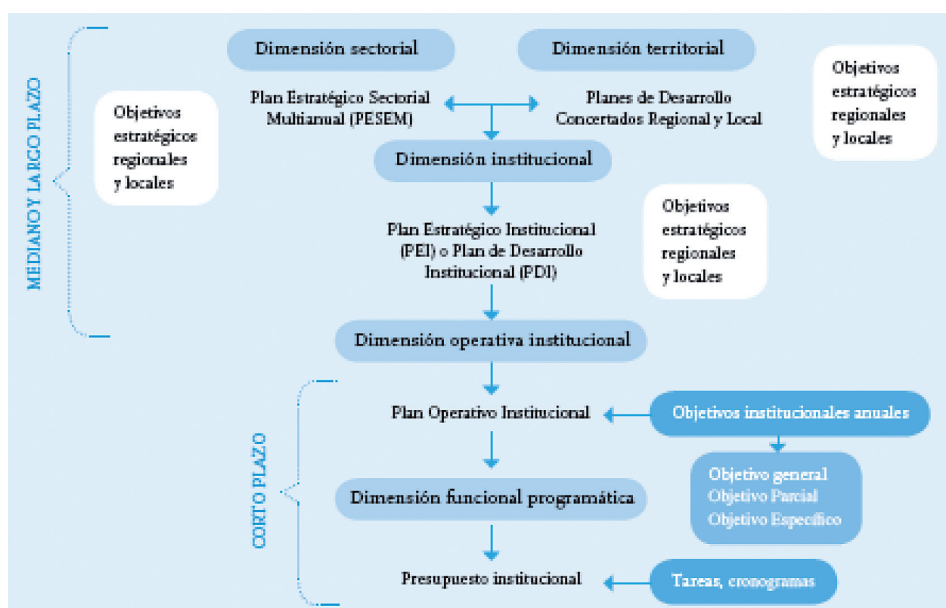
Marcel (2009, pág. 43) resume estas definiciones poniendo énfasis en las demandas y en el carácter político de la presupuestación: “En particular, definimos el PpR como el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados —pasados y futuros—, sobre la aplicación de los recursos públicos, pero que también motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos resultados”. Finalmente, García López y García Moreno (2010, pág. 13) lo definen como un: “Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo con los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones”.

Para estos autores “en todos los casos, las definiciones cuentan con dos componentes Fundamentales. Primero, la necesidad de disponer de información respecto del uso y resultados de los programas financiados por el erario público. Segundo, que esta información sea utilizada para guiar la asignación de los recursos del Estado”.

Para nosotros hay un elemento más relevante que los dos anteriores en todas esas definiciones y es que excepto la de Roberto García no tienen en cuenta la existencia de la planificación. Y esta última, no tiene en cuenta los planes de largo plazo esto es no tiene en cuenta más que la vinculación con los llamados planes de gobierno. Sin embargo en el caso de Ecuador el plan aunque tenga un horizonte ligado al periodo que tiene garantizado el gobierno se enmarca en el largo plazo. A título de ejemplo la citada transformación de la matriz productiva que contiene el PNBV.

El enfoque que vamos a utilizar en la definición de las estructuras programáticas se enmarca en la definición de un presupuesto por programas con enfoque a los objetivos y metas del PNBV.

La imagen siguiente de Schack (2009) que se refiere a Perú recoge en gran medida nuestra orientación, aunque habría que incluir una dimensión más que sería en el caso de Ecuador el PNBV.



Del presupuesto de ítems (partidas de gasto) al presupuesto por programas

En este epígrafe queremos destacar algunos aspectos que se recogen en el trabajo del que es editor Kim (2007) con el mismo título y que se refiere al proceso de reforma del presupuesto en Corea del Sur y a las lecciones que se pueden derivar del mismo. Aunque como ya hemos reiterado en varias ocasiones, en el caso de Ecuador existe planificación hay una serie de reflexiones que se contienen en este trabajo que consideramos de gran utilidad para el resto de los países de América Latina.

En primer lugar queremos destacar el enfoque de la reforma que viene recogido en el título del trabajo. Consideramos que es el que debemos tener en la elaboración de nuestra metodología. Se trata de a partir del presupuesto del que se dispone en Ecuador y aprovechando todas sus potencialidades incorporar aquellos elementos que se necesitan para convertirlo en un presupuesto por programas. Es clave pues rescatar todos los elementos existentes, que en el caso de Ecuador son muchos, que sean de utilidad para el objetivo que nos proponemos y adecuar tanto el diseño de la metodología como el proceso de implementación a la realidad actual del país.

El reto al que se pretende dar respuesta en el caso coreano entendemos que es similar si no idéntico al que se pretende en el caso de Ecuador: Asignación estratégica de los recursos y equidad de los gastos públicos así como incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Al igual que en el caso del presupuesto por resultados el presupuesto por programas se entiende de formas distintas entre los que han participado en su implementación. La definición que consideramos más apropiada para nuestro trabajo la encontramos en el libro ya clásico de Gonzalo Martner (1967) que enmarca el presupuesto en los planes de desarrollo. Este autor recoge lo contenido en el Manual de Presupuesto por Programas y actividades de Naciones Unidas de 1962 que sostiene que “el presupuesto por programas se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en el plan de desarrollo económico”. Martner comentaba en esa época y consideramos que su afirmación está plenamente vigente en el caso de Ecuador en la actualidad, que “en América Latina, el sistema de presupuesto por programas está destinado a reflejar los objetivos de largo plazo contenidos en los planes de desarrollo económico”.

De la experiencia coreana podemos recoger los siguientes ideas que consideramos de interés a tener en cuenta en el proceso de reforma ecuatoriano (Kim, 2007).

- No hay una única clasificación que pueda servir para los diversos propósitos del presupuesto. El presupuesto requiere múltiples clasificaciones porque tiene necesidades de información múltiples. La estructura de programas puede ser tan solo una de las varias clasificaciones, si bien es cierto que es la más importante. En los países que han implementado con éxito el presupuesto por programas se mantienen varias estructuras y se cruzan o trasladan los datos que se contienen en la estructura de los programas a otras clasificaciones sean organizativas o de medios.
- Dadas las múltiples clasificaciones una suele ser la dominante. Esa es la base de las decisiones de política y la asignación de recursos. Idealmente debería ser la de programas la que cumpla esa función, pero en muchos casos la estructura organizativa

es la dominante y debido a esa tendencia pocos países tienen auténticos presupuestos por programas, aunque muchos muestran la información en términos de programas en sus presupuestos.

- Los programas deberían ser la base del núcleo del sistema de información presupuestario para usarlos tanto en la asignación de recursos como en la rendición de cuentas.
- Algunos aspectos de la reforma están fuera de la arquitectura básica y por lo tanto pueden ser introducidas en etapas posteriores. Ni la contabilidad de devengo, ni la contabilidad de costes son esenciales para reestructurar el sistema presupuestario. Esto no significa que no sean deseables, pero incluirlos en la fase inicial de las reformas puede sobrecargar la capacidad de las unidades de gasto e incrementar el riesgo de fracaso. Lo prudente es que una vez que la nueva estructura se ha implementado abordar reformas adicionales.
- En la introducción del presupuesto por programas puede ser apropiado suministrar techos para cada programa.
- Idealmente los recursos se deben asignar teniendo en cuenta los resultados a los que sirven, esto es los objetivos del plan. Sin embargo es probable que los productos sean la unidad principal de medida en los inicios del proceso. Más que considerar esto un fallo es un paso importante para ser consciente de que hay que basar las asignaciones presupuestarias en productos.
- Una condición previa para la transformación del presupuesto es depurar las actividades demasiado detalladas como la unidad básica de decisión y control. Esto no quita que la clasificación de items sea lo detallada que se considere necesario pero si la estructura de programas desciende excesivamente, estas pequeñas actividades capturan la atención distrayendo las cuestiones de política relevantes.
- La clasificación por programas debería reemplazar a la de inputs como la principal del presupuesto. Los programas se pueden dividir en actividades. En algunos casos puede ser apropiado dividir los programas en subprogramas. La definición del nivel de actividades que incluya tanto los gastos de operación como los de inversión permite la toma de decisiones sobre ambos tipos de gastos conjuntamente pero contabilizarlos separadamente.
- El concepto de programa exige pensar en términos de una función de producción. Todos los inputs que generan el producto se deben considerar.

Estructura de los programas

Este epígrafe es una primera aproximación para la discusión al objeto de recoger los conceptos y detallar el enfoque en el que estamos desarrollando la metodología.

La metodología de estructuras de los programas debe servir para avanzar en el desarrollo de un presupuesto por programas en un marco de planificación del desarrollo como es el PNBV.

En primer lugar destacar que los programas se refieren esencialmente al presupuesto de gastos. Como hemos comentado anteriormente una diferencia en la cadena de valor público respecto a la privada es que en la segunda es el valor de mercado, esto es el precio lo que financia la compra de los factores necesarios para la producción. Por esta razón cuando hablamos de programas presupuestarios nos referimos a los procesos de producción pública. Si bien, un proceso de producción pública es la recaudación de los fondos precisos para la adquisición de los factores productivos, y por esta razón nos encontramos en los presupuestos de las administraciones tributarias programas cuyo producto final es la recaudación. Esos procesos de producción pública que recoge el presupuesto de gastos generan unos productos que sirven al logro de los objetivos del plan.

No se trata pues, como en los países en los que no existe planificación a largo plazo, de que esos productos satisfagan necesidades ciudadanas genéricas y que el propio programa incluya la identificación de la demanda. Se trata de que esos productos y su consumo por parte de los ciudadanos generen el logro de los objetivos que se pretenden con el plan.

Así pues la definición de programas de la que partimos, como hemos indicado anteriormente, es del tipo de la que se recogía en el Manual de Presupuesto por Programas y actividades de Naciones Unidas de 1962: “el sistema de presupuesto por programas está destinado a reflejar los objetivos de largo plazo contenidos en los planes de desarrollo económico”. Esto significa tener en los programas muy presentes las vinculaciones de los productos con los OEI's y de éstos con los objetivos y políticas del PNBV.

Un segundo punto a tener en cuenta de nuestro enfoque es que debemos aprovechar lo que hay en la estructura actual. Todo el avance que se ha realizado en un corto tiempo en el país en relación al sistema presupuestario y al de planificación nos coloca en una situación muy diferente a la que existía hace tan solo cuatro años. No se debe pues empezar de cero. De la información que se nos ha suministrado y que se analiza más profundamente en el documento diagnóstico de los programas existentes, podemos deducir que existe una vinculación entre medios y programas y actividades y proyectos. Evidentemente son mejorables pero la vinculación entre los medios y los programas definidos existe y hay una gran información que se puede explotar. Esta información si bien se debe depurar tanto en lo relativo a los medios (items) como a la identificación de los productos, va a permitir en un corto plazo, aproximar con bastante precisión los gastos asociados a los productos.

Los programas definidos son susceptibles de adecuación y reducción en muchos casos debido a su poca representatividad en términos de volumen de gasto.

En resumen nuestra propuesta pretende ser realista y susceptible de llevar a la práctica en un corto plazo. Aunque este tipo de reformas se generalizan en un horizonte mínimo de 4 o 5 años.

En el siguiente cuadro tenemos un ejemplo de posible estructura de programas presupuestarios:



Este es un ejemplo chileno.

Pero puede haber variantes que nos resulten más interesantes en el caso de Ecuador y quizá más próximas al coreano.

En todo caso es muy importante no perder de vista que esta estructura de programas es otra forma de expresar el presupuesto, distinta a la clasificación por objeto de gasto, pero que la incluye y se debe corresponder exactamente con ella.

La clasificación por objeto de gasto se correspondería con los insumos que se recogen en el programa.

En el esquema provisional que planteamos tendríamos cuatro niveles en la estructura programática.

1. Área Programática
2. Programa
3. Subprograma
4. Actividades o proyectos

El nivel más alto que hemos denominado área programática pero que es una denominación provisional, se asocia en cierta medida al sector que recoge la información de la que disponemos y que no supondría un cambio importante en la aplicación informática actual.

Área programática

Conjunto de programas pertenecientes al mismo sector institucional

Programa presupuestario

Define la previsión de medios que se van a utilizar y la producción prevista de bienes y servicios para poder lograr los Objetivos Estratégicos Institucionales del Plan Estratégico Institucional, que contribuyen al logro de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir.

El programa presupuestario recoge dos previsiones, las de los medios a utilizar y las de los productos a generar con el uso de los mismos. La primera es limitativa, esto es lo máximo que se puede gastar, y la segunda es estimativa correspondiendo a un nivel mínimo que se debe alcanzar, supuesto que se ha realizado todo el gasto.

El programa se desglosa en subprogramas que recogen los productos intermedios que colaboran a la generación del producto del programa. No entendemos el subprograma como en el caso coreano, a ser usado exclusivamente cuando varias instituciones colaboran en los productos de un programa sino que cabría en otros casos.

En el caso del subprograma aunque no figura en los listados que existen de la aplicación informática, nos han comentado que en otros años se ha utilizado por lo que está prevista en la misma y no sería un problema.

Los subprogramas se componen de Actividades y/o Proyectos.

Actividad

Conjunto de operaciones que se realizan con los medios presupuestarios que a ella se asignan y que, en combinación con otras actividades y proyectos del subprograma, garantizan la producción de los bienes y servicios previstos en el programa.

La actividad se asocia con los gastos incurridos por el subprograma en un período determinado que tienen carácter permanente (gasto corriente), y que no obedecen por lo tanto a la creación de capital público físico.

La diferencia entre actividades y proyectos radica en que en las primeras los medios son gastos corrientes y en los proyectos son gastos de inversión.

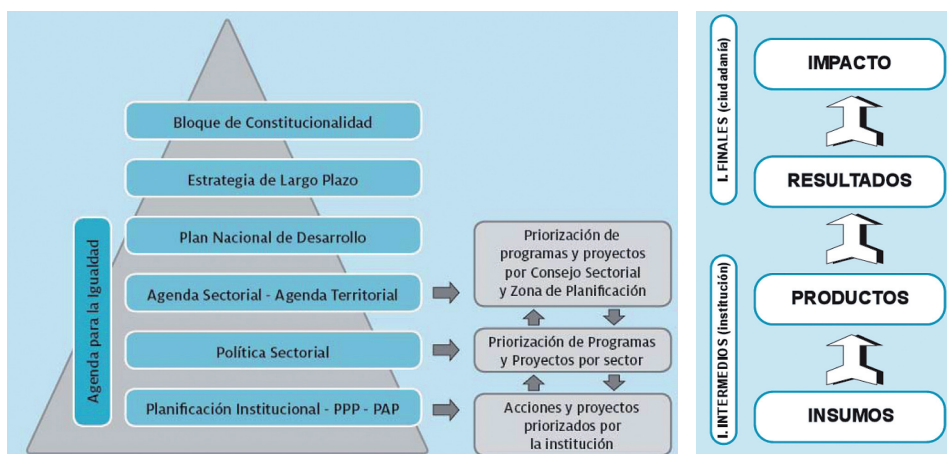
Proyecto

Conjunto de operaciones que se realizan con los medios presupuestarios asignados al mismo que generando capital público físico, en conjunto con otras actividades y proyectos del subprograma, garantizan la producción de los bienes y servicios que el programa prevé

El programa recoge todos los gastos (insumos) que van a generar los bienes o servicios que vinculan con el logro de los resultados contenidos en la planificación.

Incluye pues los llamados gastos de inversión y gastos corrientes. En la inmensa mayoría de los casos, cuando se acomete un gasto de inversión, este va vinculado a la producción de un bien o servicio cuyo consumo pretende coadyuvar al logro de los objetivos estratégicos institucionales. La construcción de una escuela no es un producto en sí mismo sino un medio para que se pueda dar educación a los alumnos que van a estudiar en ella. En este caso, el programa pues tendrá un componente de inversión decreciente en el tiempo y de gasto corriente creciente durante un tiempo y que se estabilizará probablemente. El programa tiene vocación de permanencia al margen de su composición entre actividades y proyectos. En este sentido nos adherimos al enfoque expresado anteriormente en relación al modelo de Corea.

En la Guía metodológica de Planificación se recoge los siguientes gráficos:



Lo expresado se corresponde pues con el proceso de planificación tal y como se define en la Guía y se recoge en los dos gráficos anteriores.

En relación a los programas y por lo tanto a las estructuras de los mismos proponemos las siguientes definiciones:

Productos

Son los bienes y servicios que genera la combinación de los medios (o insumos) con los que se dota el programa.

Los productos resultan de la realización de las actividades y proyectos del programa para alcanzar los Objetivos Estratégicos Institucionales. Ello supone la existencia de una relación causal entre el consumo de los mismos y la consecución de los resultados contenidos en el Plan Estratégico Institucional. Los productos intermedios sirven de insumos a la producción de los productos finales.

Insumos

Los bienes y servicios de todo tipo que se adquieren con los fondos asignados a las actividades y proyectos del programa.

Relación Insumo Producto

Relación que debería expresar la combinación técnica y económicamente eficiente de los insumos para obtener un producto

Efecto

Todo acontecimiento o comportamiento que se deriva o que es influido por el consumo de los productos del programa. Se debe validar técnicamente dicha relación causal.

Por ejemplo el efecto de vacunar niños contra una enfermedad concreta es un cambio en los niños que les permite tener una respuesta distinta a la enfermedad. En este caso sí que podemos establecer una relación causal entre la vacuna y el cambio del comportamiento del cuerpo ante la enfermedad.

Esta definición se refiere al marco del programa presupuestario. Esto no obsta para que se produzca una cadena de impactos entre los OEIs y las políticas y objetivos del plan en el marco del proceso de planificación.

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 y no a factores exógenos a dicho consumo.

En el ejemplo anterior, el resultado sería la inmunidad de la población tratada ante la enfermedad. Este ejemplo nos puede servir para comentar la importancia de los elementos del entorno, puesto que probablemente en muchos casos la enfermedad afecta de manera diferente a colectivos distintos en función de otras variables. La vacuna puede funcionar en unos casos y en otros no, debido por ejemplo (no es riguroso técnicamente sino solo a efectos didácticos) a que haya niños con malnutrición y les produzca unos efectos secundarios de diverso tipo.

Impacto

Es el grado de cumplimiento de los Objetivos Estratégicos Institucionales fruto de los resultados alcanzados.

En los dos cuadros siguientes se recoge un ejemplo de un par de programas presupuestarios de Perú que nos permite aunque sea levemente comentar lo que hemos indicado.

MEF/DGPP

PROCESO PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO

MAR39C1

COMBINACIÓN DE CADENAS FUNCIONALES PROGRAMAS PRESUPUESTALES 2013

PAGINA: 1

GOBIERNO NACIONAL Y GOBIERNOS REGIONALES

CATEGORÍA PRESUPUESTAL	PRODUCTO/PROYECTO	ACTIVIDAD/OBRA	FUNCION	DIVISION FUNCIONAL	GRUPO FUNCIONAL	FAMILIA	UNIDAD MEDIDA
PROGRAMA PRESUPUESTARIO							
006 FORMACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO	300001 ACCIONES COMUNES	500193 DESARROLLO DE LA EDUCACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	70136 DESARROLLO DE LA EDUCACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO	003 ALUMNO
		500194 GESTION ADMINISTRATIVA PARA EL APOYO A LA ACTIVIDAD ACADEMICA	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	54371 GESTION ADMINISTRATIVA PARA EL APOYO A LA ACTIVIDAD ACADEMICA	001 ACCION
		500195 SERVICIO DEL COMEDOR UNIVERSITARIO	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	00252 ATENCION COMEDOR UNIVERSITARIO	101 RACION
		500191 SERVICIO MEDICO AL ALUMNO	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	00299 BRINDAR ATENCION BASICA DE SALUD	006 ATENCION
		500192 APOYO AL ALUMNO CON RESIDENCIA	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	00154 APOYO AL ALUMNO CON RESIDENCIA	003 ALUMNO
		500193 SERVICIO DE TRANSPORTE	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	01405 SERVICIO DE TRANSPORTE UNIVERSITARIO	152 USUARIO
3000402 UNIVERSIDADES CUENTAN CON UN PROCESO DE INCORPORACION E INTEGRACION DE ESTUDIANTES EFECTIVO	500196 INCORPORACION DE NUEVOS ESTUDIANTES DE ACUERDO AL PERFIL DEL INGRESANTE	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77390 INCORPORACION DE NUEVOS ESTUDIANTES DE ACUERDO AL PERFIL DEL INGRESANTE	003 ALUMNO
	500196 MECANISMOS DE ORIENTACION, APOYO Y FOMENTO ACADÉMICO PARA INGRESANTES	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77391 MECANISMOS DE ORIENTACION, APOYO Y FOMENTO ACADÉMICO PARA INGRESANTES	003 ALUMNO
3000403 PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y EVALUACION DEL DESEMPEÑO DOCENTE	500197 PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LOS DOCENTES EN METODOLOGIAS, INVESTIGACION Y USO DE TECNOLOGIAS PARA LA ENSEÑANZA	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77392 PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LOS DOCENTES EN METODOLOGIAS, INVESTIGACION Y USO DE TECNOLOGIAS PARA LA ENSEÑANZA	240 DOCENTE
	500198 IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE SELECCION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DOCENTE	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77393 IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE SELECCION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DOCENTE	240 DOCENTE
	500199 IMPLEMENTACION DE UN PROGRAMA DE FOMENTO PARA LA INVESTIGACION FOMATIVA, DESARROLLO DE CARRERAS PROFESIONALES DE ESTUDIANTES Y DOCENTES DE PRE-GRADO	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77394 IMPLEMENTACION DE UN PROGRAMA DE FOMENTO PARA LA INVESTIGACION FOMATIVA, DESARROLLO DE CARRERAS PROFESIONALES DE ESTUDIANTES Y DOCENTES DE PRE-GRADO	066 INVESTIGACION
3000404 CURRÍCULOS DE LAS CARRERAS PROFESIONALES DE INVESTIGACION Y DESARROLLO PARA LOS ESTUDIANTES DE PRE-GRADO	500200 REVISION Y ACTUALIZACION PERIODICA Y OPORTUNA DE LOS CURRÍCULOS	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77395 REVISION Y ACTUALIZACION PERIODICA Y OPORTUNA DE LOS CURRÍCULOS	027 CURRÍCULO
3000405 DOTACION DE AULAS, LABORATORIOS Y BIBLIOTECAS PARA LOS ESTUDIANTES DE PRE-GRADO	500201 DOTACION DE AULAS, LABORATORIOS Y BIBLIOTECAS PARA LOS ESTUDIANTES DE PRE-GRADO	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77396 DOTACION DE AULAS, LABORATORIOS Y BIBLIOTECAS PARA LOS ESTUDIANTES DE PRE-GRADO	007 AULA
	500202 DOTACION DE LABORATORIOS, EQUIPOS E INSUMOS	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77397 DOTACION DE LABORATORIOS, EQUIPOS E INSUMOS	142 LABORATORIO
	500203 DOTACION DE BIBLIOTECAS	22 EDUCACION	22 EDUCACION	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77398 DOTACION DE BIBLIOTECAS	543 BIBLIOTECA

MEF/DGPP

16/07/2012
18:38:00

PROCESO PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PUBLICO
COMBINACION DE CADENAS FUNCIONALES PROGRAMAS PRESUPUESTALES 2013
GOBIERNO NACIONAL Y GOBIERNOS REGIONALES

MAR39C1

PAGINA: 1

CATEGORIA PRESUPUESTAL	PRODUCTO / PROYECTO	ACTIVIDAD / OBRA	FUNCION	DIVISION FUNCIONAL	GRUPO FUNCIONAL	FINALIDAD	UNIDAD MEDIDA
PROGRAMA PRESUPUESTARIO	006 FORMACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO	300001 ACCIONES COMUNES	500183 DESARROLLO DE LA EDUCACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	70136 DESARROLLO DE LA EDUCACION UNIVERSITARIA DE PREGRADO	003 ALUMNO
			500184 GESTION ADMINISTRATIVA PARA EL APOYO A LA ACTIVIDAD ACADEMICA	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	54371 GESTION ADMINISTRATIVA PARA EL APOYO A LA ACTIVIDAD ACADEMICA	001 ACCION
			500185 SERVICIO DEL COMEDOR UNIVERSITARIO	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	00282 ATENCION COMEDOR UNIVERSITARIO	101 RACION
			500181 SERVICIO MEDICO AL ALUMNO	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	00299 SERVICIO MEDICO AL ALUMNO	006 ATENCION
			500182 APOYO AL ALUMNO CON RESIDENCIA	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	00184 APOYO AL ALUMNO CON RESIDENCIA	003 ALUMNO
			500183 SERVICIO DE TRANSPORTE UNIVERSITARIO	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	01405 SERVICIOS DE TRANSPORTE UNIVERSITARIO	152 USUARIO
			300040 UNIVERSIDADES CUENTAN CON UN PROCESO DE INCORPORACION E INCORPORACION DE ESTUDIANTES EFECTIVO	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77390 INCORPORACION DE NUEVOS ESTUDIANTES DE ACUERDO AL PERFIL DEL INGRESANTE	003 ALUMNO
			500196 IMPLEMANTACION DE UN SISTEMA DE ORIENTACION, TUTORIA Y APOYO ACADEMICO PARA INGRESANTES	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77391 IMPLEMANTACION DE UN SISTEMA DE ORIENTACION, TUTORIA Y APOYO ACADEMICO PARA INGRESANTES	003 ALUMNO
			300040 PROGRAMA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LOS DOCENTES EN METODOLOGIAS, INVESTIGACION Y USO DE TECNOLOGIA PARA LA ENSEÑANZA	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77392 PROGRAMA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LOS DOCENTES EN METODOLOGIAS, INVESTIGACION Y USO DE TECNOLOGIA PARA LA ENSEÑANZA	240 DOCENTE
			5002196 IMPLEMANTACION DE UN SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DOCENTE	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77393 IMPLEMANTACION DE UN SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DOCENTE	240 DOCENTE
			5002199 PROGRAMA DE FOMENTO PARA LA INVESTIGACION ACADÉMICA, DESARROLLOS POR ESTUDIANTES Y DOCENTES DE PRE-GRADO	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77394 PROGRAMA DE FOMENTO PARA LA INVESTIGACION ACADÉMICA, DESARROLLOS POR ESTUDIANTES Y DOCENTES DE PRE-GRADO	066 INVESTIGACION
			300040 CURRÍCULOS DE LAS UNIVERSIDADES DE PRE-GRADO ACTUALIZADOS Y ARTICULADOS A LOS PROCESOS PRODUCTIVOS Y SOCIALES	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77395 REVISION Y ACTUALIZACION DE CURRÍCULOS DE LOS CURRÍCULOS	027 CURRÍCULO
			3000405 DOTACION DE AULAS, LABORATORIOS Y BIBLIOTECAS PARA LOS ESTUDIANTES DE PRE-GRADO	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77396 DOTACION DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO BASICO DE AULAS	007 AULA
			5002002 DOTACION DE LABORATORIOS, EQUIPOS E INSUMOS	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77397 DOTACION DE LABORATORIOS, EQUIPOS E INSUMOS	042 LABORATORIO
			5002003 DOTACION DE BIBLIOTECAS	048 EDUCACION SUPERIOR	0109 EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA	77398 DOTACION DE BIBLIOTECAS	043 BIBLIOTECA

Gasto corriente

Gasto de capital

Gasto corriente

Gasto de capital

Como vemos en ambos programas se recogen gastos corrientes y de inversión porque contribuyen al mismo producto del programa. En un caso es la Formación Universitaria de Pregrado y en el otro Acceso y Uso de la Electrificación Rural.

En la estructura que proponemos, situamos al mismo nivel en la estructura de los programas, esto es en el nivel más bajo, las actividades y los proyectos. Esto permite dada la vinculación que tiene esta clasificación con las demás, incluso en la aplicación informática actual, lograr lo que hemos comentado anteriormente como lección o aspecto interesante del proceso coreano: esto es que la definición del nivel de actividades que incluya tanto los gastos de operación como los de inversión permite la toma de decisiones sobre ambos tipos de gastos conjuntamente pero contabilizarlos separadamente, puesto que van a estar diferenciadas esas dos categorías pero al mismo nivel.

Conclusiones

En este documento hemos pretendido desarrollar una serie de elementos, esencialmente conceptuales, en relación tanto al marco como al contenido que consideramos apropiado para la metodología que estamos desarrollando.

El marco conceptual que se presenta pretende plantear un enfoque adecuado a la realidad ecuatoriana teniendo muy en cuenta los importantes avances que se ha realizado en el campo de la planificación y la presupuestación en los últimos años. El enfoque pretende ser también muy práctico tanto en relación a las aplicaciones informática existentes cuya modificación a corto plazo no es viable y tiene en cuenta el marco normativo del país. Para este último aspecto ha sido de gran utilidad el análisis realizado en el informe ya entregado de normas y conceptos.

Teniendo en cuenta este marco se está realizando el diagnóstico de los programas existentes y esperamos contar con una aproximación al mismo para su discusión en los talleres citados.

Por último se es consciente por parte de los autores de este trabajo que al igual que en el resto de los países del mundo estos procesos de mejora de las técnicas presupuestarias y aún más en un marco de planificación exigen un tiempo mínimo inevitable para su implementación. Por esta razón nuestras propuestas pretenden ser prudentes y proponer lo posible a corto y medio plazo, desplazando a etapas posteriores aquellos aspectos que no son esenciales y que su implementación en una primera fase podría poner el riesgo del proceso.

Por último resaltar que si bien en este documento se ha acudido a las prácticas internacionales, somos conscientes de la especificidad del caso ecuatoriano, ligada especialmente al rol que juega la planificación tanto desde el punto de vista normativo como en la práctica.

Referencias

- Aldunate E. y Córdoba J. (2011) "Formulación de programas con la metodología de marco lógico" ILPES-CEPAL <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan045744.pdf>
- Banco Mundial (2009), "Performance-Informed Budgeting in Latin America: Experiences and Opportunities"
- Calderon F. (2008) "Guía de orientaciones para la evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo" EUMED. Disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/411/>
- Comisión Europea (EuropeAid) "Manual Gestión del Ciclo de Proyecto". http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/pcm_handbook_es.pdf
- Federal budget on performance basis. (1949). National Tax Journal (Pre-1986), 2(3), 284.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2012) "El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes". Publicado en A. Bárcena y N. Serra (eds). Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo? Santiago, Chile y Barcelona, España: CEPAL y CIDOB.
- García López, R. y García Moreno, M. (2010) "La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe", BID. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35532834>
- Government Accountability Office (1997) "Performance Budgeting" <http://www.gao.gov/assets/230/223810.pdf>
- Kim J. Editor (2007) "From Line-item to Program Budgeting. Global Lessons and the Korean Case". Korea Institute of Public Finance <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>
- Leyva J. (2012) "Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina". ILPES-CEPAL http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/46672/SGP_75.pdf
- Manning, N. (2008) "Performance-Informed Budgeting in Latin America. Experiences and Opportunities", Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/LCSPS_Working_Paper_0309_Performance_informed_budgeting.pdf
- Marcel, M. (2009), "Presupuesto por resultados: moda burocrática o Nuevo paradigma de gestión pública", en Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados., Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36075574>
- Martner G. (1967) "Planificación y presupuesto por programas". Siglo XXI. México
- Meyers, R. T. and Rubin, I. S. (2011), *The Executive Budget in the Federal Government: The First Century and Beyond*. Public Administration Review, 71: 334–344
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2007), "Performance Budgeting in OECD Countries", París, OECD Publications.
- OECD (2008) "Performance Budgeting: A Users' Guide" <http://www.oecd.org/governance/budgeting/40357919.pdf>
- Robinson, M. y Last, D. (2009) "A Basic Model of Performance-Based Budgeting", IMF Technical notes and manuals. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>
- Rosenberg L., Posner L y Hanley E. (1970) Project evaluation and the Project appraisal reporting system. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADW881.pdf
- Sánchez Revenga J. (2009) "Manual de presupuestos y gestión financiera del sector público", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Sanz, A. (1996) "Tendencias actuales en la gestión pública canadiense: el presupuesto del gobierno federal para 1996-97". Documentos. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

- Shack N. (2009) "La articulación entre el plan y el presupuesto. Algunas experiencias en América Latina". En "Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados". BID <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=36075574>
- Schick, A. (2008), "Getting performance Budgeting to Perform" en Results, performance budgeting and trust in government. Banco Mundial. http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1264801888176/Results_Performance_Budgeting_Final.pdf
- Schick, A. (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", OECD Journal on Budgeting, vol. 3, Nº 2. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39168822.pdf>
- SENPLADES (2012) Guía Metodológica de planificación institucional. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/06/GUIA-DE-PLANIF.pdf>
- SENPLADES (2012) Transformación de la matriz productiva. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf
- Smith, Adam (1776): Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones, México, Versión en español del Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Wildavsky, A. (1984). Politics of the budgetary process. Little Brown and Company. Boston.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

EUROsociAL es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

