



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

ESCUELA DE POSTGRADOS

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
MENCIÓN: GESTIÓN POR RESULTADOS**

(Aprobado por: RPC-SO-19-No.302-2016-CES)

TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGISTER

Título:
Análisis de la administración por resultados en las entidades del sector financiero público ecuatoriano
Autor/a:
Dra. Mayra Verónica Romero Pavón
Tutor/a:
PhD. Diego José Donoso Vargas

Quito-Ecuador

2018

Resumen

La administración por resultados es un sistema que relaciona los planes con el desempeño, es un modelo que a pesar de haberse originado hace más de cincuenta años aún permanece en total vigencia; así en el Ecuador, a fin de coordinar y racionalizar las políticas gubernamentales para alcanzar el desarrollo del país, se ha considerado el modelo administrativo basado en los objetivos planteados y los resultados esperados, sin embargo en el Ministerio de Economía y Finanzas no se dispone de información consolidada de la gestión de las entidades del sector financiero público bajo esta nueva visión, es por esto, que el objetivo general de esta investigación es presentar un análisis de la administración por resultados de dichas entidades en el período comprendido entre los años 2013 y 2017, en función del cumplimiento de los objetivos estratégicos de dichas instituciones y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta investigación es cualitativa, el método a aplicarse es el inductivo, con el análisis de documentos y síntesis de información recopilada. La razón que justifica el presente estudio, es la necesidad de contar con un análisis y evaluación del sector financiero público ecuatoriano que evidencie los resultados generados por su gestión, concluyendo que al fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación se contará con información oportuna, suficiente para una rendición de cuentas transparente a la sociedad, coadyuvar a una adecuada toma de decisiones para consolidar el sistema económico y en definitiva mejorar la calidad de vida de la población.

Palabras clave: Administración por resultados, administración por objetivos, nueva gestión pública, Banca Pública, Sector financiero público.

Abstract

Management by results is a system that relates the plans with the performance, is a model that in spite of having originated more than fifty years ago still remains in force; in Ecuador, in order to coordinate and rationalize government policies to achieve the development of the country, the administrative model based on the objectives and expected results has been considered, however in the Ministry of Economy and Finance there is no consolidated information on the management of public financial sector entities under this new vision, that is why, the general objective of this research is to present an analysis of the management by results of these entities in the period between 2013 and 2017, based on compliance with the strategic objectives of these institutions and their alignment with the National Development Plan. This research is qualitative, the method to be applied is the inductive, with the analysis of documents and synthesis of information collected. The reason that justifies this study is the need to have an analysis and evaluation of the Ecuadorian public financial sector that evidences the results generated by its management, concluding that by strengthening the monitoring and evaluation processes there will be timely information, sufficient to transparent accountability to society, contribute to adequate decision-making to consolidate the economic system and ultimately improve the quality of life of the population.

Key words: Administration by results, administration by objectives, new public management, Public Banking, Public financial sector.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I Marco Teórico	5
1.1 Administración y Gestión	5
1.2 Gestión pública	5
1.3 La nueva gestión pública y sus principales componentes.....	6
1.4 Administración por Objetivos.....	8
1.5 Gestión por resultados	9
1.5.1 Objetivos de la gestión por resultados	9
1.5.2 Pilares de la GpR.....	10
1.5.2.1 Primer pilar: Planificación orientada a resultados	10
1.5.2.2 Segundo pilar: Presupuesto por resultados	11
1.5.2.3 Tercer pilar: Gestión financiera pública.....	13
1.5.2.4 Cuarto pilar: Gestión de programas y proyectos.....	13
1.5.2.5 Quinto pilar: Sistemas de seguimiento y evaluación	13
1.5.3 Cultura y valores de la Gestión para Resultados.....	15
1.5.3.1 Cadena de Valor	15
1.6 Experiencias de la Gestión para Resultados en otros países y el Ecuador.....	16
Capítulo II Marco Metodológico.....	19
2.1. Enfoque metodológico	19
2.2 Conceptualización de la pregunta científica	19
2.3 Métodos y técnicas empleadas.....	20
2.4 Alcance y unidades de estudio	20
2.5 Pasos del proceso metodológico	22
2.6 Situación actual de la administración por resultados en el Ecuador.....	23
2.6.1 Plan Nacional del Buen Vivir	23
2.6.2 Agendas Sectoriales	24
2.6.2.1 Sector financiero	25
2.7 Diagnóstico del problema	26

Capítulo III Análisis de la administración por resultados en las entidades del sector	
financiero público del Ecuador.....	31
3.1 Indicadores de la Banca Pública	31
3.2. Propuesta de Clasificador presupuestario para la banca pública.....	40
3.2.1 Aspectos generales	40
3.2.2 Clasificador presupuestario	42
3.2.3 Indicadores presupuestarios	48
3.3 Resumen financiero de las entidades del sector financiero público	49
3.4 Esquema para la evaluación de la gestión interna de las entidades del sector	
financiero público	52
3.4.1 Evaluación de la Alineación a las Políticas sectoriales.....	54
3.4.2 Evaluación de las Líneas de crédito	56
3.4.3 Evaluación de Indicadores Financieros.....	56
3.4.4 Evaluación de la Ejecución Presupuestaria.....	57
3.4.5 Evaluación del Fortalecimiento Institucional.....	57
Conclusiones.....	59
Recomendaciones	61
Referencias	62

DEDICATORIA

A mi familia por su impulso para la culminación de este trabajo, en especial a mis padres quienes con su ejemplo me incentivaron a seguir adelante.

AGRADECIMIENTO

A Dios por darme la fortaleza necesaria para alcanzar esta meta profesional, a mi familia por su inmenso amor y su apoyo para la presentación de este trabajo.

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde el año 2008, en su artículo 227 determina que "La administración pública constituye un servicio a la colectividad, regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación" (Registro Oficial No.449, 2008, pág. 79).

Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, la Carta Magna ha sido presentada como un instrumento que presenta una visión que prioriza al ser humano como el centro del desarrollo y del accionar político, desde una perspectiva completa orientada a garantizar los derechos de la naturaleza, con un adecuado manejo de los recursos que garantice un ambiente digno para las futuras generaciones, y una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir "*SUMAK KAWSAY*".

El planteamiento de esta visión del Buen Vivir conlleva varios desafíos, por cuanto pretende garantizar la erradicación de la pobreza, una vida próspera para todas las personas y asegurar la protección del planeta, a través de una administración pública eficiente, estableciendo la obligatoriedad de usar y cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Dicho plan, constituye el instrumento sobre el cual se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y la ejecución del presupuesto del Estado. Para el período 2013-2017 la hoja de ruta para la planificación nacional era el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

En este sentido, para modernizar y revalorizar a la gestión del sector público hacia un rol con capacidades de coordinación y regulación, varios autores han planteado el uso de algunas herramientas provenientes del sector privado como el Planeamiento Estratégico, la Gestión por Resultados y el Presupuesto por Programas.

El modelo de la gestión por objetivos y resultados constituye un modelo que se sustenta en la previsión y preparación anticipada de logros, y en la delimitación y asignación de responsabilidades y como se los va a conseguir, es decir pretende ir más lejos de la tradicional gestión que se relaciona con el cumplimiento de las normas y procedimientos.

En el Ecuador, la implantación del Gobierno por Resultados es una transformación de la Administración Pública Central, que se originó en el gobierno anterior, la cual pretendía realizar un seguimiento total y permanente al Estado de los planes estratégicos y

operativos, a los resultados obtenidos y a los riesgos que afectarían la consecución de los objetivos, en los distintos niveles organizacionales.

En este modelo administrativo basado en los objetivos planteados y resultados esperados, la planificación es un aspecto importante de la política pública global, una visión que busca la asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, dar prioridad a los servicios, infraestructura y proyectos requeridos para reducir la pobreza y la desigualdad.

En este contexto, la situación problemática que conlleva a la realización de este trabajo, se debe a que en el Ministerio de Economía y Finanzas no se dispone de información consolidada de la gestión de las entidades del sector financiero público, con una visión basada en la nueva gestión pública. En la actualidad se elabora reportes de seguimiento y monitoreo de dichas entidades, los mismos que resultan insuficientes a los requerimientos de las autoridades y están expuestos a improvisaciones en su generación, ya sea por desconocimiento o rotación del personal; sumado a la ausencia de un estatuto orgánico de procesos actualizado que considere la fusión establecida por el actual Gobierno, del Ministerio Coordinador de Política Económica al Ministerio de Finanzas, por tanto es necesario la optimización de la información que se recibe y entrega, a través de la propuesta señalada en este trabajo, que permita una eficaz evaluación de la gestión de las entidades del sector financiero público ecuatoriano, lo que finalmente permitirá a las autoridades institucionales proponer las acciones correctivas y acciones preventivas de ser el caso.

Con los antecedentes señalados, las razones que justifican la presente investigación se sustentan en la necesidad de analizar con mayor certeza la administración por resultados en las entidades que conforman el sector financiero público ecuatoriano, por cuanto su principal función es apoyar al sector productivo mediante el financiamiento de recursos a través de sus diferentes líneas de crédito, es importante conocer sobre la gestión de dichas entidades en el período comprendido entre los años 2013 y 2017, con el Plan Nacional del Buen Vivir en vigencia, considerando las particularidades propias para las cuales fueron creadas, y con el propósito de exponer tanto los aspectos generales de la metodología gobierno por resultados, como su aplicación en nuestro país bajo la perspectiva del cumplimiento de objetivos institucionales.

De este modo, con el planteamiento de este tema de investigación, el beneficio que se espera obtener es reflejar la importancia y la responsabilidad de una adecuada gestión por

resultados y su correspondiente monitoreo y evaluación a fin de determinar si los resultados de los principales indicadores se alinean a los objetivos del Plan Nacional de Buen Vivir, ya que al conocer sobre su desarrollo y evolución, permitirá a las autoridades poseer una visión del modelo que quieren construir para el país, y tomar las decisiones pertinentes para que los servicios que brindan estas entidades sean canalizadas al financiamiento y desarrollo de las actividades productivas, con énfasis en los micro, pequeños y medianos empresarios, e impactar en una mejora de la calidad de vida de la población en general.

La pregunta científica que se pretende despejar es: ¿Dispone el Ministerio de Economía y Finanzas de un esquema para conocer la realidad de la gestión de las entidades del sector financiero público ecuatoriano, que evidencie la aplicación de la administración por resultados en estas entidades, como una herramienta para la toma de decisiones, de control y verificación de cumplimientos?

Por lo expuesto, el objetivo general de esta investigación es presentar un análisis de la administración por resultados de las entidades del sector financiero público ecuatoriano en el período 2013 -2017, que constituya un instrumento de seguimiento a su gestión sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos, y su alineación con los instrumentos de planificación, para de esta manera coadyuvar al logro de las metas institucionales del MEF. Los objetivos específicos son:

- Establecer un marco conceptual referente al modelo de gestión por resultados en el mundo y en el Ecuador.
- Dar a conocer y analizar los resultados obtenidos en los principales indicadores del sector financiero público, alineados con los instrumentos de planificación del Plan Nacional del Buen Vivir y Agenda sectorial, vigentes en el período analizado 2013 – 2017.
- Proponer un esquema de presentación del presupuesto de las entidades del sector en estudio, que demuestre que los servicios provistos a la sociedad generen algún tipo de resultado o efecto susceptible de ser medido.
- Revelar las principales cifras de la gestión financiera de las entidades del sector financiero público con sus comentarios respectivos.
- Presentar una alternativa de evaluación interna de la gestión de estas entidades para brindar confiabilidad a los procesos aplicados y productos a emitirse por el MEF.

En cuanto a la estructura que contiene este trabajo, empieza en el primer capítulo con un marco conceptual referente a la nueva administración pública, la gestión por resultados en el mundo y en el Ecuador, en qué consiste, sus pilares, incidencia y por qué su importancia como una herramienta para toma de decisiones. Dicho modelo al basarse en la planeación, involucra la selección de la misión, de los objetivos y de las acciones necesarias para su logro. Como la visión y la planificación a largo plazo se relacionan con la trayectoria futura de la economía y la sociedad, estas tareas a largo plazo toman su tiempo para construir una base para hacer frente adecuadamente a los cambios que se generen.

En el segundo capítulo se detalla la metodología aplicada, las técnicas, métodos que permiten efectuar adecuadamente el proceso de recopilación y análisis de la información sobre las unidades de estudio, que corresponden en este caso a las entidades que conforman el sector financiero público, considerando la situación actual, los indicadores del sector, bajo la premisa de la medición de la gestión pública, sustentada en productos y resultados.

El propósito del tercer capítulo, es analizar la gestión de resultados de las entidades de estudio, a través de cuatro pilares, iniciando con los indicadores establecidos para las entidades del sector financiero público de acuerdo a los instrumentos que establecen las directrices para ejercer la Política Económica, los resultados alcanzados a lo largo del período analizado, como volúmenes de créditos por línea o programa, índices de gestión financiera, entre otros.

Adicionalmente, ante la ausencia de un clasificador presupuestario para estas entidades, se contempla una propuesta para homologar la presentación de las estimaciones y ejecuciones de sus presupuestos para efectuar un análisis comparativo, seguimiento y evaluación adecuados; así como un esquema de evaluación amplio que contemple diversos aspectos de la gestión interna de cada entidad.

Finalmente, en la última parte se presentan las conclusiones y las recomendaciones a las que se ha llegado como resultado de la investigación.

Capítulo I Marco Teórico

1.1 Administración y Gestión

Los sustentos teóricos sobre los cuales se enmarca el presente trabajo han sido tomados de varios autores. En primer lugar es importante conocer que significa la palabra Administrar, que según Fayol, es prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar, esa pequeña frase marcará con un sello indeleble la disciplina de la administración, la cual perdurará hasta hoy en todos los libros y manuales de gestión (...)

- Prever se refiere a escrutar el porvenir y elaborar el programa de acción.
- Organizar, constituir el doble organismo: material y social de la empresa.
- Dirigir, hacer funcionar al personal.
- Coordinar, vincular, unir, armonizar todos los actos y todos los esfuerzos.
- Controlar, finalmente, vigilar que todo pase conforme las reglas establecidas y las órdenes emitidas (Aktouf, 2012).

Conforme lo señala Chiavenato (2004), la administración comenzó como una teoría pequeña y limitada con la cual algunos ingenieros norteamericanos pretendían eliminar el desperdicio de las industrias y eliminar la improvisación para planificar sobre bases científicas.

Del mismo modo Ramírez y Salazar (2016) definen a la administración como ciencia y como técnica, toma importancia con el desarrollo industrial y hoy más que nunca con los retos que presentan las tendencias mundiales de mercados abiertos, fortalecimiento de la iniciativa privada, internacionalización de la economía, descentralización del Estado, etc. Dirigir, racionalizar y controlar los procesos industriales y las organizaciones, requiere de investigadores, de teóricos y de practicantes de la Administración con el objeto de mejorar y promover una eficiente producción de bienes y prestación de servicios.

Estos autores señalan que administrar quiere decir también regir o gobernar. Dirigir los destinos de una empresa, de una organización, de una comunidad, de una ciudad, de un pueblo, de tal manera que se alcancen sus objetivos o propósitos y su progreso y bienestar.

1.2 Gestión pública

Allison (1999) recalca que al existir diversas interpretaciones del término gestión pública, se ha intentado trazar una línea clara entre políticas y administración. La gestión pública busca brindar el bienestar a una determinada sociedad, mediante políticas en su beneficio. Los tres elementos centrales son la Gestión de la política: Analiza las

necesidades sobre una base legal; Gestión de recursos: Establece sistemas básicos administrativos; y, Gestión de programas: Aplica políticas de operación a lo largo de líneas funcionales. Al comparar las gestiones pública y privada, entre los contrastes relevantes constan los horizontes de tiempo de los gestores de gobierno que son breves y sujetos a calendarios políticos mientras que los privados se orientan hacia la evolución del mercado.

De igual manera Naranjo (2010) considera que la administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado; considerando como un elemento esencial una buena administración, que permita la utilización más eficiente de los recursos puestos a disposición de funcionarios y empleados.

La gestión pública es compleja no sólo por la magnitud de los temas que involucran las razones de interés público sino además, porque debe estar sujeta a los intereses y al juicio de los ciudadanos. Un gerente público debe contar con la más amplia información sobre las causas y factores que determinan el surgimiento de las razones de interés público que justifican la existencia de su institución. Ha recibido atribuciones para administrar recursos y para abastecer bienes y servicios públicos que, dependiendo de su naturaleza, son de libre acceso para todos y son o no objeto de precio (Sánchez F. , 2003, p.26).

1.3 La nueva gestión pública y sus principales componentes

La tendencia de una nueva gestión pública se desarrolló entre finales de los años setenta y principios de los ochenta con teorías empresariales cuyo propósito era reducir el tamaño de las burocracias y eliminar aquellas actividades que no reportaban dividendos financieros para el Estado, generándose una ola privatizadora que procuraba que cada individuo maximice su propio bienestar, y el mercado constituirá el instrumento más eficiente para el logro de este objetivo (Reinoso, 2011).

La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (Sánchez I. , 2007, p.1).

De acuerdo con Ossorio (2007) el inicio de este proceso debe rastrearse en la década del 80, cuando se ponen en marcha reformas administrativas-gerencialistas en los sectores públicos de países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, y cuyo eje es la modificación de la principal herramienta que tiene el Estado para asignar recursos, el sistema de presupuesto público, con el objeto de pasar de un sistema orientado a los gastos a uno orientado a la búsqueda de resultados.

De tal modo que como lo señala García (2016) la nueva gestión pública destaca la eficiencia y eficacia del gobierno, no es suficiente con la legitimidad otorgada por el voto popular, la ciudadanía requiere evaluar la gestión pública por los resultados, basados en su derecho de pedir una rendición de cuentas de las acciones de quienes fueron legítimamente elegidos:

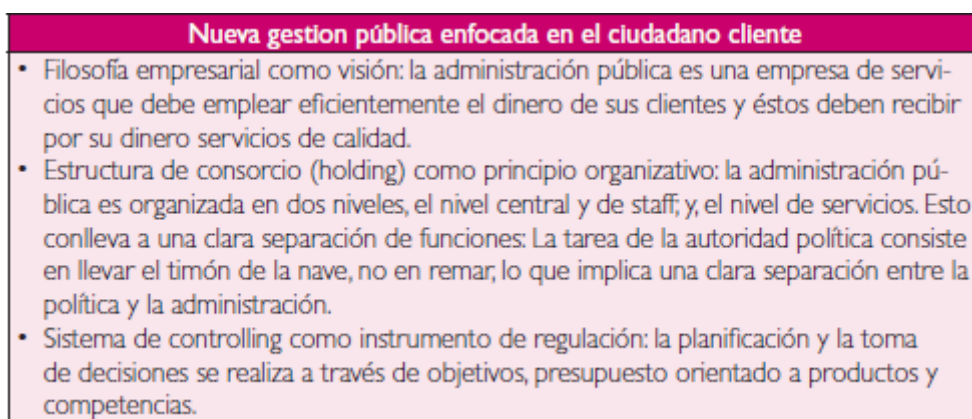


Figura 1 La nueva gestión pública enfocada en el ciudadano cliente. Información tomada de: “La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados” por Reinoso, M., 2011. Recuperado de: <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Gestio%cc%81n-pu%cc%81blica-institucional-y-gobierno-por-resultados.pdf>

Conforme lo determina el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y el Banco Mundial (2008) en el documento sobre la Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación, desde que se planteó la Nueva Gestión Pública, la cual se inspiró en el sector privado, donde la gerencia siempre se ha juzgado por lograr sus objetivos, relacionando la gestión del presupuesto con el desempeño de las dependencias lo que conlleva de forma implícita a la gestión por resultados, constituye un enfoque actual, que posiblemente ha sido influenciado por el desarrollo de diversas áreas, entre ellas las TICs, el monitoreo y evaluación y el gobierno digital.

1.4 Administración por Objetivos

Es un modelo administrativo que surgió en los años cincuenta, y que según sus autores la administración consistía en orientar, dirigir y controlar los esfuerzos de un grupo de individuos para lograr un objetivo común, este nuevo modelo de administración por objetivos o también llamada administración por resultados, se le atribuye su creación a Peter F. Drucker.

Surgió como método de evaluación y control sobre el desempeño de áreas y organizaciones en crecimiento rápido, donde comenzaron a surgir las ideas de descentralización y previsiones del futuro. Requiere acción para moldear el futuro, equilibra medios actuales con resultados futuros, resultados del futuro inmediato y resultados del futuro más distante. Ya en los años setenta Peter Drucker señalaba que prácticamente toda decisión básica de la gerencia es una decisión de largo alcance, pasan años antes de que toda decisión importante de la gerencia se haga efectiva o sea productiva, es decir que la inversión de hombres y dinero reditúe.

Como lo afirma (Ramírez y Salazar 2016) la administración por objetivos es un método mediante el cual el gerente, los subgerentes, todos los jefes de una organización determinan qué objetivos generales y particulares se proponen alcanzar, cada uno en su campo y en un determinado tiempo, es decir, fijan metas que sirvan como guía para sus acciones en un determinado período.

La Administración por Objetivos APO se ha usado ampliamente para la evaluación del desempeño y la motivación de los empleados, pero en realidad es un sistema de administración. Entre sus ventajas, da como resultado una mejor administración, a menudo obliga a los administradores a clarificar la estructura de sus organizaciones, motiva a las personas para que se comprometan con sus metas y sirve para formular controles efectivos (Koontz y Weihrich, 2013, p. 99).

Entre sus desventajas se puede mencionar que los administradores a veces no explican la filosofía de la Administración por objetivos APO en la que se recalca que el control y la dirección deben ser personales a los subordinados y les dan pautas para la fijación de las metas. Además, las metas por sí mismas son difíciles de establecer, tienden a ser a corto plazo, y pueden volverse inflexibles a pesar de los cambios en el ambiente.

Por sus siglas en inglés Management By Objectives se definen como una “técnica que fomenta la toma participativa de decisiones por medio del establecimiento de metas

compartidas en todos los niveles organizacionales y la evaluación del desempeño basada en el logro de los objetivos establecidos” (Wheelen y Hunger, 2007, p.253).

1.5 Gestión por resultados

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2000) que agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, el concepto de Gestión basada en resultados fue introducido por la United States Agency for International Development (USAID) en 1994 para fomentar la descentralización en la toma de decisiones y asociar las asignaciones presupuestarias más a objetivos que a actividades. La gestión por resultados resalta contar con una medición del desempeño de la gestión pública, por tanto la administración pública tiene nuevos desafíos que cubrir en un mundo global que se construye en base a sociedades de la información, del conocimiento y de la innovación.

En concordancia a lo señalado por Sánchez F. (2003), el Estado debe ser un facilitador, no es solamente el que impone las “reglas de juego”, el que aplica medidas coercitivas. Su función es generar “valor agregado” en los individuos y en sus organizaciones (capacidad de emprendimiento y de innovación), lo cual requiere de la planificación estratégica y de planificación operativa, sobre la base de un esquema de gestión por objetivos y resultados.

1.5.1 Objetivos de la gestión por resultados

De la misma forma, en el documento emitido por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (BID; CLAD, 2007, pág. 14), se describen los objetivos asignados a la gestión por resultados:

1. Ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor a fin de alcanzar el mejor resultado posible.
2. Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y la comunidad internacional puedan evaluar su gestión.
3. Contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejerzan funciones directivas, con su correspondiente manejo de incentivos y sanciones.

Por tanto se puede denotar que los gobiernos poseen funciones principales diferentes que van desde ejercer su autoridad a convertirse en ente que regula el mercado, promueve el desarrollo y pretende brindar bienestar a la ciudadanía.

1.5.2 Pilares de la GpR

En cuanto a los pilares de la GpR en el ciclo de gestión de las políticas públicas se señalan los siguientes:



Figura 2 Ciclo de Gestión de las políticas públicas. Información tomada de “Base de datos de Indicadores GpRD” por García, Kaufman, Martínez y Sanginés, 2016. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7456/ICS-DP-Base-de-datos-de-indicadores-de-GpRD-Cuestionario.pdf?sequence=1>

1.5.2.1 Primer pilar: Planificación orientada a resultados

De acuerdo lo señalan el BID y CLAD (2007), “la planificación orientada a resultados, debe ser estratégica, operativa y participativa. Estratégica porque la respuesta a la pregunta ¿a dónde queremos ir? debe partir de una visión clara del futuro, primero de mediano plazo y luego de largo plazo” (p.11). Es importante contar con un análisis adecuado de los factores políticos, económicos y sociales del entorno a fin de plantear los objetivos que pretendemos alcanzar, los cuales deben contar con una jerarquía y priorizarse para direccionar los esfuerzos y recursos del Gobierno, por tanto los planes no deben ser formulados con demasiados objetivos y metas que no se encuentren articulados entre sí, es imprescindible contar con una articulación de los planes de mediano plazo nacional y sectoriales.

En cuanto a la planificación operativa debe responder a la pregunta ¿cómo podemos conseguir nuestros objetivos?. Consiste en asignar los recursos económicos, técnicos y humanos, calcular, los insumos que se necesitarán para concretar los objetivos, coordinar

la acción de las áreas y entidades involucradas en el diseño de los productos y los procesos. En consecuencia esta planificación debe estar vinculada al presupuesto, programas que pueden contemplar uno o varios proyectos con actividades específicas que permitan operativizar los programas. Por último, para la planificación participativa es preciso recordar que un plan de gobierno debe tomar en cuenta la opinión de los actores involucrados y obtener la respuesta de hacia dónde ir y cómo hacerlo

Entonces, en consideración a lo expuesto, se puede deducir que la planeación es la base de la administración por objetivos (APO) la cual se fundamenta en la planeación estratégica y los planes de los departamentos o unidades.

La planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograrlas y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias para obtener los fines que se buscan. Es una actitud, una forma de vida, requiere dedicación para actuar con base en la observación del futuro y una determinación para planear en forma constante y sistemática, pues es una parte integral de la dirección (Ortega, 2008, p.27).

De igual manera, conforme lo señala Ortega (2008) la planificación a largo plazo, determina que es importante planear el futuro, se intenta ver hacia adelante, anticiparse a las eventualidades, preparándose para las contingencias, trazar actividades y proporcionar una secuencia ordenada para cumplir con los objetivos planteados. Proceso que debe ser continuo y abarcar a toda la organización, sus variables deben evaluarse en forma periódica. Sin embargo, es preciso señalar que todos los planes son tentativos y están sujetos a revisión y/o actualización.

1.5.2.2 Segundo pilar: Presupuesto por resultados

Como lo describe García (2016) en su estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo, “a mediados del siglo pasado surgieron nuevos modelos presupuestarios. Estos modelos entre los cuales resaltan el presupuesto por programas y el presupuesto base cero que incluyen algunas de las características de lo que hoy se considera el presupuesto por resultados” (p.26). Desde hace casi tres décadas, la gestión pública tiende a la articulación del presupuesto con la gestión para resultados (GpR). El PpR es aquel que incluye la celebración de contratos entre el gobierno y los organismos (ministerios o agencias del gobierno), vinculando el aumento en la asignación de recursos a un organismo con un incremento en la productividad o en los resultados logrados. Este acuerdo puede ser muy formal, como en el caso de algunos países (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Chile),

o puede ser implícito: se definen los objetivos y metas y se asigna el presupuesto que se estima adecuado para lograrlos. Este es el sistema que predomina en la mayor parte de los países. Para poder comprometer ciertos resultados, los organismos deben realizar un proceso de planificación estratégica

Los objetivos buscados por un PpR, son en primer lugar la claridad estratégica, que consiste en identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios del gobierno en el mediano plazo y concentrar recursos para su logro. En segundo lugar, la transparencia, brindar información al ciudadano sobre dichos objetivos y comprometerse a lograrlos.

El presupuesto tradicional informa acerca de qué insumos utilizan o cuánto gastan en insumos los organismos públicos y el control presupuestario tradicional determina la legalidad de los actos, según los límites autorizados. Mientras que en el PpR, los organismos reciben recursos para gastar en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previsto, lo cual a su vez, generará impacto en la sociedad, brinda información adicional, qué se produce en los organismos públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con ellos, cuánto cuesta lograr dichos resultados.

En definitiva, el presupuesto por resultados es el “conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en la elaboración de un presupuesto incorporen sistemáticamente los resultados, pasados y esperados, de las instituciones en la aplicación de los recursos públicos” (García, 2016, p.26).

Según este autor, para la implementación del PpR es indispensable que las fases del ciclo presupuestario se encuentren enfocadas en resultados, de la siguiente manera:

- ✓ La programación presupuestaria debe realizarse en base a los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes nacionales.
- ✓ La formulación de la proforma presupuestaria debe estar contextualizada para que se pueda realizar seguimiento a lo presupuestado en el mediano plazo.
- ✓ La aprobación de la distribución de recursos presupuestarios debe realizarse a través de procesos institucionalizados que incluyan la revisión de los resultados de la gestión pública.
- ✓ En la ejecución presupuestaria se deben implementar instrumentos que incentiven la eficiencia en la gestión.
- ✓ En cuanto a la información post-ejecución del presupuesto se debe institucionalizar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía (García, 2016).

En cuanto a la evaluación a la efectividad del gasto, permitirá conocer el uso de los recursos públicos por tanto es lo que le distingue del presupuesto tradicional, y es la parte medular del presupuesto por resultados, para el efecto se requiere disponer de un sistema de seguimiento y de evaluación basado en indicadores de desempeño y estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental.

Es un derecho de la ciudadanía poseer información oportuna sobre los presupuestos, a más de transparentar el uso de los recursos públicos se promueve la participación de las organizaciones de la sociedad civil y se empodera a la ciudadanía, en un lenguaje y esquema que facilite la lectura y análisis por parte del público.

1.5.2.3 Tercer pilar: Gestión financiera pública

Los elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su ampliación para la concreción de sus objetivos y metas (...) Está conformada por los principios, normas, organismos, recursos, sistemas y los procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control financiero (García, 2016, p.45).

Además el autor realiza una analogía de los procesos de adquisición con la gestión presupuestaria y financiera señalando la necesidad de contar con un marco legal que regule y defina responsabilidades, de aplicación general a todas las instituciones gubernamentales.

1.5.2.4 Cuarto pilar: Gestión de programas y proyectos

El objetivo principal de la gestión de programas y proyectos de inversión radica en asegurar que los gobiernos únicamente emprendan inversiones que sean convenientes en el mediano y largo plazo (...) para lo cual se requieren normas, instrumentos y procedimientos para preparar, evaluar, priorizar, financiar, ejecutar y dar seguimiento (García, 2016, p.73).

En cuanto a la evaluación ex ante pretende medir el impacto de un proyecto antes de que este sea ejecutado, lo cual favorece a la gestión para resultados al permitir que se tomen decisiones en base a los resultados esperados de dichos proyectos. La visión de largo plazo debe plasmar los objetivos del sector para un período de al menos una década. Esta visión debe ser la base para que el sector desarrolle su plan de mediano plazo, cuyos objetivos deben concretarse a su vez en programas.

1.5.2.5 Quinto pilar: Sistemas de seguimiento y evaluación

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define el seguimiento (o monitoreo) y la evaluación de la siguiente manera:

- ✓ Seguimiento: Función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos de desempeño para proporcionar, a los administradores y a las partes interesadas de una intervención para el desarrollo, datos sobre el avance y el logro de los objetivos, así como la utilización de los fondos asignados en un punto determinado del tiempo.
- ✓ Evaluación: Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia (García, 2016).

Conforme lo señala el (BID; CLAD, 2007) gran parte de la actividad actual se produce en el ámbito del seguimiento, por tanto es pertinente prestar más atención a la evaluación, la cual es necesaria para juzgar si las estrategias y los programas siguen siendo pertinentes, y para obtener información acerca de los impactos de todo tipo; entre ellos, las consecuencias no buscadas o imprevistas. Mediante la evaluación se puede determinar, además, si los objetivos e indicadores utilizados para el seguimiento continúan siendo apropiados. La evaluación es necesaria para demostrar causalidad o atribución, es decir, determinar si alguno de los resultados documentados se debió efectivamente a la intervención que se evalúa.

Para efectuar el control de las acciones y resultados que se persigue a través del Gobierno por Resultados se debe precisar que no es posible controlar aquello que no se ha planificado. El término control es muy común en el campo administrativo y se refiere a la observación directa y continua de la forma en que se desarrollan uno o más parámetros para detectar en forma inmediata diferencias o desvíos respecto a lo planificado; el seguimiento es la acción y efecto de estimar, apreciar, calcular el valor de algo.

Un elemento del control son los indicadores, que sirven para medir la magnitud, el alcance y la calidad de las actividades, productos, proyectos o acciones. Es fundamental, antes de proceder al diseño de indicadores tener claro qué atributos o variables serán medidos y confirmar la fuente de información, los indicadores deben adecuarse a las condiciones de la gestión a fin de identificar con precisión los datos que serán utilizados en su cálculo. Los indicadores deben ser explícitos, confiables, comparables por ello deben contar con fuentes periódicas de información. Para que un indicador se encuentre correctamente definido debe considerar las siguientes variables:



Figura 3 Variables que definen un indicador según la Metodología de proyectos del BID. Información tomada de: “La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados” por Reinoso, M., 2011. Recuperado de: <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Gestio%cc%81n-pu%cc%81blica-institucional-y-gobierno-por-resultados.pdf>

1.5.3 Cultura y valores de la Gestión para Resultados

De acuerdo a la publicación del BID y CLAD (2007) “Peter Drucker formula dos expresiones: managing BY objectives y managing FOR results. Su traducción al español es gestión (dirección) por objetivos y gestión para resultados. En este trabajo se adopta la idea de dirigir por objetivos para conseguir resultados” (p.10). El modelo de Gestión para Resultados en la perspectiva de fortalecer la acción de los organismos públicos para mejorar el efecto de su acción en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad.

Un elemento clave de la Gestión para Resultados y de su función integradora radica en la creación de una cultura de administración pública orientada hacia la máxima producción de valor para los ciudadanos, buscando efectividad, eficacia y eficiencia en su desempeño. Este enfoque tiene una clara función integradora y además impulsa la alineación. Por tanto, al considerar los objetivos de desarrollo, el cambio y responsabilidad social se fortalece el modelo de gestión por resultados y consecuentemente a lo largo del tiempo favorecen a los valores de la gestión pública.

1.5.3.1 Cadena de Valor

En un estudio publicado por el Banco Mundial (2008) sobre el Sistema de Gestión por Resultados se define a la cadena de valor como referente para la formulación del GPR y está conformada por cinco componentes: i) primero se debe identificar los insumos con los que cuenta la Administración para llevar a cabo su función, tal como el recurso humano,

físico y financiero; ii) identificar la gestión desarrollada al interior de la entidad, la cual está relacionada con las acciones efectuadas para transformar esos insumos en productos; iii) identificar los productos, es decir, los bienes y servicios producidos por la entidad pública que son entregados a la comunidad; iv) identificar los resultados (esperados o no) que hayan sido alcanzados a partir de la interacción entre los tres, haciendo referencia a efectos inmediatos o de corto plazo; v) identificar el impacto generado, es decir, los efectos directos o indirectos de mediano y largo plazo.

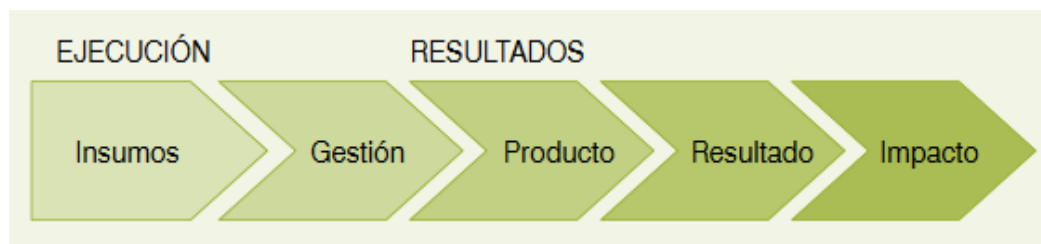


Figura 4 Cadena de valor. Información tomada de “Sistemas de Gestión por Resultados”, Banco Mundial, Sinergia, Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2008. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Experiencias_en_PPR_2008.pdf

1.6 Experiencias de la Gestión para Resultados en otros países y el Ecuador

Según un estudio del BID y CLAD (2007) las experiencias con la GpR en varios países ha presentado distintos enfoques, en Europa, países como Francia, Alemania o Irlanda se ha prestado mayor atención a la reforma de los procesos presupuestarios. En Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia el énfasis se coloca en el monitoreo de actividades y productos. Además, la Unión Europea, y de cierto modo España, intentan incrementar sus capacidades para la evaluación de las políticas, los resultados y los servicios públicos. Australia, Estados Unidos y el Reino Unido están comprometidos tanto con el monitoreo de los productos como con la evaluación de los resultados.

En cuanto a América Latina cada país ha adaptado el marco general a sus propias características institucionales, el contexto político, social y económico de cada país, y de los objetivos que se persigan, así, en Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, la introducción de la evaluación se fundamentó en la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y adicionalmente ha incrementado la participación ciudadana y la profundización de la democracia representativa.

En Chile y Uruguay se adoptó “el modelo presupuesto”, que da prioridad a la planificación estratégica y a la toma de decisiones, y que promueve la responsabilidad administrativa de los funcionarios e instituciones públicos. La mayoría de los mecanismos

de evaluación de ambos países se estructuró en torno al proceso presupuestario con el fin de apuntalarlo con información considerada clave para orientar la asignación de los recursos del fisco. En contraste con el anterior, se encuentra el llamado “modelo plan”, adoptado originalmente por Colombia y Costa Rica, que combina la búsqueda de mejoras en el proceso de formulación de políticas y en la gestión del sector público, con el objetivo de aumentar el protagonismo de la ciudadanía en el control y la fiscalización del gobierno, es decir alude el papel central desempeñado por los planes nacionales de desarrollo.

Conforme lo señala Reinoso (2011) en los últimos años, varios países de América Latina han efectuado procesos de mejora que han derivado en lo que hoy conocemos como gestión por resultados, entre los cuales tenemos:

- ✓ Presupuesto por Resultados
- ✓ Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP
- ✓ Sistemas de Administración Financiera Integrada, SAFI
- ✓ Sistema de Compras
- ✓ Sistemas de alta dirección pública, SDAP
- ✓ Sistemas de Monitoreo y Evaluación M&E
- ✓ Sistemas de Gestión de Calidad con certificación
- ✓ Reformas a los sistemas de impuestos internos

Sin embargo, en América Latina y el Caribe en general, a pesar de que se ha fortalecido el enfoque en el logro de resultados en el ciclo de gestión de las políticas públicas, aún es necesario establecer procedimientos para incorporar información sobre el desempeño en el proceso presupuestario. Específicamente, establecer procedimientos para usar la información sobre el desempeño que producen los sistemas de seguimiento y evaluación.

En el Ecuador se han avanzado en la mayoría de estos aspectos, por parte del Ministerio de Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Servicio Nacional de Compras Públicas y el Servicio de Rentas Internas; no obstante, los esfuerzos no se han concretado en cuanto a los sistemas de alta dirección pública, sistemas de monitoreo y evaluación y sistemas de gestión de calidad con certificación.

A fin de alinear las acciones públicas con una adecuada atención a la ciudadanía, el Gobierno a través del decreto ejecutivo No.555 de 19 de noviembre de 2010, (Suplemento del Registro Oficial No. 331, 2011) propuso el proyecto de Gobierno por Resultados mediante el cual dispone la implementación de la herramienta GPR en todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la

Función Ejecutiva, a cargo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, con una implementación de mapas estratégicos, objetivos, indicadores, proyectos, planes y procesos.

La Norma de implementación y operación de gobiernos por resultados expedida con Acuerdo Ministerial 1002 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 606 (2011), definió al Gobierno por Resultados como el conjunto de conceptos, metodologías y herramientas que permitirá orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión.

Este documento trata sobre la implementación y funcionamiento de la herramienta tecnológica denominada GPR, con la cual se pretende medir resultados, sin embargo no contempla un proceso completo que aglomere los parámetros establecidos para alcanzar los objetivos estratégicos definidos según la articulación con el Plan Nacional.

Cabe señalar que mediante decreto ejecutivo No. 5 de 24 de mayo de 2017, el Presidente de la República, suprimió la SNAP, transfiriendo sus atribuciones a la Secretaría General de la Presidencia de la República, SENPLADES, Ministerio de Trabajo (MDT) y Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

Capítulo II Marco Metodológico

2.1. Enfoque metodológico

La metodología alude a la manera de realizar la investigación, el proceder metodológico que se empleará, sustentado en determinadas concepciones epistemológicas, por lo que uno de sus rasgos ha de ser su coherencia con el diseño teórico. En la metodología ha de quedar precisada la lógica científica que seguirá el investigador en el proceso de investigación (González, Gallardo y Del Pozo, 2016, p. 119).

En este contexto, este estudio ha sido desarrollado mediante un proceso que contiene una serie de actividades lógicas que parten de una conceptualización de los temas a tratarse, elección de una metodología, observación, recopilación de datos, análisis de la información y su aplicación.

El enfoque utilizado es el cualitativo, que según Hernández, Fernández y Baptista (2006) utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación, las investigaciones cualitativas se fundamentan más en un proceso inductivo, explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas. El investigador comienza examinando el mundo social y en este proceso desarrolla una teoría coherente con lo que observa que ocurre.

Esta investigación tiene un alcance descriptivo, que de acuerdo a Ortiz (2006) “trata de especificar el conjunto de propiedades, características y rasgos del fenómeno analizado, según se considere su importancia” (p.536). De tal modo que la presente investigación pretende mostrar los logros de la Administración por resultados reflejados en los principales indicadores de las entidades del sector financiero público ecuatoriano.

2.2 Conceptualización de la pregunta científica

Es necesario identificar y definir la pregunta científica a resolver, que en este caso es ¿Dispone el Ministerio de Economía y Finanzas de un esquema para conocer la realidad de la gestión de las entidades del sector financiero público ecuatoriano que evidencie la aplicación de la administración por resultados en estas entidades, como una herramienta para la toma de decisiones, de control o verificación de cumplimientos?

Para despejar la pregunta planteada es fundamental en primer lugar revisar las definiciones y teorías sobre los principales conceptos, herramientas y modelos aplicados en otros países de América Latina y en el Ecuador. Posteriormente se debe efectuar el levantamiento de la información disponible sobre el tema en análisis mediante métodos y técnicas de investigación.

2.3 Métodos y técnicas empleadas

Por cuanto la presente investigación es cualitativa y el método a aplicarse es el Método Inductivo, se realizará un estudio ordenado, coherente y lógico del tema de investigación, partiendo de la información particular para alcanzar las conclusiones finales.

Con el análisis de los documentos y síntesis de la información recopilada, las referencias bibliográficas consultadas en textos, páginas web, y otros documentos oficiales expedidos por las entidades del sector público, resoluciones y normas sobre el tema se emitirán las conclusiones respectivas. Como método empírico se aplicará la observación, que consiste en una percepción atenta y planificada, una inspección por medio de los sentidos de las características más sobresalientes del hecho o lugar investigado.

Las técnicas a aplicarse son:

La entrevista

Consiste en la obtención de información oral y se aplica a determinados funcionarios de la entidad; se determina la información que se requiere y así se elabora un cuestionario con preguntas concretas. La entrevista es una técnica importante para recolectar información en las investigaciones sociales, porque permite obtener los conocimientos directamente de los sujetos.

Revisión de los documentos recopilados

La revisión se efectúa a documentos oficiales o públicos y sociales. Documentos oficiales son los emitidos por entidades cuya autoridad responde por la veracidad del contenido: ministerios, direcciones intermedias, organizaciones, entes de control, etc. Sus funciones específicas están vinculadas al control y evaluación de los procesos y a la toma de decisiones.

Los métodos a emplearse en el análisis de documentos son el interpretativo y el formalizado. El primero busca interpretar el contenido del informe desde la perspectiva de la investigación; es un estudio sobre la base de criterios precisos. El formalizado, es el conjunto de métodos cuantitativos para interpretar el contenido del documento.

2.4 Alcance y unidades de estudio

El alcance de la presente investigación comprende los ejercicios económicos 2013 al 2017, abarca a las entidades del sector financiero público de nuestro país, cuya gestión se encuentra sujeta a seguimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Código Orgánico Monetario y Financiero, emitido el 12 de septiembre de 2014, indica en el artículo 160 que el sistema financiero nacional está integrado por el sector

financiero público, privado y financiero popular y solidario (Registro Oficial No. 332, 2014).

El Artículo 161 del mismo instrumento legal contempla que el sector financiero público está compuesto por: Bancos y Corporaciones y según el Reglamento de Código de Planificación y Finanzas Públicas (Suplemento Registro Oficial No. 383, 2014), las entidades que conforman el sector financiero público son:

- 1. Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. – BDE:** Creado mediante Decreto el 6 de agosto de 1979, comienza su funcionamiento como persona jurídica autónoma de derecho privado con finalidad social y pública. En la Ley de creación, el Consejo Supremo de Gobierno de entonces estableció la necesidad “que el Estado ecuatoriano cuente con una institución financiera que concentre, coordine y distribuya los recursos destinados al financiamiento de proyectos prioritarios de desarrollo del sector público y facilite la aplicación de una sana estrategia de inversión dentro del marco de los objetivos de desarrollo económico que propugna el Gobierno Nacional. Su nombre actual fue definido con decreto ejecutivo No. 867 del 30 de diciembre del 2015.
- 2. Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – BIESS:** Es una institución de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que presta servicios financieros bajo criterios de banca de inversión, para la administración de los fondos previsionales públicos del IESS, para atender los requerimientos de sus afiliados activos y jubilados.
- 3. BANECUADOR B.P.:** Fue creado con el Decreto Ejecutivo 677 el 13 de mayo de 2015, articulado a la institucionalidad y a los objetivos nacionales; con un enfoque inclusivo, créditos adaptados a las condiciones de los sectores productivos y, con horarios adecuados a las actividades de los productores, comerciantes y campesinos. El 11 de marzo de 2016, el ex presidente estableció con Decreto Ejecutivo, la forma y plazo en que el BNF transferiría los activos, pasivos y patrimonio a esta nueva institución. El 9 de mayo de 2016 BANECUADOR abrió sus puertas.
- 4. Corporación Financiera Nacional – CFN:** Es una banca de desarrollo, cuya misión consiste en impulsar el desarrollo de los sectores productivos y estratégicos del Ecuador, a través de múltiples servicios financieros y no financieros alineados a las políticas públicas. Su acción se enmarca en los lineamientos del Gobierno Nacional dirigidos a la estabilización y dinamización económica sirviendo al sector productivo con especial atención en la micro y pequeña empresa.

5. Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias – CONAFIPS: Es la primera entidad financiera pública al servicio de las organizaciones del sector financiero popular y solidario -OSFPS-, creada en mayo del 2011, mediante Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, inició en el año 2007 con la creación del Programa Sistema Nacional de Micro finanzas, sustituida su denominación en el 2009 por Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria. Los cambios en la denominación implicaron la evolución conceptual, económica, financiera y social, que fundamentada en la Constitución, reconocen la existencia de formas de organización popular, que centradas en el trabajo y no en el capital, desarrollan iniciativas productivas y de intermediación financiera.

2.5 Pasos del proceso metodológico

Por cuanto la investigación se realiza con técnicas y métodos de carácter cualitativo, los pasos secuenciales del proceso metodológico que permitirán respaldar los resultados del análisis y evaluación a la administración por resultados objeto de esta investigación, son los siguientes:

a) Construcción del Marco Referencial

Es imprescindible citar y describir los principales conceptos, herramientas existentes sobre el objeto de estudio: gestión pública, administración por resultados, planificación estratégica, Plan Nacional del Buen Vivir vigente para el período 2013-2017, a fin de construir un marco teórico referencial.

Es importante resaltar que la técnica más utilizada es la revisión de documentos recopilados, libros, publicaciones, artículos académicos, legislación vinculada al tema.

b) Captura y procesamiento de información

Este proceso consiste en la captura y procesamiento de datos cualitativos obtenidos mediante la investigación a través de la observación directa a las entidades de estudio y su interacción en el sector; recopilación de información histórica y aplicación de entrevistas a determinados servidores, información que de forma cualitativa busca igualmente determinar una mejor comprensión de las variables sujetas a análisis, en función de la realidad y características propia de las entidades sujetas de estudio. Para procesar los datos obtenidos a través de esta técnica, se registra en el mismo momento de la intervención de los entrevistados y de ser el caso, sus comentarios.

2.6 Situación actual de la administración por resultados en el Ecuador

Como se precisó anteriormente, el pilar del sistema de Gestión por Objetivos y Resultados, es la planificación estratégica, es esencial para un proyecto político que tiene como meta transformar al Estado en un actor fundamental de la dinámica social y económica, pero también forma parte de una responsabilidad que asumen los gobernantes con los ciudadanos para gestionar en forma más eficiente y más participativa. En nuestro país el máximo instrumento de planificación en la administración pública es el Plan Nacional de Desarrollo.

La actual Constitución del Ecuador en su artículo 280 señala al Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; (...).Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (Registro Oficial No.449, 2008).

2.6.1 Plan Nacional del Buen Vivir

Para el período 2013 - 2017 se contaba con el Plan Nacional para el Buen Vivir, que de acuerdo lo señala la Secretaría Nacional del Planificación y Desarrollo, constituía la hoja de ruta técnica y política que el Gobierno debía seguir para alcanzar doce objetivos nacionales.



Figura 5 Objetivos PNBV. Información tomada de “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”, SENPLADES, 2013. Recuperado de: <http://www.buenvivir.gob.ec/> descarga- objetivo.

El objetivo que se acopla al enfoque del presente estudio sobre la gestión de las entidades del sector financiero público, según el Plan Nacional del Buen Vivir es el objetivo 8 relativo a Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible, cuyas políticas y lineamientos para articular la gestión de las entidades del sector financiero público son:

“8.1. Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales (...)

d. Articular la inversión del Estado Central con las empresas públicas, las entidades del sistema de seguridad social, las universidades y escuelas politécnicas, la banca pública y otros niveles de gobierno, en el marco de la planificación nacional.

e. Impulsar la nueva institucionalidad del sector financiero público, orientado a promover la transformación de la matriz productiva, la inclusión financiera democrática para la igualdad, la soberanía alimentaria, el desarrollo territorial y la vivienda de interés social (SENPLADES, 2013, p.507).

2.6.2 Agendas Sectoriales

Constituyen los instrumentos que articulan el Plan Nacional de Desarrollo con el accionar de las instituciones rectoras de política; identifican políticas públicas sectoriales y definen los mecanismos para su implementación. Además determinan indicadores y metas planteadas por cada entidad rectora. Debe ser aplicado a nivel nacional, por cuanto vinculan las políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo con las competencias de las entidades que conforman cada Consejo Sectorial de Política.

La Agenda de Coordinación Intersectorial de Política Económica dota de lineamientos de política económica mediante estrategias que permitan contribuir a la consecución de las metas trazadas en el PNBV; estas “directrices permitirán a las instituciones desarrollar políticas específicas y programas orientados a superar desequilibrios coyunturales fruto del contexto económico mundial actual” (MCPE, 2011, p.23), en tal sentido lo que se pretende es mejorar el nivel de vida de todos los habitantes, sin distinción de género, etnia, etc.

De igual manera, en cuanto al sistema financiero, dentro de los grandes lineamientos según la agenda de la política económica para el buen vivir, manifiesta:

el sistema financiero debe constituirse en un apoyo efectivo para el aparato productivo y abandonar su estrategia marginalista. Este cambio de objetivo requiere una nueva arquitectura institucional, en la que los servicios financieros operen como servicios de

orden público, fomenten la democratización del capital, canalicen el ahorro para el desarrollo de las actividades productivas con énfasis en los micro, pequeños y medianos empresarios, tradicionalmente excluidos de los circuitos financieros regulares (MCPE, 2011, pág. 62).

2.6.2.1 Sector financiero

La Constitución de la República en su artículo 310 establece que:

El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía (Registro Oficial No.449, 2008, p.147).

En este contexto, la razón de ser del sistema financiero debe ser la transferencia de los recursos excedentarios a aquellos sectores del aparato productivo demandantes de crédito, y no un instrumento de acumulación y concentración de la riqueza.

Para lo cual alineado a la visión del buen vivir y a la Constitución que define como servicios de orden público, se consideró necesario resaltar el rol que poseen las entidades financieras, promoviendo el ahorro y canalizando los recursos hacia actividades productivas, apoyando las operaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas, y las entidades del sector financiero público contribuir a las transformaciones establecidas en la matriz productiva. En lo que se refiere a las finanzas populares incrementar la red financiera, para los actores de la economía popular y solidaria, que no siempre son sujetos de créditos en la banca privada, accedan a dichos créditos.

2.6.3 Vínculo presupuesto y clasificación

El vínculo presupuesto y planificación es muy importante, por cuanto en el momento de ejecutar el presupuesto se logra cumplir con los compromisos adquiridos con la comunidad, buscando mejorar la gestión del gasto, lo cual conlleva a una adecuada administración de los recursos y facilitar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En la normativa del sistema de administración financiera del sector público ecuatoriano se establece que con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público “el presupuesto se basará en la metodología técnica de presupuestación por resultados sobre la base de programas identificados en estrecha vinculación a la

planificación y en un horizonte plurianual” (Suplemento Registro Oficial No.259, 2018, p.7).

De tal modo que se conceptualiza a la presupuestación por resultados, como: los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la sociedad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público (Suplemento Registro Oficial No.259, 2018, p.7).

2.7 Diagnóstico del problema

Luego de conocer de manera general la situación actual de la administración por resultados en el Ecuador y aplicar los métodos, técnicas y pasos señalados en numerales anteriores para la realización de esta investigación y el levantamiento de la información requerida, en cuanto a:

La recopilación de datos , la observación directa, vinculando la gestión de las entidades de estudio y su interacción en el sector, en el período seleccionado, y el análisis de los documentos la información compilada y los procesos del área respectiva del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre las políticas y lineamientos contenidos en la Agenda Sectorial, el comportamiento de los indicadores relevantes, manejo de presupuestos vinculados con la planificación para mejorar la administración de los recursos públicos, registro de los datos más relevantes de los componentes de la gestión de las entidades sujetas a evaluación.

La aplicación de las entrevistas semi estructuradas para plantear una conversación con preguntas que se consideraron oportunas, con la explicación de su significado y atendiendo las aclaraciones solicitadas por los entrevistados; y, cuya estructura principal contempló los siguientes cuestionamientos:

¿Conoce en qué consiste la gestión por resultados?

¿A su criterio porque es importante la gestión por resultados?

¿Conoce los pilares de la gestión por resultados?

¿Es el GPR una herramienta para toma de decisiones, o de control y verificación de cumplimientos?

¿Entre los productos del área que usted labora se analiza de manera general o específica los resultados de la gestión de las entidades del sector financiero público?

¿Existe un estudio de la incidencia de la gestión por resultados en el sector financiero público?

¿Existe una evaluación y retroalimentación por parte de la Autoridades del Ministerio

respecto a los productos e informes de monitoreo y seguimiento que elabora su área que permita cumplir con las actividades señaladas, conforme los productos y metas previstos por la institución?

A continuación se presenta las respuestas iniciales obtenidos en cada una de las preguntas, previo a las argumentaciones emitidas:

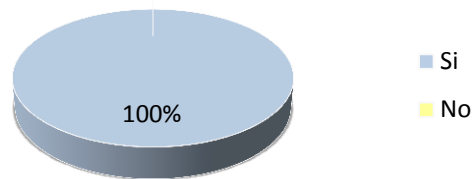


Figura 6 Pregunta 1

Interpretación: En la pregunta 1, el total de los servidores entrevistados consideran que conocen en qué consiste la gestión por resultados. Sin embargo hacen relación a la existencia de la herramienta informática gubernamental denominada GPR, más no al modelo de gestión como tal.

En la pregunta 2, de acuerdo a los datos obtenidos en las entrevistas, coinciden en la importancia de la Gestión por resultados para conocer el nivel de cumplimientos de los objetivos y metas planteadas al inicio de un período. Determinar el porcentaje de avance en los proyectos ejecutados por el Gobierno.

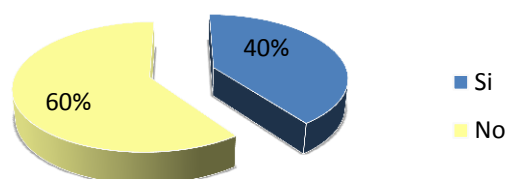


Figura 7 Pregunta 3

Interpretación: En la pregunta 3, el 60% señala que sí conoce los pilares de la gestión por resultados, haciendo referencia nuevamente a opciones que se visualizan en la herramienta informática GPR, mientras que el resto o 40% manifiestan no conocer con exactitud los pilares.

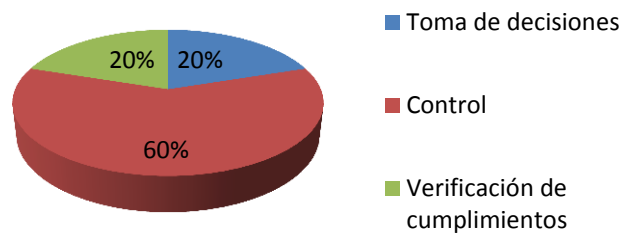


Figura 8 Pregunta 4

Interpretación: En la pregunta 4, el 60% de los entrevistados considera a la gestión por resultados como una herramienta control y en el mismo nivel para toma de decisiones. Manifiestan en su mayoría que está ligada a vigilar si se cumple o no con determinadas metas, y como una forma de controlar al trabajador.

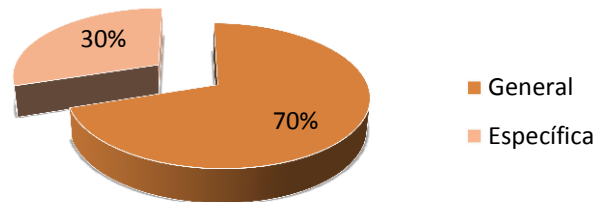


Figura 9 Pregunta 5

Interpretación: En la pregunta 5, el 70% señala que en los productos del área se analiza de manera general los resultados de la gestión de las entidades del sector financiero público.

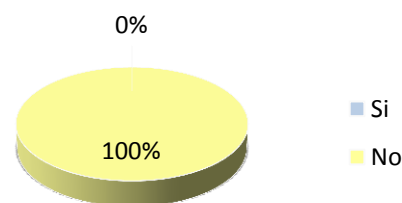


Figura 10 Pregunta 6

Interpretación: En la pregunta 6, el total de los entrevistados coincide en que no existe o no conoce de un estudio en el área, acerca de la incidencia de la gestión por resultados en el sector financiero público.

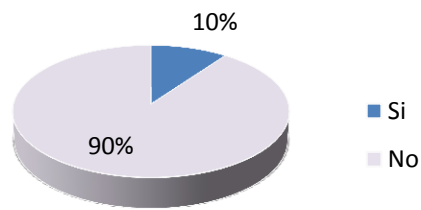


Figura 11 Pregunta 7

Interpretación: En la pregunta 7, el 90%, es decir casi en su totalidad manifiesta que no existe una evaluación y retroalimentación por parte de las Autoridades respecto a los productos e informes de monitoreo que se elaboran, sin embargo se emiten con oportunidad para cumplir con las actividades informalmente señaladas.

Como acotaciones adicionales, según la información obtenida, a través del Decreto Ejecutivo No. 7 de 24 mayo del 2017, el Presidente de la República dispuso la fusión entre el Ministerio Coordinador de Política Económica (MCPE) y el Ministerio de Finanzas, cambiando su denominación a Ministerio de Economía y Finanzas.

El MCPE fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 117-A de 15 de febrero de 2007, como una institución encargada de la coordinación y armonización de las acciones y políticas que en materia económica tomen sus entidades coordinadas, entre ellas se encontraban las entidades del sector financiero público.

Según el Estatuto por Procesos del Ministerio Coordinador de Política Económica emitido a través del Acuerdo Ministerial No. MCPE-2014-019, contemplaba entre sus productos el efectuar el seguimiento y evaluación de las políticas monetarias y financieras, y la gestión de las entidades coordinadas del sector mediante la elaboración de informes de seguimiento, evaluación e impacto; sin embargo hasta la fecha de realización de este trabajo no se ha actualizado el estatuto orgánico por procesos del nuevo MEF y los reportes que se han venido realizando resultan insuficientes a los requerimientos de las autoridades, sin contar con un enfoque consolidado, basado en la nueva gestión pública y la administración por resultados.

En este contexto, es indispensable que en los nuevos documentos de institucionalidad de los productos de la Institución, se incluya la presentación de un análisis de los aspectos que brinden operatividad y medición a la gestión por resultados, en un sentido amplio e

integral que permita establecer mecanismos y lineamientos generales de implementación y operación de esta metodología, con la meta final de que la gestión de la Administración Pública se oriente a la consecución de resultados e impactos en beneficio de la sociedad.

Por lo expuesto, según las referencias del marco teórico descrito en el capítulo I, se requiere ineludiblemente contar con un esquema que coadyuve a contribuir el logro de los objetivos tanto internos como institucionales y en consecuencia, posibilite utilizar los productos generados, de forma clara, ágil y eficiente sobre los resultados del sector analizado, y tomar medidas correctivas de ser el caso.

Capítulo III Análisis de la administración por resultados en las entidades del sector financiero público del Ecuador

Para el desarrollo de este capítulo relativo al análisis de la administración por resultados en las entidades del sector financiero público, debido al amplio panorama que conlleva, se han seleccionado en esta oportunidad cuatro pilares de la gestión por resultados, los cuales se van a presentar de acuerdo a los siguientes aspectos:

- 1) Planificación orientada a resultados: En primer lugar se presentará el análisis de la evolución de los principales indicadores, en el período seleccionado, de acuerdo a los instrumentos de planificación de nuestro país que deben ser observados por las entidades sujetas de estudio, los cuales se propone deben ser monitoreados, evaluados y socializados con las autoridades correspondientes.
- 2) Presupuesto por resultados: En este pilar, se describe brevemente el proceso presupuestario que aplican las entidades del sector financiero público, para posteriormente precisar una propuesta para ir más allá del presupuesto tradicional en la aplicación de los recursos públicos, con las ejecuciones reflejadas en el 2017 y los principales indicadores presupuestarios.
- 3) Gestión financiera: Se presentará un resumen de las principales cifras de dichas entidades con el comentario respectivo, las cuales deberían ser monitoreadas y difundidas con regularidad.
- 4) Sistemas de seguimiento y evaluación: Considerando que este fundamento es muy amplio, se definirá un esquema sucinto, que permita la evaluación de la gestión interna efectuada por las entidades sujetas a análisis, el cual se sugiere sea ejecutado de manera periódica.

3.1 Indicadores de la Banca Pública

El término Banca Pública, es considerado en la Agenda Intersectorial, sin embargo cabe señalar que con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero en el 2014, se las considera como entidades del sector financiero público. Este sector ha sido fortalecido en los últimos años con el propósito de que cumpla con las funciones establecidas en las normas jurídicas con las que fueron creadas cada una de las entidades.

La canalización de los recursos a través de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD) permitió un incremento en la concesión de créditos, se han creado normas de funcionamiento para volver más eficiente su accionar y se ha invertido en tecnología para equipar su gestión con la de la banca privada. La banca pública puede

cumplir un rol primordial a fin de moderar las fluctuaciones del entorno socio económico, para que sectores que normalmente no son atendidos tengan acceso y puedan incorporarse al sistema financiero, y para financiar proyectos que son prioritarios desde la perspectiva del Plan Nacional del Buen Vivir (MCPE, 2011, pág. 103).

A continuación se presenta el análisis y resultados de cada lineamiento e indicador:

Objetivo: Incrementar la eficiencia de la banca pública, la integralidad de las finanzas populares y solidarias; y la solidez del sistema financiero.

➤ **Lineamiento de Política Agenda Económica** Potenciar la banca pública para apoyar la transformación de la matriz productiva del país.

- **Indicador de Eficiencia operativa de la banca pública**

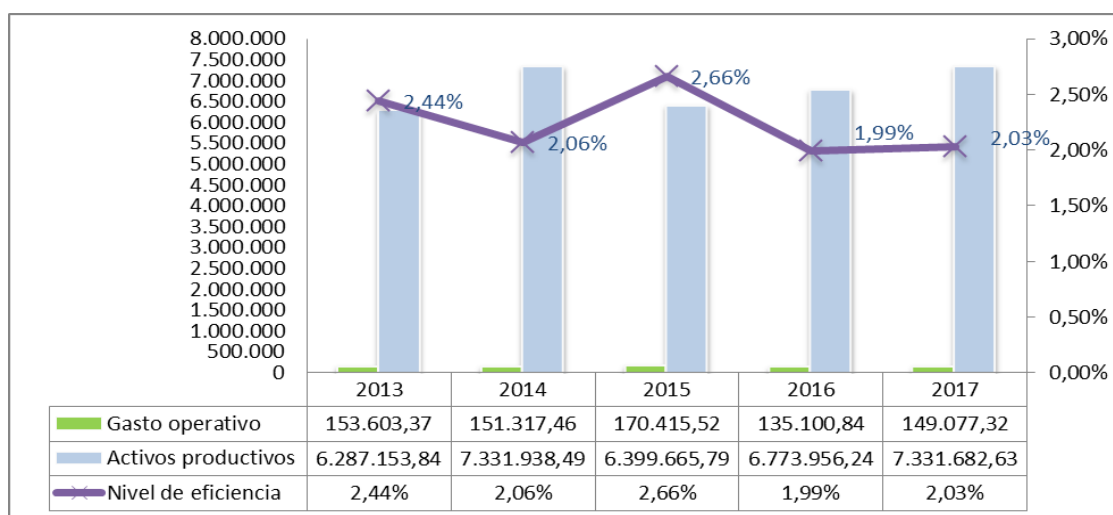


Figura 12 Eficiencia operativa de la banca pública.

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Para medir la eficiencia operativa de la banca pública se considera el Gasto operativo frente a los Activos productivos de este sector, a fin de conocer el grado de absorción que conllevan dichos egresos; al analizar el comportamiento de los gastos se evidencia que el mayor nivel se presentó en el año 2015 y los activos productivos en el año 2014. Durante el período analizado esta relación ha tenido un comportamiento constante cercano al 2%, por lo que se puede afirmar que la banca pública podría disminuir su gasto operativo para expandir su activo.

- **Eficiencia de intermediación financiera de la banca pública**

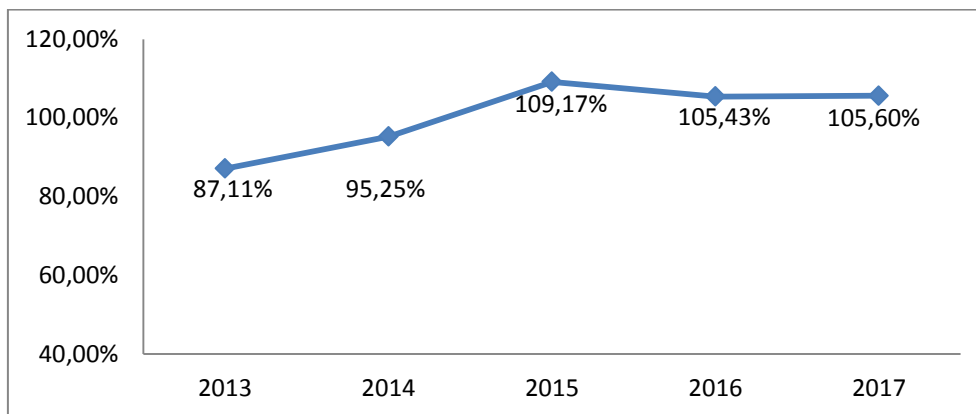


Figura 13 Intermediación financiera de la banca pública.

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Para medir la eficiencia de intermediación de la banca pública se considera la relación entre la Cartera bruta, es decir los préstamos que no generan renta financiera: la cartera vencida y la cartera que no devenga interés, sobre los depósitos a la vista más los depósitos a plazo, este indicador mide el nivel de créditos otorgados en relación a la cantidad de captaciones efectuadas por parte de los depositantes en las entidades. Comparación que ha tenido un crecimiento en el año 2015 y se ha mantenido en los últimos dos años en 105%. Mientras mayor es el indicador, significa que el sector es más eficiente en la colocación de préstamos en función a la cantidad de depósitos que receipta.

- **Volumen de crédito (número de operaciones)**

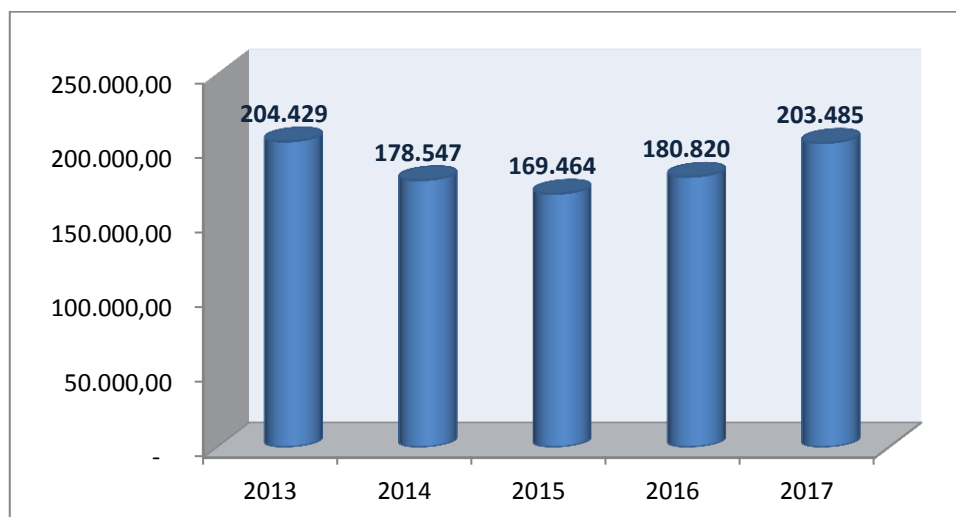


Figura 14 Volumen de crédito en número de operaciones otorgadas por BDE, CFN y BANECUADOR. Fuente: Superintendencia de Bancos.

El volumen de crédito de la banca pública (BDE, CFN, BANECUADOR) en número de operaciones, alcanzó en el período de análisis, el número de 936.745, alcanzando solo en el 2017 el número de 203.485 operaciones, que representa un aumento significativo en comparación de los tres ejercicios anteriores, dicho crecimiento se debe principalmente a las operaciones otorgadas por BANECUADOR, entidad que atiende a varios segmentos en los que prevalece el financiamiento de operaciones de microcrédito, que presenta una participación del 80,7% dentro de su portafolio crediticio.

- **Volumen de crédito (montos)**

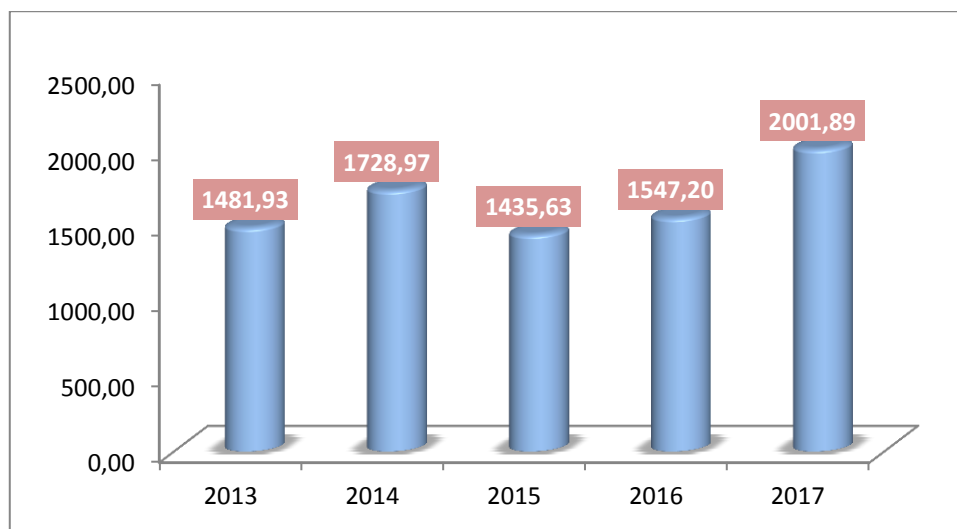


Figura 15 Volumen de crédito en montos otorgados por la banca pública.

Fuente: Superintendencia de Bancos.

El volumen de crédito de la banca pública (BDE, CFN, BANECUADOR) en el período analizado asciende a USD 8.195,63 millones, que presenta un aumento significativo en el ejercicio 2017, esto se debe principalmente a la cantidad de operaciones de microcrédito del BANECUADOR y los desembolsos de créditos directos de la CFN que representa el 77,1% del total de los desembolsos; esta última entidad afirma que sus recursos generaron un impacto positivo en emprendimiento de nuevos proyectos considerados en el cambio de la matriz productiva. El menor volumen presentado corresponde al año 2015, debido al efecto general de la crisis internacional.

➤ **Lineamiento de Política Agenda Económica** Consolidar el Sistema Financiero y fortalecer el control y la supervisión bancaria. Se analizan los siguientes indicadores:

- **Índice de morosidad de cartera**

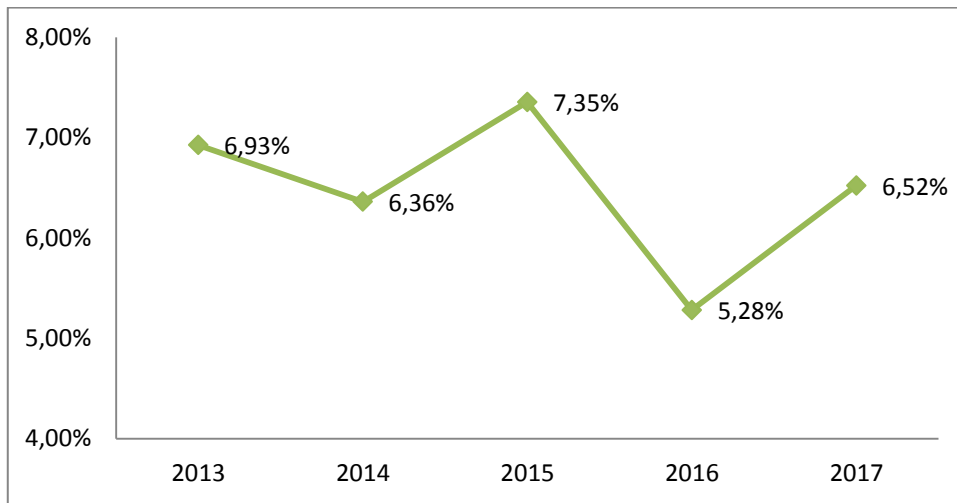


Figura 16 Índice de morosidad de la cartera de la banca pública.

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Este indicador se obtiene de la relación entre el monto de cartera vencida más cartera que no devenga intereses sobre el Total de cartera vigente. Al 2017 la morosidad del sector financiero público (no incluye BIESS) presenta una morosidad de 6,5%; alcanzó su mayor nivel en el año 2015 (7,4%), y la menor morosidad se presenta en el período 2016 con el 5,3%. Cabe señalar que la banca pública suele presentar una mayor morosidad que el sector financiero privado, por lo que es necesario fortalecer los procesos de recuperación de la cartera, por cuanto en ciertos casos los clientes a lo largo del tiempo dejan de cancelar sus obligaciones, asumiendo que corresponden a recursos recibidos por el Estado como asistencias económicas no reembolsables.

- **Índice de liquidez**

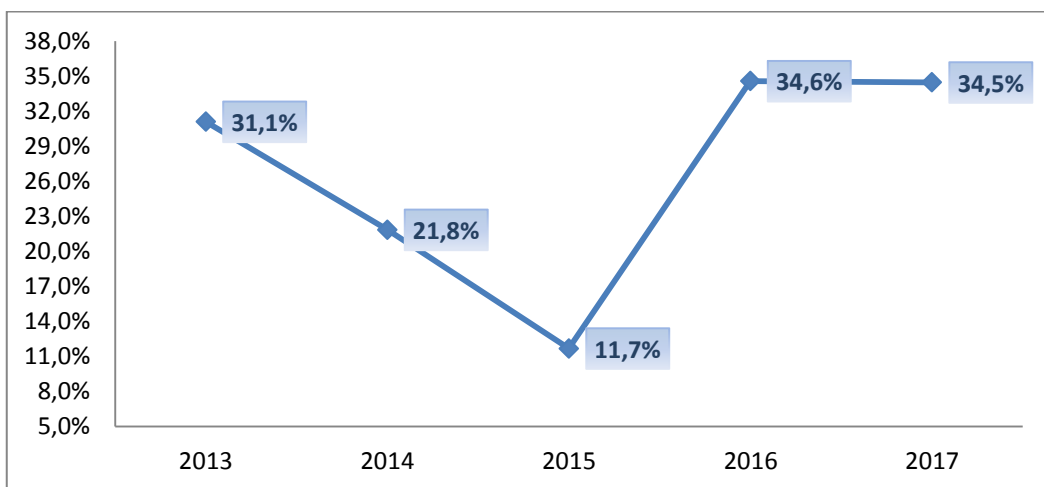


Figura 17 Índice de liquidez del sector financiero público.

Fuente: Superintendencia de Bancos

El índice de liquidez se obtiene comparando los fondos disponibles sobre el total de depósitos a corto plazo, la banca pública refleja una tendencia a la baja en el 2014 y 2015, (21,8% y 11,7%) y para el 2017 presentó un nivel de liquidez del 34,5%, este se debe al mayor crecimiento de las fuentes de financiamiento de las entidades, en especial los del BDE, en relación al ritmo de crecimiento de los depósitos y obligaciones inmediatas observados en los períodos anteriores, por lo que se concluye posee todas las condiciones para ofrecer mayores servicios, y competir con la banca privada en determinados segmentos.

- **Provisión para cuentas incobrables sobre la cartera improductiva bruta**

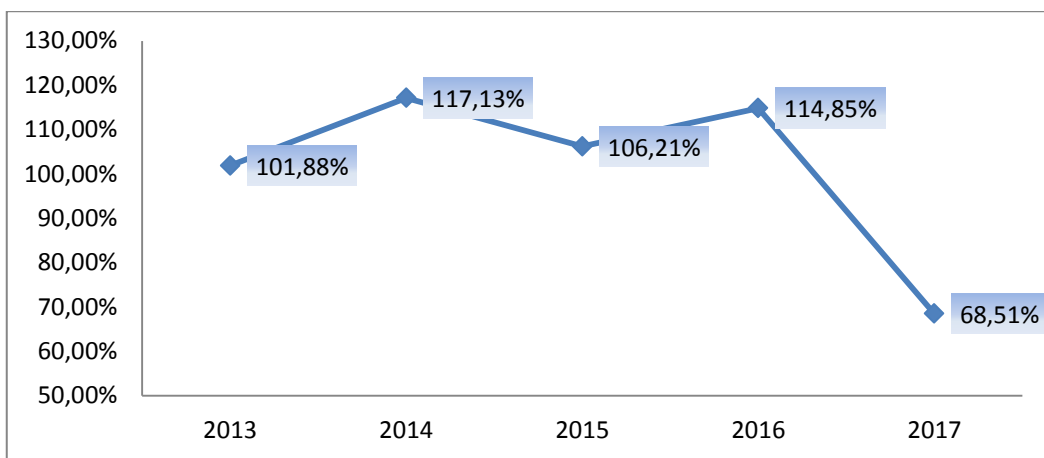


Figura 18 Provisión para cuentas incobrables sobre la cartera improductiva bruta.

Fuente: Superintendencia de Bancos.

En cuanto a las provisiones, la cobertura de la cartera improductiva en los primeros cuatro años del período analizado presenta sobre cumplimientos, mientras que para el ejercicio 2017 el indicador para la banca pública (BDE, CFN, BANECUADOR) alcanzó un nivel de cobertura del 68,5%, inferior al 100% recomendado. Si se analiza en forma individual se evidencia una afectación por las bajas provisiones a la cartera de la CFN, cuya morosidad es mayor en comparación a las demás entidades.

➤ Incrementar el financiamiento para desarrollo territorial y vivienda de interés social en el marco de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza

- **Colocación crédito Vivienda**

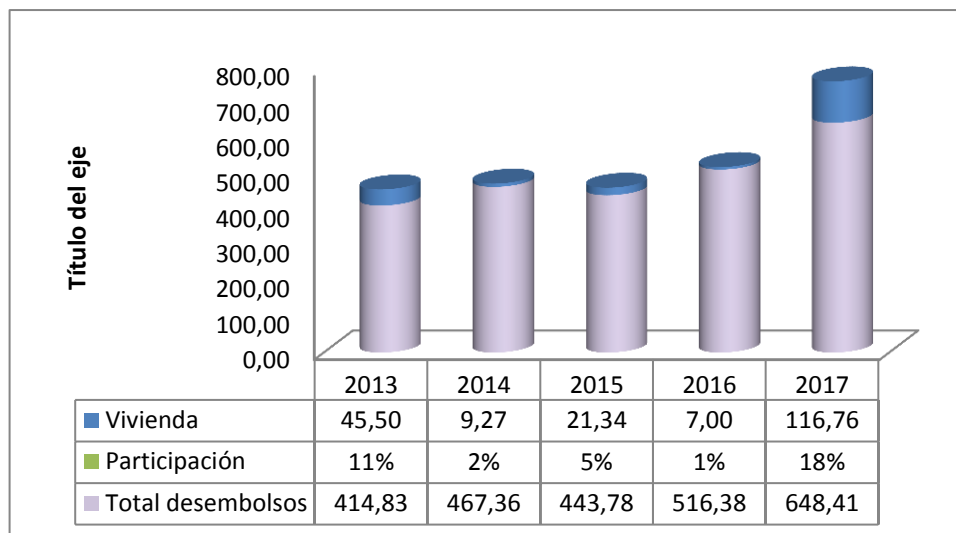


Figura 20 Volumen de crédito otorgado para construcción de vivienda / volumen total de crédito otorgado. Fuente: BCE

El BDE entre el 2013 y 2017 desembolsó USD 199,9 millones, monto que representó el 37% del total desembolsos en el período de análisis (USD 2.490,8 millones), los porcentajes de cumplimiento son muy bajos para este indicador en todos los años, pese a los impulsos que el Gobierno ha brindado a este segmento, a excepción del 2017, esto último debido al inicio de la ejecución del programa MISION CASA PARA TODOS establecido por el actual Gobierno Nacional.

- **Colocación crédito Vivienda de Interés Social VIS**

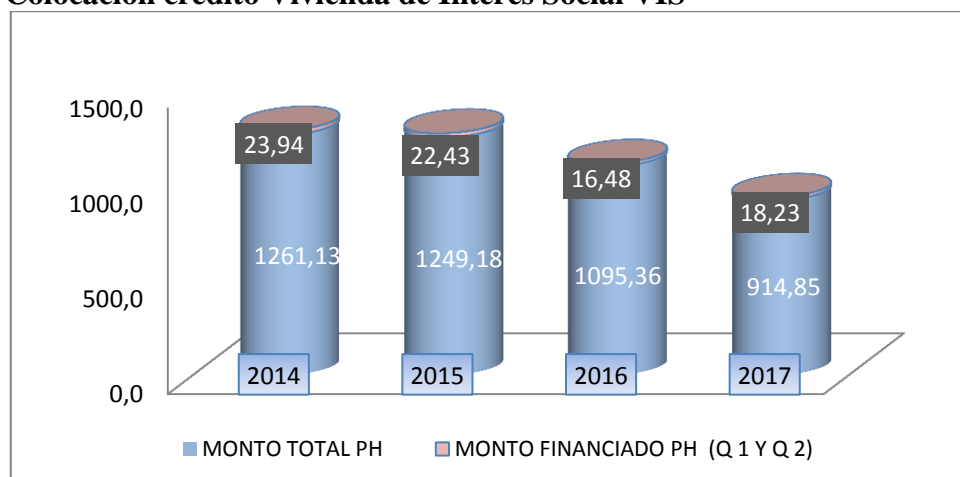


Figura 21 Volumen de crédito otorgado para adquisición de VIS
Fuente: BCE, BIESS

El monto colocado para financiar vivienda de interés social menores o iguales a USD 40.000 asciende a un total de USD 81,1 millones del 2014-2017 frente a los USD 4.520,5 millones de créditos hipotecarios otorgados por el BIESS, es decir representa una participación en las operaciones de financiamientos de vivienda de apenas un 1,8%.

- **Colocación créditos Saneamiento Ambiental**

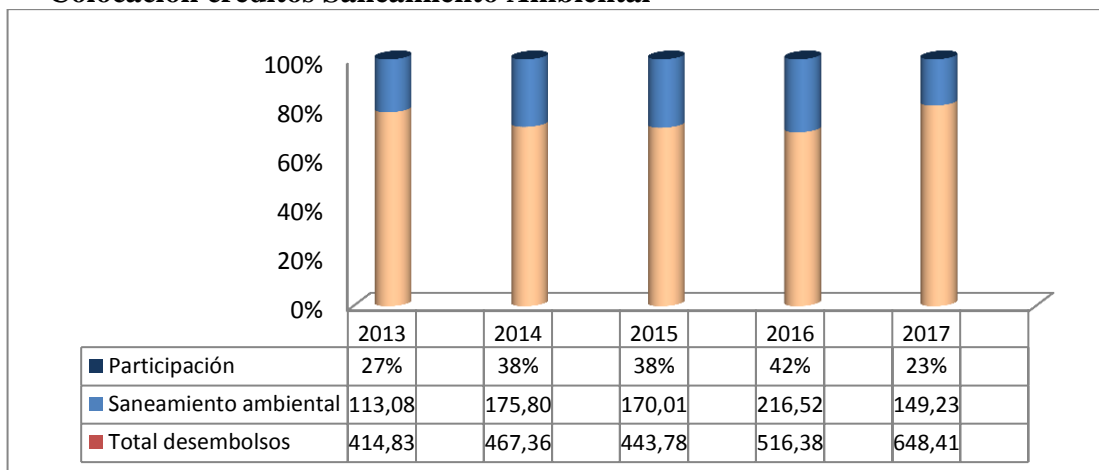


Figura 22 Volumen de crédito otorgado a los GADs para desarrollo de proyectos de agua y saneamiento / volumen total de crédito otorgado por la banca de desarrollo territorial. Fuente: BDE

El monto de los créditos otorgados para proyectos de saneamiento ambiental (alcantarillado, agua potable y residuos sólidos) durante el período 2013-2017 presenta un cumplimiento promedio del 34% que equivale a una adecuada gestión del Banco de Desarrollo del Ecuador, entidad que atiende este sector a través del financiamiento que concede a los GADs.

- **Colocación crédito a afiliados IESS**

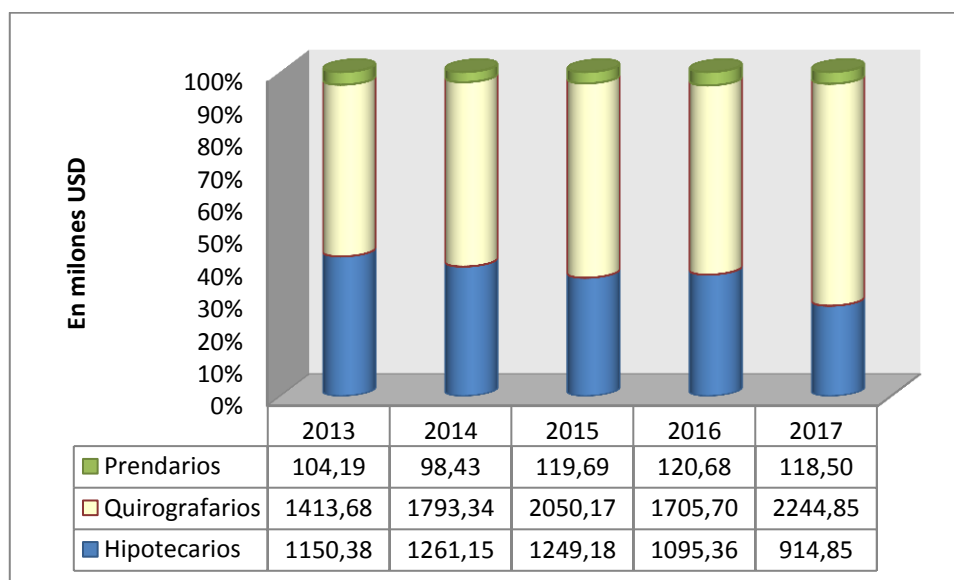


Figura 23 Volumen de crédito otorgado a los afiliados.

Fuente: BCE, BIESS

En cuanto al volumen de crédito del BIESS, en el período de análisis se destacan los valores concedidos a los afiliados para préstamos quirografarios en un promedio del 59%, mientras que el hipotecario tiene una presencia importante en el portafolio crediticio del 37% y finalmente en un porcentaje reducido, el 4% de créditos prendarios. Cabe señalar

que el financiamiento concedido por el BIESS para el segmento inmobiliario representa alrededor del 45% de la colocación a nivel nacional, incluyendo el sector privado, para este segmento, por lo que, el BIESS continúa siendo uno de los principales actores en el otorgamiento de financiamiento, en especial para la adquisición de vivienda terminada.

- **Colocación crédito a economía popular y solidaria**

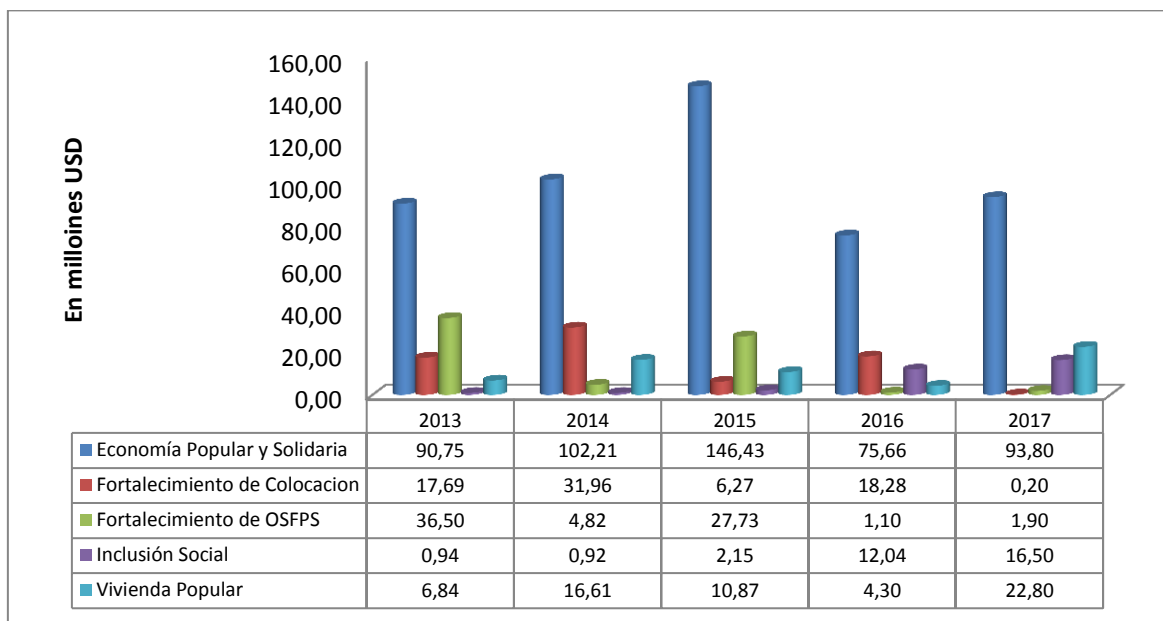


Figura 24 Volumen de crédito otorgado al sector popular y solidario.

Fuente: CONAFIPS

En cuanto a los créditos otorgados al sector de la economía popular y solidaria, la ejecución registrada en el período analizado sobresale en el año 2014 y 2015, recursos que fueron canalizados a financiar prioritariamente las operaciones de economía popular y solidaria, destinadas a apoyar emprendimientos productivos individuales y asociativos; seguidos por la línea Vivienda Popular, debido al impulso otorgado hacia las cooperativas.

En consecuencia, del análisis efectuado a los indicadores señalados, los resultados evidencian que las entidades del sector financiero público ecuatoriano apoyan en una gran dimensión al sector productivo (personas naturales o jurídicas) mediante el financiamiento de recursos a través de sus diferentes líneas de crédito de acuerdo al segmento que fueron destinados a atender cada una de estas entidades. Así, mientras el BanEcuador se ha especializado en atender microcrédito, la CFN brinda crédito directo a emprendimientos, en algunos casos, dirigidos hacia la exportación; el BDE financia inversiones de desarrollo en infraestructura física y vivienda de interés social, en especial trabaja con los GADs; el BIESS atiende los créditos a los afiliados y jubilados, principalmente a través de créditos

quiropgrafarios; y, la CONAFIPS con créditos a las organizaciones del sector financiero popular y solidario.

3.2. Propuesta de Clasificador presupuestario para la banca pública

La normativa actual de nuestro país consta de un clasificador presupuestario para las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, sin embargo no define un clasificador presupuestario para las entidades del sector financiero público, por lo que en el presente documento consta una propuesta, que procura armonizar y unificar los registros del ciclo presupuestario, para mejorar el control de las actividades y facilitar la comprensión y la confianza pública.

El contar con clasificadores presupuestarios actualizados contribuirá a una efectiva instrumentación de la gestión para resultados, al generar de forma transparente, información financiera confiable, relevante, comprensible y oportuna que permita evaluar la eficiencia y eficacia del gasto e ingreso público en el marco de los objetivos del Plan Nacional del Desarrollo. De tal modo que la integración y consolidación de las partidas del sector público, faciliten el análisis y estudio de los efectos económicos y la evaluación de su impacto en la sociedad.

Además el clasificador presupuestario se interrelaciona con los catálogos de cuentas emitidos por la Superintendencia de Bancos, en función de su competencia para delinear la dinámica e instrucciones generales para el registro de las transacciones.

3.2.1 Aspectos generales

De acuerdo al Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 14, numeral 45 entre las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), consta el “aprobar anualmente el presupuesto de las entidades del sector financiero público, sus reformas, así como regular su ejecución” (Registro Oficial No. 332, 2014, pág. 14).

En tal sentido este cuerpo colegiado JPRMF (2015), a través de la resolución No. 040-2015-F emitió las normas de gestión presupuestaria para las entidades del sector financiero público regulando la aplicación de las etapas del ciclo presupuestario:

- ✓ Programación y Formulación: Sobre la base de los objetivos y metas determinados por la planificación de cada entidad
- ✓ Aprobación: Las proformas presupuestarias serán aprobadas por la JPRMF hasta el 30 de octubre del año inmediato anterior al de su vigencia.

- ✓ Ejecución: De efectuarse reformas, en ningún caso se podrán efectuar las que impliquen traspasar recursos del presupuesto de política (inversión), al presupuesto operativo.
- ✓ Seguimiento y evaluación: Finalizado cada semestre hasta en un plazo de 60 días, deberán presentar a la JPRMF y al ente rector de las finanzas públicas el informe correspondiente.
- ✓ Clausura y liquidación: Se clausurarán el 31 de diciembre y se procederá con la respectiva liquidación hasta el 31 de enero del siguiente año.

Los presupuestos de las entidades financieras públicas deberán guardar consistencia con los lineamientos de política económica, y deberán incluir todas las fuentes y usos necesarios para su gestión. En lo que fuere aplicable, deberán observar lo establecido en el Código Orgánico Monetario Financiero y en la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros expedida por la JPRMF, la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento, las Resoluciones y acuerdos ministeriales emitidos por el Ministerio de Trabajo.

Las clasificaciones de los ingresos y de los gastos del Presupuesto servirán para ordenar las transacciones financieras y facilitar el análisis de la programación, ejecución y control del presupuesto. No se podrá financiar el presupuesto administrativo con endeudamiento ni con recursos del presupuesto de política.

Cada clasificador presupuestario contiene las definiciones generales de los distintos conceptos de los ingresos y gastos, en los casos que corresponda. Los gastos se clasificarán de acuerdo a las finalidades que persiguen; según la naturaleza de los bienes y servicios que adquiere para desarrollar sus actividades. Los ingresos se clasificarán básicamente en ingresos administrativos: ordinarios y extraordinarios e ingresos de política.

El clasificador por Objeto del Gasto cuenta con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económico - financiera que realizan las entidades del sector financiero público, constituyendo un instrumento informativo para efectuar el análisis y seguimiento de la gestión financiera del sector público. Desde un punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene tres niveles de cuentas: grupo o partidas principales, subgrupo o partidas parciales y partidas sub parciales.

3.2.2 Clasificador presupuestario

El presupuesto de las entidades del sector financiero público se clasifica de acuerdo a su naturaleza en presupuesto administrativo y de política.

PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO

Está clasificado en ingresos y gastos que reflejan los resultados de la gestión interna de la Entidad, pueden ser ordinarios y extraordinarios.

PRESUPUESTO ORDINARIO: Corresponden a los ingresos y egresos generados por operaciones relacionadas con el giro del negocio de la entidad.

Ingresos ordinarios: Registra los ingresos generados en la recuperación de los créditos otorgados, las comisiones en los diferentes canales de servicios y las inversiones realizadas; con este monto serán cubiertos los gastos operacionales. Las partidas que podemos encontrar son:

- **Intereses ganados:** Se registran los intereses de la cartera de crédito, que constituyen los rendimientos ganados por la Entidad en todas las líneas crediticias con las que opera.
- **Comisiones ganadas:** Ingresos obtenidos por los servicios proporcionados a los clientes, como por ejemplo el canje de moneda fraccionaria, dinero electrónico y comisiones provenientes de recaudaciones en ventanillas de extensión de servicios.
- **Dividendos:** Ingresos por la participación accionaria en otras entidades.
- **Otros Ingresos Operativos:** Se refiere a los ingresos relacionados con los servicios proporcionados a través de diferentes canales tales como: emisión tarjeta de débito, retiro de cajero automático, cheques de gerencia, cheques devueltos, cheques certificados, cortes de estado de cuenta, administración de fondos, liquidaciones por operaciones por bolsa y ventas de inmuebles.
- **Transferencias recibidas del IESS:** En el caso del BIESS recibe asignaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), de conformidad con lo establecido en la Ley del BIESS y su Estatuto Social para cubrir los gastos administrativos.

EGRESOS ORDINARIOS: Constituye la agrupación ordenada de los gastos de acuerdo a su naturaleza económica y su destino, los cuales permitirán obtener los ingresos ordinarios. Las partidas principales corresponden a:

- Intereses pagados: Registra los intereses pagados sobre depósitos de ahorro, plazo y garantía, por los fondos administrados y por obligaciones financieras contraídas.
- Comisiones pagadas: Erogaciones por comisiones de las obligaciones financieras con organismos internos y externos.
- Gastos de personal: Este grupo está relacionado con todas las erogaciones del personal que labora en la entidad nombrados mediante acto administrativo o bajo cualquier modalidad. La subpartida más significativa corresponde a las Remuneraciones básicas, que registra las asignaciones mensuales para retribuir los servicios de los funcionarios y servidores públicos de acuerdo al distributivo de la entidad y sujetos a los beneficios de ley.
- Gastos de operación: También llamados Bienes y Servicios de Consumo, dentro de este grupo se debe registrar los gastos por servicios de provisión de electricidad, agua, comunicaciones, gastos por servicios de aseo, mantenimiento y reparaciones, gastos por servicios de mantenimientos en general, por el uso y funcionamiento normal de las maquinarias, equipos y muebles de oficina, limpieza, aseo y fumigación, adquisiciones de equipos de oficina y computación, entre otros.
- Impuestos, Contribuciones y Transferencias corrientes: En esta partida se registrarán las transferencias por concepto de contribuciones a la Superintendencia de Bancos, Contraloría General del Estado.
- Bienes de larga duración: En esta partida se contabilizarán las inversiones en mobiliario, maquinaria y equipo, equipos y sistemas informáticos, vehículos y repuestos.

PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO: Presupuesto que se refiere a los ingresos y gastos extraordinarios, es decir que no han sido previstos en el presupuesto ordinario de un determinado ejercicio y que se encuentran relacionados con operaciones específicas o circunstancias excepcionales, por ejemplo como egresos extraordinarios se considerará a los pagos por supresión de puestos, despido intempestivo, compensación por desahucio, indemnizaciones tanto del personal de LOSEP como del Código de Trabajo.

PRESUPUESTO DE POLÍTICA

Contempla los ingresos y egresos que determinan el cumplimiento de los objetivos relacionados con la misión institucional, es decir por la gestión específica de cada entidad según el objeto para el que fue creada.

INGRESOS DE POLÍTICA: Constituyen los ingresos recibidos por los siguientes conceptos:

- Recuperación y venta de inversiones: Registra los ingresos recibidos producto de los rendimientos en las inversiones realizadas en el sector público y privado, de acuerdo al perfil de vencimientos.
- Fondos en administración: Corresponden básicamente a los recursos provenientes de otras entidades, como el Ministerio de Economía y Finanzas, BID y CAF.
- Captación de depósitos: Recursos provenientes de personas naturales y entidades registrados como depósitos a la vista en cuentas de ahorro y en cuentas corrientes.
- Obligaciones financieras: Recursos provenientes de los recursos de inversión doméstica del BCE.
- Crédito Externo: Constituyen las obligaciones contraídas con organismos internacionales para disponer de otras alternativas de fondeo.
- Transferencia del IESS - Fondos previsionales: Asignaciones que recibe el BIESS desde el IESS según el Estatuto y Ley de creación del BIESS, para la gestión de los fondos previsionales.
- Fondos disponibles: Corresponde al saldo de caja bancos del período.
- Otros Ingresos de política: Comprenden los ingresos de política no frecuentes como por ejemplo asignaciones específicas para determinados proyectos, ventas de cartera, entre otros.

EGRESOS DE POLÍTICA: Erogaciones canalizadas a cumplir con el programa de crédito previamente aprobado por la máxima instancia institucional, fondos en administración, programa de inversiones financieras (tanto del sector público como el sector privado); retiro de depósitos del sector público. Las partidas importantes son:

- Programa de crédito: Constituyen los recursos desembolsados por cada entidad, canalizados a las siguientes líneas de crédito, así tenemos :

El BIESS en su portafolio crediticio contempla las inversiones privativas que corresponden a préstamos hipotecarios, préstamos quirografarios y préstamos prendarios.

En el caso del BDE estos recursos están orientados a financiar proyectos de vialidad rural, saneamiento ambiental, infraestructura, equipamiento social, puentes, catastros,

mitigación y prevención de riesgos, recuperación de espacios de convivencia ciudadana, sustentabilidad ambiental, vivienda de interés social.

Los recursos de BANECUADOR son desembolsados para el financiamiento de operaciones de microcrédito, crédito de Desarrollo Humano, crédito comercial; y crédito de consumo.

Entre las principales líneas de crédito de la CFN se encuentran el Crédito directo, para el emprendimiento de nuevos proyectos considerados en el cambio de la matriz productiva, Factoring, Renova para el financiamiento del parque automotor y crédito de segundo piso.

La CONAFIPS por su parte posee las siguientes líneas de crédito: Economía Popular y Solidaria destinadas a apoyar emprendimientos productivos individuales y asociativos, fortalecimiento de las organizaciones del sector financiero popular y solidario (OSFPS), inclusión social, vivienda popular.

- Programa de inversiones financieras: Rubro que incluye los movimientos del programa de inversiones financieras en papeles del Estado o del sector privado.
- Retiro de depósitos del sector público: Contiene las estimaciones para efectuar cancelaciones de acuerdo al portafolio de captaciones institucional y a las condiciones de negociación en las captaciones y renovaciones.
- Fondos en administración: Egresos de los recursos recibidos como asignaciones no reembolsables por parte de organismos que actúan como socios en el desarrollo de programas o proyectos.
- Pago de captación de recursos RILD: Egresos por los valores recibidos de acuerdo al plan de inversión doméstica del BCE, dentro del Programa de Inversión de los Excedentes de Liquidez.
- Crédito externo: Relacionados al servicio de la deuda por amortización de los créditos internacionales.
- Transferencias para prestaciones IESS: Los valores registrados en esta partida corresponderán a los recursos entregados por el BIESS al IESS, los cuales se canalizan a atender diferentes obligaciones (pensiones jubilares, décimo tercero y cuarto, seguros de riesgos de trabajo, seguro social campesino, fondos de reserva).
- Otros egresos de política: Registrarán otras erogaciones relacionados con la generación de las actividades del negocio, que no encajan en las partidas anteriores,

como por ejemplo las utilidades al Ministerio de Economía y Finanzas que entrega la CFN, desembolsos que el BIESS registra de forma separada por la administración de los fondos previsionales a su cargo que incluyen seguro de robo, seguro de custodia de valores, seguros de fraude, entre otros.

En este sentido, a continuación se presenta una tabla en la que se visualiza la aplicación del clasificador presupuestario sugerido, con las cifras consolidadas del sector de estudio y los principales indicadores presupuestarios:

Tabla 1

Presupuestos y ejecución de entidades sector financiero público consolidado 2017

Concepto	PRESUPUESTOS TOTALES		
	Presupuesto Inicial	Ejecución Presupuestaria	% Ejecución
I. PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO			
PRESUPUESTO ORDINARIO			
INGRESOS ORDINARIOS	505,78	494,71	97,81%
Intereses Ganados	454,99	457,05	100,45%
Comisiones Ganadas	2,62	2,00	76,34%
Dividendos	0,00	0,00	100,00%
Otros Ingresos Ordinarios	4,74	10,19	214,78%
Transferencia IESS	43,43	25,47	58,65%
EGRESOS ORDINARIOS	354,32	302,82	85,46%
Intereses Pagados	123,26	120,80	98,00%
Comisiones Pagadas	1,12	0,99	88,32%
Gastos de Personal	107,25	99,60	92,87%
Gastos De Operación	80,67	55,06	68,25%
Impuestos, Contribuciones y Transferencias Corrientes	20,24	17,86	88,24%
Bienes de larga duración	21,78	8,50	39,04%
SUPERAVIT (+) DÉFICIT (-) ORDINARIO	151,46	191,89	126,69%
PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO			
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	28,07	19,57	69,74%
EGRESOS EXTRAORDINARIOS	25,85	23,19	89,71%
SUPERAVIT (+) DÉFICIT (-) EXTRAORDINARIO	2,22	-3,61	
SUPERAVIT (+) DÉFICIT (-) ADMINISTRATIVO	153,68	188,28	
II. PRESUPUESTO DE POLÍTICA			
INGRESOS DE POLÍTICA	11371,28	11543,56	101,52%
Recuperación Cartera	4655,39	4521,02	97,11%
Recuperación y Venta de Inversiones	2803,75	2572,86	91,76%
Fondos en Administración	172,28	316,64	183,80%
Captación de Depósitos (depósitos a la vista, a plazo)	1707,16	1927,45	112,90%
Obligaciones financieras	270,00	110,03	40,75%
Renovación Captación Recursos	2,17	0,00	0,00%
Crédito Externo	95,39	126,47	132,58%
Fiedicomisos	61,64	40,94	66,42%
Transferencia del IESS - Fondos	923,35	1234,00	133,64%
Titularización	8,80	11,75	133,53%
Fondos Disponibles	654,84	678,53	103,62%
Otros Ingresos de Política	16,52	3,85	23,31%
EGRESOS DE POLÍTICA	11397,52	11107,71	97,46%
Programa de Crédito	5150,63	5141,52	99,82%
Programa de Inversiones Financieras	2270,96	1954,90	86,08%
Retiro de captaciones de Depósitos	1700,11	1746,90	102,75%
Fondos en Administración	276,80	272,43	98,42%
Pago Captación Recursos	68,22	70,49	103,33%
Servicio Deuda Crédito Externo	105,16	99,65	94,76%
Negocios Fiduciarios	2,00	0,31	15,67%
Transferencias para IESS	1763,00	1765,00	100,11%
Otros Egresos de Política	60,63	56,50	93,18%
SUPERAVIT (+) DÉFICIT (-) DE POLÍTICA	-26,24	435,85	
SUPERAVIT (+) DÉFICIT (-) GLOBAL (I + II)	127,44	624,13	
INGRESOS TOTALES	11905,13	12057,84	101,28%
EGRESOS TOTALES	11777,69	11433,71	97,08%

Nota: Resoluciones JPRMF e Información de Transparencia publicada en los portales web institucionales.

3.2.3 Indicadores presupuestarios

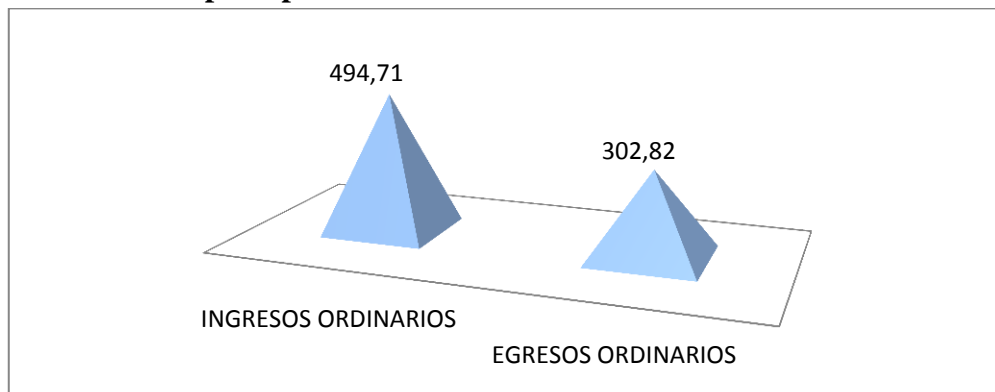


Figura 25 Índice de Gestión de Solvencia Financiera 2017.

Fuente: Presupuestos y ejecución del sector financiero público consolidado 2017

Este indicador pretende mostrar la capacidad de las entidades para financiar gastos corrientes con generación de ingresos corrientes. Al 2017 los ingresos ordinarios consolidados ascendieron a USD 494,7 millones, mientras que los gastos ordinarios a USD 302,8 millones; obteniendo así un indicador de solvencia de 1,63; es decir este sector está en capacidad de financiar USD 1,6 por cada dólar del egreso ordinario. Los factores que inciden sobre este indicador son, entre otros, contar con adecuados procesos de recuperación de cartera y el ritmo de ejecución del gasto operativo.

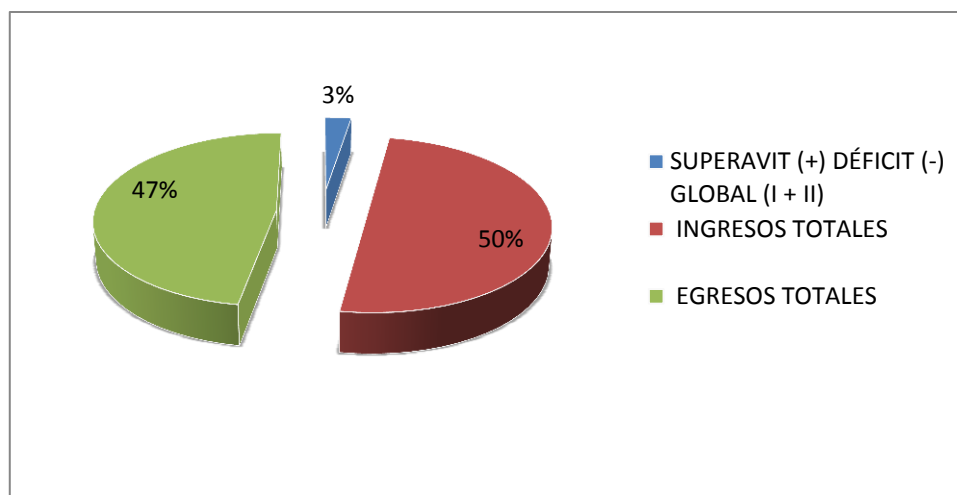


Figura 26 Superávit presupuestario ejercicio 2017.

Fuente: Presupuestos y ejecución del sector financiero público consolidado 2017

Este indicador se obtiene de la diferencia entre la recaudación de ingresos totales, USD 12.057,8 millones frente la ejecución de egresos totales de USD 11.433,7 millones, obteniendo a diciembre 2017, un superávit presupuestario de USD 624,1 millones.

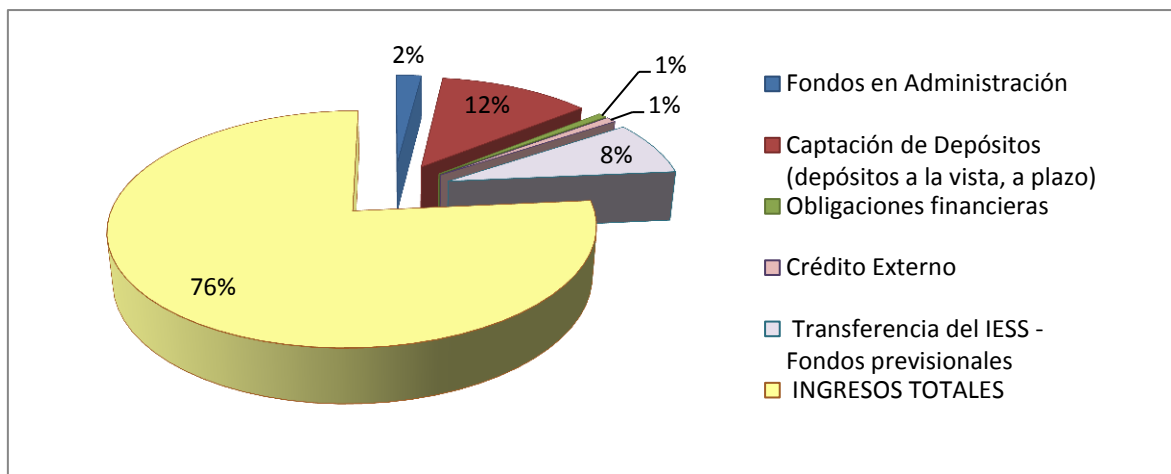


Figura 27 Indicador de Apalancamiento presupuestario ejercicio 2017.

Fuente: Presupuestos y ejecución del sector financiero público consolidado 2017

Este indicador refleja el apalancamiento del presupuesto de las entidades del sector financiero público con recursos de terceros, tales como los fondos en administración, captaciones de depósitos, créditos externos, obligaciones financieras y la asignación recibida del IESS, cifras que ascienden a USD 3.714,6 millones equivalentes al 30,8% con relación a los ingresos totales de USD 12.057,8 millones.

3.3 Resumen financiero de las entidades del sector financiero público

Para complementar el análisis de los indicadores de la agenda sectorial, a continuación se analizarán las principales cuentas de las entidades del sector financiero público ecuatoriano, registradas desde el 2013 al 2017, publicadas por el organismo de control.

Tanto los accionistas, usuarios y público en general, pueden conocer la información económica financiera que dictamine y refleje el desempeño de cada una de las entidades, de conformidad a lo establecido en el Código Orgánico Monetario y Financiero, que en su artículo 221, estipula:

Las entidades del sistema financiero nacional publicarán los estados de situación, pérdidas y ganancias, posición de patrimonio técnico e indicadores de liquidez, solvencia, eficiencia y rentabilidad, los que deberán contener adicionalmente la opinión del auditor externo (...) al menos una vez al año al cierre de cada ejercicio al 31 de diciembre, o cuando los organismos de control así lo dispongan (Registro Oficial No. 332, 2014, pág. 89).

Las cifras corresponden a BANECUADOR, CFN y BDE; por efectos de comparación se consideran los datos del Banco Nacional de Fomento para los años 2013, 2014, 2015; el resumen es el siguiente:

Tabla 2

Resumen financiero de la banca pública del período 2013-2017

PRINCIPALES RUBROS	dic-13	dic-14	dic-15	dic-16	dic-17	Variación anual
ACTIVO	7.173,1	7.304,8	7.087,9	7.496,1	8.080,4	↑ 7,8%
FONDOS DISPONIBLES	460,1	324,8	176,4	529,1	550,7	↑ 4,1%
Fondos Disponibles locales	460,1	324,8	176,4	529,1	550,7	↑ 4,1%
Bancos e Instituciones Financieras del Exterior	0,0	0,01	-	-	-	
% del activo	6,4%	4,4%	2,5%	7,1%	6,8%	↓ -3,5%
INVERSIONES	2.129,1	2.062,1	1.974,9	1.956,7	2.144,5	↑ 9,6%
% del activo	29,7%	28,2%	27,9%	26,1%	26,5%	↑ 1,7%
CARTERA NETA	3.343,5	3.519,6	3.508,8	3.655,1	4.019,8	↑ 10,0%
% del activo	46,6%	48,2%	49,5%	48,8%	49,7%	↑ 2,0%
CARTERA X VENCER	3.347,1	3.558,6	3.526,2	3.685,7	3.993,8	↑ 8,4%
CARTERA IMPRODUCTIVA	270,5	267,3	279,9	205,5	225,9	↑ 9,9%
PROVISIONES DE CARTERA	274,1	306,3	297,3	236,0	199,9	↓ -15,3%
OTROS ACTIVOS	1.240,4	1.398,3	1.427,8	1.355,1	1.365,4	↑ 0,8%
PASIVO	5.069,0	5.074,6	4.708,4	5.081,0	5.416,9	↑ 6,6%
OBLIGACIONES CON EL PUBLICO	4.232,1	4.061,7	3.514,7	3.719,1	4.023,4	↑ 8,2%
DEPOSITOS MONETARIOS (CTS. CTES.)	193,1	118,1	80,0	134,6	140,9	↑ 4,6%
DEPOSITOS EN CTAS. DE AHORRO	440,1	477,5	382,7	469,8	528,1	↑ 12,4%
DEPOSITOS A PLAZO	3.364,3	3.284,5	2.886,7	2.963,9	3.201,7	↑ 8,0%
OTROS DEPOSITOS	234,7	181,5	165,3	150,8	152,7	↑ 1,3%
ENDEUDAMIENTO (Obligac. Financieras)	40,6	64,3	183,3	261,5	308,7	↑ 18,1%
DEL PAIS	0,1	0,1	85,8	110,8	89,4	↓ -19,4%
DEL EXTERIOR	40,5	64,2	97,5	150,7	219,3	↑ 45,6%
OTROS PASIVOS	796,2	948,7	1.010,3	1.100,4	1.084,7	↓ -1,4%
PATRIMONIO	2.104,1	2.230,2	2.379,5	2.415,1	2.663,5	↑ 10,3%
RESULTADOS	117,4	193,6	178,1	170,2	238,1	↑ 39,9%
INDICADORES DE SOLIDEZ						
PRODUCTIVIDAD DEL ACTIVO (activos produc./ activo)	89,6%	90,4%	90,3%	90,4%	91,3%	↑ 0,9%
MOROSIDAD TOTAL	6,9%	6,4%	7,4%	5,3%	6,5%	↑ 1,2%
MOROSIDAD CREDITO COMERCIAL	9,7%	8,2%	9,0%	8,3%	11,2%	↑ 3,0%
MOROSIDAD CONSUMO	19,8%	19,6%	14,7%	3,0%	2,3%	↓ -0,6%
MOROSIDAD VIVIENDA	3,9%	7,9%	72,3%	0,0%	0,0%	↑ 0,0%
MOROSIDAD MICROREDITO	11,7%	14,0%	14,4%	7,9%	3,9%	↓ -4,0%
MOROSIDAD INVERSIÓN PÚBLICA			0,3%	0,0%	0,0%	↓ 0,0%
LIQUIDEZ (Fdisp./ depósitos corto plazo)	31,1%	21,8%	11,7%	34,6%	34,5%	↓ -0,1%
EFICIENCIA OPERATIVA (gastos oper/activo)	2,4%	2,1%	2,7%	2,0%	2,0%	↑ 0,0%
EFICIENCIA FINANCIERA (activos prod./pasivo costo)	134,8%	144,4%	148,5%	145,4%	144,4%	↓ -1,0%
RENTABILIDAD PATRIMONIO (ROE)	6,1%	9,2%	8,1%	7,6%	9,8%	↑ 2,2%
RENTABILIDAD DE ACTIVO (ROA)	1,8%	2,6%	2,5%	2,3%	2,9%	↑ 0,7%
INTERMEDIACION FINANCIERA (cartera / depósitos)	87,1%	95,2%	109,2%	105,4%	105,6%	↑ 0,2%

Nota: Información tomada de los boletines publicados por la Superintendencia de Bancos, incluye BDE, CFN y BanEcuador.

Los activos del sistema financiero público se ubicaron al finalizar el 2017 en USD 8.080,4 millones, equivalente a un crecimiento anual del 7,8% (USD 584,3 millones), influenciado por el crecimiento de los activos del BdE (19,8% o USD 379,2 millones) y BANECUADOR (14,8% ó USD 253,7 millones).

Dentro de la estructura de los activos de la banca pública los rubros que registraron mayor crecimiento fueron: i) fondos disponibles (4,1% ó USD 322 millones); ii) la cartera neta (10% ó USD 364,7 millones) y, iii) las inversiones (9,6% ó USD 187,8 millones). En cuanto a los fondos disponibles, se incrementan en USD 21,5 millones provenientes básicamente de mayores recursos en el BdE 198,4% ó USD 177,6 millones; sin embargo las otras entidades presentan contracciones del 42,8% ó USD 100,3 millones en el caso de la CFN y BANECUADOR: 27,2% ó USD 55,8 millones, producto de crecimiento de la cartera frente a la observada en periodos anteriores.

Por su parte, los USD 178,5 millones de aumento en la cartera neta de la banca pública en el período analizado provienen de BANECUADOR (25,5% ó USD 250,5 millones) y BdE (11,2% ó USD 135,7 millones), mientras que la cartera neta de la CFN se redujo en 1,5% ó USD 21,5 millones. Es importante señalar, que el crecimiento de la cartera está relacionada básicamente con el aumento de la cartera por vencer por USD 308,2 millones (8,4%). De igual manera, la cartera improductiva registró a 2017 un incremento interanual de (9,9% ó USD 20,4 millones), mientras que la morosidad del sector se mantiene en 5%, donde los segmentos comercial, microcrédito y consumo registran los siguientes indicadores de morosidad 11,2%, 3,9% y 2,3%, en su orden. Finalmente, el saldo de provisiones cae 15,3% ó USD 36,1 millones, al ubicarse a la última fecha en USD 199,9 millones, equivalente a una cobertura del 88,5% de la cartera improductiva, inferior a la cobertura técnica establecida del 100%.

El pasivo de la banca pública al 2017 es de USD 5.416,9 millones, 6,6% (USD 335,9 millones) más respecto al saldo observado doce meses atrás. Dentro de este componente el rubro que registra mayor crecimiento son las obligaciones financieras, que pasan de USD 261,5 millones en 2016 a USD 308,7 millones en 2017, relacionado básicamente con el crecimiento de las obligaciones financieras del BDE que registran un aumento de USD 64,8 millones (355,5%) más al valor observado doce meses atrás. En cuanto a las obligaciones con el público, los depósitos en cuentas de ahorro incrementaron 12,4% (USD 58,3 millones), influenciado por el aumento de las captaciones de BANECUADOR.

En cuanto a las utilidades del sector, éstas representaron al 2017 el 2,9% de los activos, nivel superior al coeficiente observado en 2016 (2,3%), producto de un aumento de las utilidades en alrededor de USD 67,9 millones, efectivamente las utilidades al 2017 alcanzaron USD 238,1 millones vs USD 170,2 millones obtenidos durante el período anterior. De igual manera el ROE registró un aumento anual del 2,2%, al ubicarse a la última fecha de análisis en 9,8% vs el 7,6% obtenido el año anterior. El patrimonio de la banca pública presenta un incremento anual de 10,3% y se situó en USD 2.663,5 millones.

3.4 Esquema para la evaluación de la gestión interna de las entidades del sector financiero público

Para efectuar una evaluación de la gestión interna de las entidades del sector financiero público, sustentados en datos reales que propicie la medición del cumplimiento de los objetivos y metas alineadas al PNBV, se puede evaluar y asignar calificaciones de acuerdo al avance y cumplimiento de varios aspectos como las políticas sectoriales, la gestión financiera y presupuestaria, la colocación de las líneas de crédito de acuerdo a las metas establecidas conociendo su destino y sectores atendidos, la ejecutividad, el fortalecimiento institucional y la gestión del recurso humano; considerando los siguientes términos.

- La evaluación se debe realizar en forma periódica, trimestral, semestral o anual.
- A los diferentes componentes se les asignará ponderaciones.
- La valoración cuantitativa estándar al momento de la calificación de los diferentes sub componentes va de 1 a 10 puntos
- La información de los indicadores financieros se tomará de la página web de la Superintendencia de Bancos.
- El puntaje de calificación para los componentes o indicadores que involucren resultados de cumplimiento se obtendrá de dividir el valor real obtenido o ejecutado versus la meta programada.
- Una vez obtenido el grado de cumplimiento de un componente o indicador, se compara con el distanciamiento respecto a la meta programada. El límite inferior desde que se otorgaría 1 punto sería cuando exista una ejecución menor a 20%.

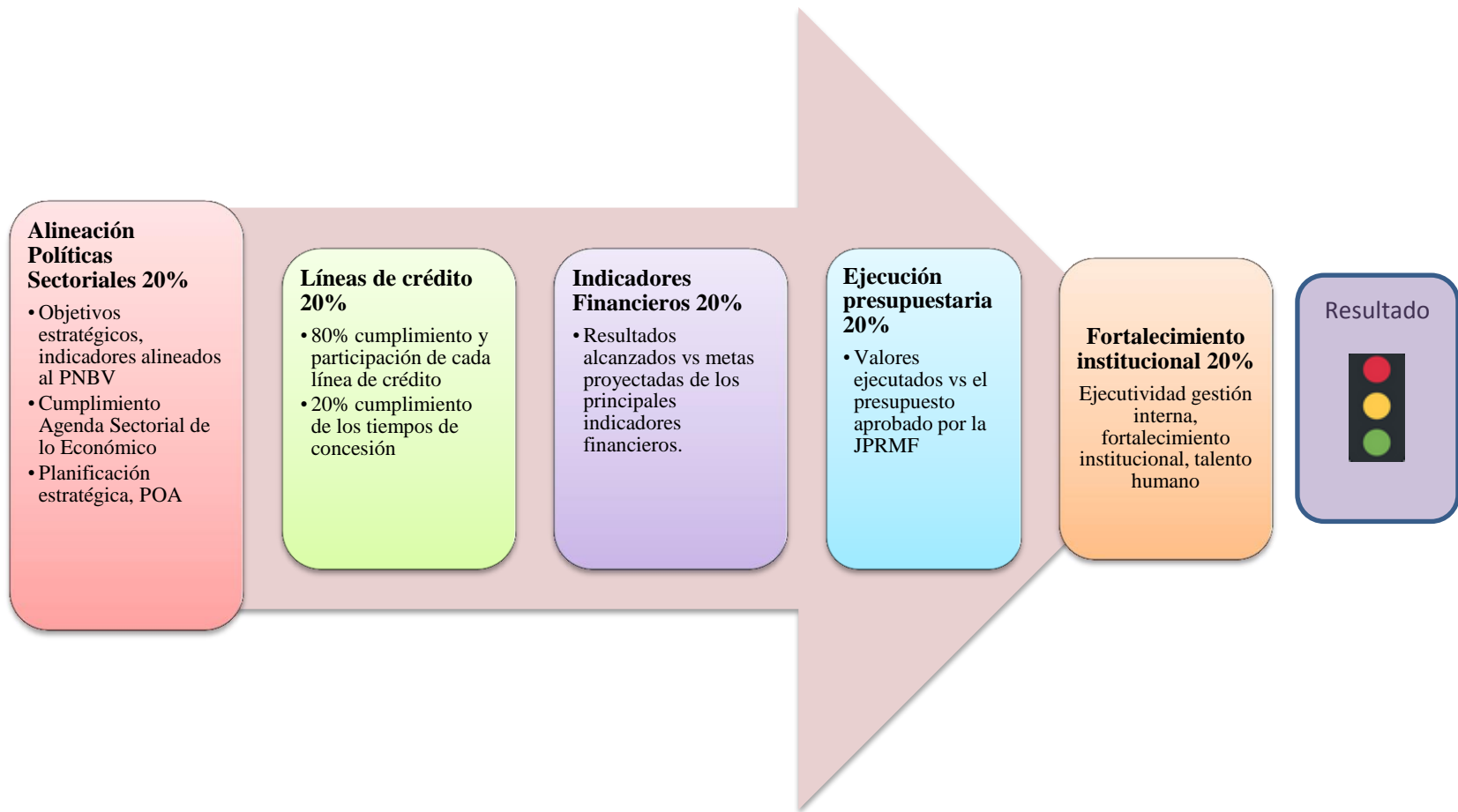


Figura 28 Esquema para la evaluación de la gestión interna de la banca pública

3.4.1 Evaluación de la Alineación a las Políticas sectoriales

En este componente se considerará la alineación y cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo y el catálogo de políticas e indicadores del Consejo Sectorial Económico, incluyendo los indicadores homologados, que son de aplicación general.

Adicionalmente se debe evaluar si el Plan Estratégico Institucional (PEI) y Plan Operativo Anual (POA) se encuentren alineados y concebidos en función de los objetivos institucionales y parámetros mínimos exigidos en este tipo de documentos.

Los criterios de evaluación se establecen de acuerdo al nivel de alineación, básico, intermedio y alto y las ponderaciones serán:

Tabla 3

Evaluación de las políticas sectoriales

Factor	Peso
Alineación con la agenda de la política económica	30%
Cumplimiento política institucional	30%
Planificación estratégica institucional y plan operativo anual	40%
Total	100%

Para mayor claridad y comprensión, a continuación se describen cada uno de estos factores:

Alineación con la Agenda Sectorial	El catálogo de política e indicadores del Consejo Sectorial Económico, tiene como finalidad establecer los objetivos y políticas articulando los diferentes ejes de coordinación intersectorial en los diferentes ámbitos como la progresividad, equidad y eficiencia en la gestión de los recursos; transformación productiva, redistribución y crecimiento sostenible; seguridad económica, monetaria y financiera; integración financiera regional y sostenibilidad de balanza de pagos; cambio de patrones de consumo, de ahorro e inversión, con las estrategias nacionales para la erradicación de la pobreza y cambio de la matriz productiva
Cumplimiento institucional	Para la evaluación del cumplimiento institucional de las entidades, se consideran los indicadores N1, excluyendo los indicadores homologados de las entidades que tienen desplegado el sistema de Gestión por resultados (GPR); en la entidades que no tiene despliegue, se considerarán los indicadores que fueron reportados en el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública
Planificación Estratégica Institucional y Plan Operativo Anual	En este componente, se debe verificar la existencia de una Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Anual, documentos que deben estar elaborados siguiendo los estándares existentes y alineados con los elementos orientadores de la entidad (misión, visión y valores), objetivos estratégicos y presupuesto de la entidad. Para lo cual se debe revisar el contenido de los dos documentos, verificando que los mismos estén alineados y contengan la información requerida. La puntuación obtenida resultará de verificar si los dos documentos cumplen con las características referidas, en función de los aciertos se saca la parte proporcional respecto al total .

Figura 29 Subcomponentes de la Alineación y cumplimiento del Plan Nacional

Como ya se ha manifestado, el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos, por lo que se debe evaluar los objetivos institucionales (OEÍ's), lo que permitirá asegurar el aporte de la entidad a las metas y objetivos de desarrollo del Plan.

Tabla 4

Objetivos estratégicos de las entidades financieras públicas alineados con el PNBV.

Entidad	Objetivo NBV	Detalle objetivos
BDE	2	Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
	8.3	Dirigido al financiamiento de Gobiernos Autónomos Centralizados para la provisión de bienes y servicios relacionados con la satisfacción de derechos, incluyendo el financiamiento a la vivienda social para de esta forma contribuir con el desarrollo territorial equilibrado.
CFN	8, 10	Sus indicadores están alineados a impulsar la transformación de la matriz productiva. Uno de sus objetivos es incrementar la inversión en los sectores priorizados, con el fin de generar empleo y mayores recursos para aportar a la estrategia de erradicación de la pobreza.
BANECUADOR	8.3	Dentro de los lineamientos para la inversión de recursos públicos y la regularización económica considerados en el PNBV, el cual se encuentra dirigido al financiamiento incluyente para facilitar el acceso al capital de micro y pequeñas unidades productivas; y el financiamiento de los sectores productivos.
CONAFIPS	8.3	Su objetivo estratégico es incrementar la participación de las organizaciones del sector financiero popular y solidario en el sistema financiero nacional.
BIESS	3, 4, 11	Alineado a los objetivos del PNBV 3.Mejorar la calidad de vida de la población, 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía y 11.Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.





3.4.2 Evaluación de las Líneas de crédito

Para evaluar la ejecución presupuestaria de las entidades, se observará tanto el presupuesto administrativo, como el de política. Los recursos asignados para el financiamiento productivo son propuestos por cada entidad en las proformas presupuestarias y aprobados por la JPRMF.

Se asignará la calificación en función de la participación que tenga cada línea de crédito en su total, que equivaldrá al 80% de la nota global y los tiempos de concesión respecto a la meta definida por la entidad el 20% restante. La calificación final de este componente resultará de la suma de calificaciones de los dos subcomponentes:

Tabla 5

Evaluación Líneas de Crédito

Lineas	Meta	Ejecución	Calif. Final
Resultado			
ALERTA TEMPRANA			
			



3.4.3 Evaluación de Indicadores Financieros

Las entidades del sector financiero público deben mantener en todo momento una gestión financiera adecuada que permita honrar sus obligaciones y proporcionar financiamiento al sector público y privado, con niveles óptimos y sin fluctuaciones anormales que comprometan la eficacia y eficiencia financiera.

Se deberán analizar los indicadores financieros (resultados alcanzados y metas proyectadas) del período y el nivel de cumplimiento, si alcanzan la meta se asigna la calificación máxima. La calificación final de este componente resultará del promedio de las calificaciones de los principales indicadores financieros:

Tabla 6

Indicadores Financieros

Indicador	Meta promedio	Ejecución promedio	% cump. Promedio	Calif.
Provisiones por cuentas incobrables/cartera improductiva bruta				
Indice de morosidad de la cartera				
Margen de intermediacion/total activo promedio				
Gasto operativo / margen bruto				
Resultado				
ALERTA TEMPRANA 				

3.4.4 Evaluación de la Ejecución Presupuestaria

Se debe evaluar los valores ejecutados frente al presupuesto aprobado por la JPRMF y el nivel de cumplimiento de los valores ejecutados frente al valor codificado, en el caso de haberse efectuado reformas. Una vez obtenido la calificación por presupuesto (ordinario, extraordinario y de política), se asignará la calificación en función de la participación que tenga cada componente en el total del presupuesto.



La calificación final de este componente resultará del promedio de las calificaciones obtenidas de la ejecución presupuestaria respecto al presupuesto aprobado y codificado.

3.4.5 Evaluación del Fortalecimiento Institucional

En este componente se deben analizar los siguientes aspectos:

Tabla 7

Fortalecimiento institucional

Criterio	Peso	Calificación
Ejecutividad en la gestión interna	50%	
Fortalecimiento institucional	50%	
Resultado		
ALERTA TEMPRANA 		
		

Ejecutividad interna: Se refiere a la capacidad que tienen las instituciones para plantear soluciones eficientes y efectivas con la finalidad de gestionar los procesos internos de cada institución y el cumplimiento de los objetivos y metas programadas. Se considerará la última evaluación promedio del desempeño de los funcionarios y empleados en un periodo determinado y la existencia y cumplimiento de un plan de capacitación adaptado a las necesidades de la institución y la ejecución del POA de la entidad.

Fortalecimiento institucional: En este componente se considerará al personal contratado por la entidad, de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente (LOSEP), se considera óptimo que el personal con nombramiento alcance un porcentaje igual o mayor al 80%, caso contrario se asignará la parte proporcional, si es menos del 50% la

calificación mínima. Para el caso de la relación del personal de apoyo frente al técnico, se sigue el mismo procedimiento considerando que la mejor puntuación obtendrá el menor porcentaje de personal operativo, de hasta el 30%.

Una vez consideradas las calificaciones de cada componente y subcomponente se obtiene la calificación final, que de acuerdo a los rangos de evaluación corresponden de hasta 4 puntos alerta roja, de 5 a 8 amarilla para que las entidades tomen las acciones correctivas y de 9 a 10 puntos, que representa la máxima calificación.

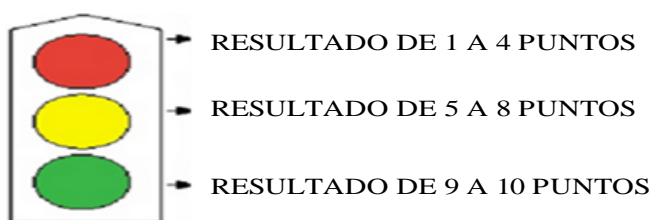


Figura 30. Rangos de evaluación

Conclusiones

- ✓ La administración por resultados se afirma sobre objetivos, los criterios con los cuales se establecen son esenciales para su éxito; este modelo se fundamenta en la planificación a largo y corto plazo, seguimiento, control y evaluación de los mismos, en la atención de las múltiples necesidades de la población, sobre la base de las políticas públicas establecidas. El MEF debe orientar las acciones institucionales para contar con un análisis y evaluación eficaz de la gestión de las entidades del sector financiero público ecuatoriano, lo que finalmente permitirá mejorar la prestación de los servicios financieros e inclusión financiera que generen crecimiento económico, en beneficio de la población en general.
- ✓ Dentro del modelo descrito adquiere gran importancia la medición del desempeño de la gestión de las entidades del sector financiero público a través de indicadores. Del análisis realizado a los indicadores relacionadas con el sector en estudio, se determina que la gestión de dichas entidades se encuentra encaminada en gran dimensión al cumplimiento del objeto para las que fueron creadas, por cuanto son esenciales para la consecución de los logros sociales y económicos del Gobierno.
- ✓ Este sector al igual que en el caso del resto de entidades públicas requiere contar con un clasificador presupuestario para obtener uniformidad, ordenamiento e interrelación en el registro de los procesos presupuestarios con el objeto de generar información precisa de sus ingresos y gastos, relativos a sus finalidades, considerando la gama posible de operaciones de acuerdo a la naturaleza de cada entidad.
- ✓ Los resultados financieros presentados al 2017 son positivos, evidencian que dentro de la estructura de los activos de la banca pública los rubros que registraron mayor crecimiento anual fueron i) fondos disponibles (4,1% ó USD 322 millones); ii) cartera neta (10% ó USD 364,7 millones) y, iii) las inversiones (9,6% ó USD 187,8 millones), provenientes de los mayores recursos disponibles en el BdE y el crecimiento de la cartera frente a la observada en periodos anteriores de la CFN y BANECUADOR. El pasivo es 6,6% (USD 335,9 millones) más respecto al saldo observado en 2016, destacándose el crecimiento las obligaciones financieras del BDE y las obligaciones con el público por el aumento de las captaciones de BANECUADOR. En cuanto a las utilidades del sector, fueron de USD 238,1 millones que representan el 2,9% de los activos.

- ✓ El esquema presentado para la evaluación de la gestión de las entidades del sector financiero público, considera varios componentes, como alineación al PND, cumplimiento de las agendas, ejecución presupuestaria, estructura y fortalecimiento institucional, para realizar un análisis crítico de la eficiencia y eficacia con que estas entidades asuman y ejecutan las misiones y objetivos, por las razones de interés público en el otorgamiento de servicios financieros que determinan la existencia de dichas entidades.

Recomendaciones

- ✓ Por cuanto la administración de resultados involucra de manera directa a los servidores públicos, el Estado debe promover mecanismos de diálogo y seguimiento de las políticas económicas para propiciar la mejora de la gestión de las políticas públicas, a través de la socialización de los instrumentos, métodos y estrategias de la nueva gestión pública, fortaleciendo las aptitudes de los servidores públicos, motivándoles para que dediquen el esfuerzo necesario para que la administración por resultados se convierta en una práctica diaria y una herramienta útil en la gestión cotidiana.
- ✓ De acuerdo a los resultados evidenciados en relación a los lineamientos de los instrumentos de planificación, es recomendable que las entidades desde un principio definan claramente la misión y objetivos, dentro de la política que les corresponde, para asignar mejor los recursos, obtener los resultados esperados y crear valor público.
- ✓ Considerar el clasificador presupuestario propuesto en este trabajo, para contribuir a una efectiva instrumentación de la gestión para resultados, al generar de forma transparente, información financiera confiable, relevante, comprensible y oportuna que permita evaluar la eficiencia y eficacia del egreso e ingreso público en el marco de los objetivos del Plan Nacional del Desarrollo.
- ✓ Incluir en los documentos institucionales la presentación de manera periódica, la consolidación de los estados financieros de las entidades del sector financiero público, con un breve resumen para facilitar el análisis, estudio e interpretación de los efectos económicos y la evaluación de su impacto en la sociedad.
- ✓ Considerar las propuestas de la presente investigación y contar con la voluntad política de las autoridades para efectuar planes de capacitación a los equipos técnicos, tanto en sistemas de información como normativa relacionada con las operaciones de las entidades del sector financiero público, para profundizar en posteriores estudios y fortalecer los procesos de un adecuado monitoreo, seguimiento y evaluación. que permita contar con información oportuna y suficiente para tomar las decisiones oportunamente y proceder a la rendición de cuentas a la comunidad.

Referencias

- Aktouf, O y Suárez, T. (2012). *Administración, Tradición, revisión y renovación*. México: Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana.
- Allison, G. (1999). La gestión pública y la privada: son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes? En J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (págs. 746-780). México, MX: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche.
- Banco Mundial, (2008). *Sistemas de Gestión por Resultados*. Colombia.
- BID; CLAD. (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el sector público.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Banco Mundial (BM). (Diciembre de 2008). *Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE)*. Recuperado el 2018, de <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html>
- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la teoría general de la administración*. Mexico: McGraw Hill Interamericana.
- Consejo Nacional de Planificación. (2013). Plan Nacional del Buen Vivir. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Drucker, P. (1979). *La Gerencia de Empresas*. Barcelona: Edhasa.
- García, M. (2016). Base de datos de Indicadores GpRD. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- González, A., Gallardo, T., y Del Pozo, F. (2016). *Metodología de la Investigación*. Editorial Jurídica del Ecuador.
- Hernández, R., Fernández C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México, México: McGraw Hill Interamericana.
- Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2017). Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros. Ecuador.
- Koontz, H., y Weihrich, H. (2013). *Elementos de administración un enfoque internacional y de innovación*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores S.A. de C.V.
- MCPE. (2011). Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir. Ecuador: Ministerio Coordinador de Política Económica.

- Naranjo, E. (2010). Caracterización de la gestión en las empresas públicas. *Revista Politécnica Vol.29*, 18-28.
- Ortega, A. (2008). *Planeación financiera estratégica*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores S.A. de C.V.
- Ortiz, J. (2006). Guía descriptiva para la elaboración de protocolos de investigación. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 530.
- Ossorio, A. (2007). *La Gestión Pública por objetivos y resultados*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Ramírez, C.y Salazar, M. (2016). *Fundamentos de administración*. ECOE Ediciones.
- Registro Oficial No. 332. (2014). Código Orgánico Monetario y Financiero. Quito, Ecuador.
- Registro Oficial No.449. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Ecuador: Editora Nacional.
- Reinoso, M. (2011). *La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados*. Quito: IAEN.
- Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.
- Sánchez, I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y gasto público*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (Septiembre de 2017). *Senplades*. Recuperado el Mayo de 2018, de Senplades: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- Suplemento del Registro Oficial No. 331. (2011). Decreto Ejecutivo No. 555. Quito, Ecuador.
- Suplemento Registro Oficial No. 383 . (2014). Decreto Ejecutivo No.489. *Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito, Ecuador: Editores Nacionales.
- Suplemento Registro Oficial No. 606. (2011). Acuerdo Ministerial 1002. Quito, Ecuador.
- Suplemento Registro Oficial No.259. (2018). Acuerdo No. 447. *Normativa del Sistema de Administración Financiera del Sector Público*. Ecuador: Editora Nacional.
- Wheelen, T.y Hunger, J. (2007). *Administración estratégica y política de negocios*. México: Pearson Educación.

ARTÍCULO
CIENTÍFICO

ARTÍCULO CIENTÍFICO

La administración por resultados en las entidades del sector financiero público ecuatoriano

Resumen

La administración por resultados es un sistema que relaciona los planes con el desempeño, es un modelo que a pesar de haberse originado hace más de cincuenta años aún permanece en total vigencia. En la gestión pública del Ecuador, a fin de coordinar y racionalizar las políticas gubernamentales para el desarrollo del país, se ha considerado el modelo administrativo basado en los objetivos planteados y resultados esperados, es por esto, que en este documento se analiza la gestión por resultados en las entidades que conforman el sector financiero público ecuatoriano, en el período comprendido entre los años 2013 y 2017, en función del cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales alineados con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta investigación es cualitativa, el método a aplicarse es el inductivo, que parte de información particular para alcanzar conclusiones finales, a través del análisis de los documentos y síntesis de la información recopilada, de textos, normas y demás documentos oficiales y la medición del desempeño a través de los indicadores seleccionados. La razón que justifica el presente estudio, es la necesidad de contar con un análisis y evaluación del sector financiero público ecuatoriano que evidencie los resultados generados por su gestión, concluyendo que al fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación se contará con información oportuna, suficiente para una rendición de cuentas transparente a la sociedad, coadyuvar a una adecuada toma de decisiones para consolidar el sistema económico y en definitiva mejorar la calidad de vida de la población.

Palabras clave:

Administración por resultados, administración por objetivos, nueva gestión pública, Planificación por resultados, Sector financiero público.

Abstract

Management by results is a system that relates the plans with the performance, is a model that in spite of having originated more than fifty years ago still remains in full force. In the public management of Ecuador, in order to coordinate and rationalize government policies for the development of the country, the administrative model based on the objectives and expected results has been considered, that is why this document analyzes the management by results in the entities that make up the Ecuadorian public financial sector, in the period between 2013 and 2017, based on compliance with the institutional strategic objectives aligned with the National Development Plan. This research is qualitative, the method to be applied is the inductive, which part of particular information to reach final conclusions, through the analysis of the documents and synthesis of the information collected, texts, standards and other official documents and performance measurement through the selected indicators. The reason that justifies this study is the need to have an analysis and evaluation

of the Ecuadorian public financial sector that evidences the results generated by its management, concluding that by strengthening the monitoring and evaluation processes there will be timely information, sufficient to transparent accountability to society, contribute to adequate decision-making to consolidate the economic system and ultimately improve the quality of life of the population.

Key words: Administration by results, administration by objectives, new public management, Planning by results, Public financial sector.

Introducción

La Constitución del Ecuador plantea una visión que contempla una nueva forma de convivencia ciudadana, para alcanzar el buen vivir “*SUMAK KAWSAY*”; lo cual conlleva una serie de desafíos, que pretende garantizar la erradicación de la pobreza, una vida próspera para todas las personas y asegurar la protección del planeta, a través de una administración pública eficiente, estableciendo la obligatoriedad de usar y cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Dicho plan, constituye el instrumento sobre el cual se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y la ejecución del presupuesto del Estado. Para el período 2013-2017 la hoja de ruta para la planificación nacional era el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

Además, la Carta Magna vigente desde el año 2008, en su artículo 227 determina que "La administración pública constituye un servicio a la colectividad, regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación" (Registro Oficial No.449, 2008, p. 79). En este sentido, para modernizar y revalorizar a la gestión del sector público hacia un rol con capacidades de coordinación y regulación, varios autores han planteado el uso de algunas herramientas provenientes del sector privado como el Planeamiento Estratégico y la Gestión por Resultados. El modelo de la gestión por objetivos y resultados constituye un modelo que se basa en la importancia de la relación impactos-resultados-productos-recursos, se sustenta en la previsión y preparación anticipada de logros, y en la delimitación y asignación de responsabilidades y como se los va a conseguir, es decir pretende ir más allá de la tradicional gestión que se relaciona con el cumplimiento de las normas y procedimientos.

En la gestión pública del Ecuador, a fin de coordinar y racionalizar las políticas gubernamentales para el desarrollo del país, actualmente se ha considerado un modelo administrativo basado en los objetivos planteados y resultados esperados, para lo cual la planificación es un aspecto importante de la política pública global, una visión que busca la asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, dar prioridad a los servicios, infraestructura y proyectos requeridos para reducir la pobreza y la desigualdad. El enfoque utilizado es el cualitativo, se fundamentan más en un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas), en este caso, sobre las unidades de estudio, que corresponden a las entidades que conforman el sector financiero público,

considerando los indicadores del sector, bajo la premisa de la medición de la gestión pública, sustentada en productos y resultados. Es importante conocer si las entidades cumplieron con sus objetivos estratégicos institucionales y si los resultados de los principales indicadores se alinean a las metas y objetivos del Plan Nacional de Buen Vivir y la Agenda Sectorial de Política Económica.

Materiales y Métodos

Esta investigación tiene un alcance descriptivo, que “trata de especificar el conjunto de propiedades, características y rasgos del fenómeno analizado, según se considere su importancia” (Ortiz, 2006, p.536). De tal modo que el objetivo es dar a conocer los resultados de la Administración por Objetivos reflejados en los principales indicadores de las entidades del sector financiero público ecuatoriano. El método a aplicarse es el inductivo, un estudio ordenado, coherente y lógico del tema partiendo de la información particular para alcanzar las conclusiones finales. A través del análisis de los documentos y síntesis de la información recopilada, de las referencias bibliográficas consultada en textos, páginas web, y demás documentos oficiales emitidos por las entidades públicas, resoluciones y normas sobre el tema para emitir las conclusiones respectivas. Las técnicas aplicadas son: la observación y revisión de los documentos recopilados oficiales o públicos y sociales. Los métodos a emplearse en el análisis de documentos son el interpretativo y el formalizado. El interpretativo un estudio sobre la base de criterios precisos. El formalizado, con métodos cuantitativos para interpretar el contenido del documento, considerando los indicadores del sector, bajo la premisa de la medición de la gestión pública, sustentada en productos y resultados para dar a conocer los resultados de los indicadores previamente establecidos de acuerdo a los instrumentos que establecen las directrices para ejercer la Política Económica, cuyo objetivo era contribuir a la consecución de objetivos trazados en el PNBV. El alcance de la presente investigación comprende los ejercicios económicos 2013 y 2017, abarca a las entidades del sector financiero público de nuestro país.

La nueva gestión pública

Conforme lo señala Chiavenato (2004), la administración comenzó como una teoría pequeña y limitada con la cual algunos ingenieros norteamericanos pretendían eliminar el desperdicio de las industrias y eliminar la improvisación para planificar sobre bases científicas

Del mismo modo Ramírez y Salazar (2016) definen a la administración como ciencia y como técnica, toma importancia con el desarrollo industrial y hoy más que nunca con los retos que presentan las tendencias mundiales de mercados abiertos. Administrar quiere decir también regir o gobernar. Significa dirigir los destinos de una empresa, de una organización, de una comunidad, de una ciudad, de un pueblo, de tal manera que se alcancen sus objetivos o propósitos y su progreso y bienestar.

Naranjo (2010) manifiesta que la administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado; considerando como un

elemento esencial una buena administración, que permita la utilización más eficiente de los recursos puestos a disposición de funcionarios y empleados.

Según Reinoso (2011) la tendencia de una nueva gestión pública se desarrolló entre finales de los setenta y principios de los ochenta con teorías empresariales cuyo propósito era reducir el tamaño de las burocracias y eliminar aquellas actividades que no reportaban dividendos financieros para el Estado, generándose una ola privatizadora que procuraba que cada individuo maximice su propio bienestar, y el mercado constituirá el instrumento más eficiente para el logro de este objetivo.

La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (Sánchez, 2007, p.1).

Desde que se planteó la Nueva Gestión Pública, la cual se inspiró en el sector privado, donde la gerencia siempre se ha juzgado por lograr sus objetivos, relacionando la gestión del presupuesto con el desempeño de las dependencias lo que conlleva de forma implícita a la gestión por resultados, como un enfoque actual, que posiblemente ha sido influenciada por el desarrollo de diversas áreas, entre ellas las TICs, el monitoreo y evaluación y el gobierno digital.

Administración por Objetivos

La creación de la administración por objetivos o también llamada administración por resultados, se le atribuye a Peter F. Drucker. Surgió como método de evaluación y control sobre el desempeño de áreas y organizaciones en crecimiento rápido, donde comenzaron a surgir las ideas de descentralización y previsiones del futuro. Requiere acción para moldear el futuro, equilibra medios actuales con resultados futuros, resultados del futuro inmediato y resultados del futuro más distante.

Como lo afirma Ramírez y Salazar (2016) la administración por objetivos es un método mediante el cual el gerente, los subgerentes, todos los jefes de una organización determinan qué objetivos generales y particulares se proponen alcanzar, cada uno en su campo y en un determinado tiempo, es decir, fijan metas que sirvan como guía para sus acciones en un determinado período.

La Administración por Objetivos APO se ha usado ampliamente para la evaluación del desempeño y la motivación de los empleados, pero en realidad es un sistema de administración. Entre sus ventajas, da como resultado una mejor administración, a menudo obliga a los administradores a clarificar la estructura de sus organizaciones, motiva a las personas para que se comprometan con sus metas y sirve para formular controles efectivos (Koontz y Weihrich, 2013, p. 99).

Por sus siglas en inglés Management By Objectives, esta es una “técnica que fomenta la toma participativa de decisiones por medio del establecimiento de metas compartidas en todos los niveles organizacionales y la evaluación del desempeño basada en el logro de los objetivos establecidos” (Wheelen y Hunger, 2007, p. 253).

En Ecuador a fin de alinear las acciones públicas con una adecuada atención a la ciudadanía, el Gobierno propuso el proyecto de Gobierno por Resultados a través del decreto ejecutivo No.555 de 19 de noviembre de 2010, mediante el cual dispuso la implementación del Proyecto Gobierno Por Resultados-GPR en todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, a cargo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, con una implementación de mapas estratégicos, objetivos, indicadores, proyectos, planes y procesos (Suplemento del Registro Oficial No. 331, 2011).

La Norma de implementación y operación de gobiernos por resultados expedida con Acuerdo Ministerial 1002, definió al Gobierno por Resultados como “el conjunto de conceptos, metodologías y herramientas que permitirá orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión” (Suplemento Registro Oficial No. 606, 2011) .

Este documento oficial es de cumplimiento obligatorio en todas las instituciones de la Administración Pública Central Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, que trata sobre la implementación y operación de la herramienta tecnológica denominada GPR, con la cual se pretende medir resultados más no contempla un proceso integral de la gestión para alcanzarlos, los parámetros establecidos para la definición de objetivos estratégicos se basan en la articulación con el Plan Nacional.

Pilares de la GpRD

- ✓ Primer Pilar: Planificación orientada a resultados
- ✓ Segundo pilar: Presupuesto por resultados
- ✓ Tercer pilar: Gestión financiera pública
- ✓ Cuarto pilar: Gestión de programas y proyectos
- ✓ Quinto pilar: Sistemas de seguimiento y evaluación

Planificación orientada a resultados

De acuerdo lo señalan el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (BID y CLAD, 2007, p.11) “la planificación orientada a resultados, debe ser estratégica, operativa y participativa. Estratégica porque la respuesta a la pregunta ¿a dónde queremos ir? debe partir de una visión clara del futuro, primero de mediano plazo y luego de largo plazo”, la planificación operativa debe responder a la pregunta ¿cómo podemos conseguir nuestros objetivos?, consiste en asignar los recursos económicos, técnicos y humanos, calcular, los insumos que se necesitarán para concretar los objetivos coordinar la acción de las áreas y entidades involucradas en el diseño de los productos y los procesos. Por último, para la planificación

participativa es preciso recordar que un plan de gobierno debe tomar en cuenta la opinión de los actores involucrados y obtener la respuesta de hacia dónde ir y cómo hacerlo.

Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador

La importancia de planear radica en considerar el futuro, intentar ver hacia adelante, anticiparse a las eventualidades, preparándose para las contingencias, trazar actividades y proporcionar una secuencia ordenada para el logro de los objetivos. En nuestro país el máximo instrumento de planificación en la administración pública es el Plan Nacional de Desarrollo.

La actual Constitución del Ecuador en su artículo 280 señala:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; (...). Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores" (Registro Oficial No.449, 2008).

Para el período 2013 - 2017 se contaba con el Plan Nacional para el Buen Vivir, con doce objetivos nacionales, en el presente documento el objetivo 8 será sujeto a análisis, el cual se relaciona con Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.

Políticas y lineamientos

Las políticas y lineamientos definidos para articular la gestión de las entidades del sector financiero público son:

8.1. Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales

d. Articular la inversión del Estado Central con las empresas públicas, las entidades del sistema de seguridad social, las universidades y escuelas politécnicas, la banca pública y otros niveles de gobierno, en el marco de la planificación nacional.

e. Impulsar la nueva institucionalidad del sector financiero público, orientado a promover la transformación de la matriz productiva, la inclusión financiera democrática para la igualdad, la soberanía alimentaria, el desarrollo territorial y la vivienda de interés social (SENPLADES, 2013, p. 507)

Agenda de la política económica para el buen vivir

Constituyen los instrumentos que articulan el Plan Nacional de Desarrollo con el accionar de las instituciones rectoras de política; identifican políticas públicas sectoriales y definen los mecanismos para su implementación. Además determinan indicadores y metas planteadas por cada entidad rectora. Debe ser aplicado a nivel nacional, por cuanto vinculan las políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo con las competencias de las entidades que conforman cada Consejo Sectorial. Estas directrices pretenden que las instituciones desarrollen políticas específicas y programas orientados a superar desequilibrios coyunturales fruto del contexto económico mundial actual, en búsqueda de

elevant el nivel de vida de todos los habitantes, con equidad social, de género, de etnia, intergeneracional y regional. Dentro de los grandes lineamientos de política, de la agenda de la política económica para el buen vivir 2013-2017 constaba que el sistema financiero debe constituir un apoyo efectivo para el aparato productivo y abandonar su estrategia marginalista. Este cambio de objetivo requiere una nueva arquitectura institucional, en la que los servicios financieros operen como servicios de orden público, fomenten la democratización del capital, canalicen el ahorro para el desarrollo de las actividades productivas con énfasis en los micro, pequeños y medianos empresarios, tradicionalmente excluidos de los circuitos financieros regulares (MCPE, 2011, p.62).

Sector Financiero Público

La Constitución de la República en su artículo 308 establece que “El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía (Registro Oficial No.449, 2008, p.147).

Desde la óptica del buen vivir y en atención a los preceptos de la Constitución de la República, es necesario una modificación de carácter institucional para que la actividad financiera, cumpliendo con su función de servicio de orden público promueva la democratización del capital y encamine el ahorro hacia las actividades productivas, especialmente las concernientes a los micro, pequeños y medianos empresarios que generalmente han sido apartados del sistema. En este sentido, el sistema financiero debe ser una herramienta para apuntalar las transformaciones estructurales de la matriz productiva.

El término Banca Pública, es considerado en la Agenda Intersectorial, sin embargo cabe señalar que con la expedición Código Orgánico Monetario Financiero - COMF (Registro Oficial No. 332, 2014), emitido el 12 de septiembre de 2014 se las considera como entidades del sector financiero público. De tal modo que en el artículo 161 establece que el sector financiero público está compuesto por: Bancos y Corporaciones; y según el Reglamento de Código de Planificación y Finanzas Públicas, las entidades que conforman el sector financiero público son: Banco de Desarrollo del Ecuador, Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Corporación Financiera Nacional, BanEcuador y Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

La principal función del sector financiero público es apoyar al sector productivo mediante el financiamiento de recursos a través de sus diferentes líneas de crédito, por lo que es importante conocer sobre la gestión de dichas entidades, considerando las particularidades propias para las cuales fueron creadas.

Este sector ha sido fortalecido en los últimos años con el propósito de que cumpla con las funciones establecidas en las normas jurídicas con las que fueron creadas cada una de las entidades. La canalización de los recursos a través de la Reserva Internacional de Libre

Disponibilidad (RILD) ha permitido que se amplíe significativamente el crédito, se han creado normas de funcionamiento para volver más eficiente su accionar, se ha invertido en tecnología para equipar su gestión con la de la banca privada y se está desarrollando un esquema para establecer mercados objetivos particulares para cada uno de ellos. La banca pública puede cumplir un rol primordial a fin de moderar las fluctuaciones del ciclo económico, para que sectores que normalmente no son atendidos tengan acceso y puedan incorporarse al sistema financiero, y para financiar proyectos que son prioritarios desde la perspectiva del Plan Nacional del Buen Vivir.

Resultados del análisis de la administración por resultados en las entidades del sector financiero público

Los resultados se van a presentar en función del pilar denominado planificación orientada a los resultados, a través de la evolución en el período seleccionado de los principales indicadores del sector, de acuerdo a los instrumentos de planificación de nuestro país:

Objetivo de la Agenda: Incrementar la eficiencia de la banca pública, la integralidad de las finanzas populares y solidarias; y la solidez del sistema financiero.

Lineamientos:

- **Potenciar la banca pública para apoyar la transformación de la matriz productiva del país.**

Indicadores: Los indicadores que se deben considerar son:

- Eficiencia operativa de la banca pública

Para medir la eficiencia operativa de la banca pública se considera el Gasto operativo frente a los Activos productivos de este sector, a fin de conocer el grado de absorción que conllevan dichos egresos; al analizar el comportamiento de los gastos se evidencia que el mayor nivel se presentó en el año 2015 y los activos productivos en el año 2014. Durante el período analizado esta relación ha tenido un comportamiento constante cercano al 2%, por lo que se puede afirmar que la banca pública necesita menor gasto operativo para expandir su activo.

- Eficiencia de intermediación de la banca pública

Para medir la eficiencia de intermediación de la banca pública se considera la relación entre el Margen de intermediación sobre los Activos promedios de la banca pública, los márgenes de intermediación representan una medida de la manera mediante la cual el sector financiero utiliza los recursos necesarios para desempeñar su papel de intermediación y pueden considerarse como un indicador de eficiencia. Comparación que ha tenido un crecimiento en los últimos dos años, cerrando el 2017 con 0,81%. A fin de reducir el margen de intermediación financiero se requiere reducir los costos que se incurren para la entrega de créditos.

- Volumen de crédito (número de operaciones)

El volumen de crédito de la banca pública (BDE, CFN, BanEcuador) en número de operaciones, alcanzó en el período de análisis, el número de 936.745, alcanzando solo en

el 2017 el número de 203.485 operaciones, que representa un aumento significativo en comparación de los tres ejercicios anteriores, dicho crecimiento se debe principalmente a las operaciones otorgadas por BanEcuador, entidad que atiende a varios segmentos en los que prevalece el financiamiento de operaciones de microcrédito, que presenta una participación del 80,7% dentro de su portafolio crediticio.

- Volumen de crédito (montos)

El volumen de crédito de la banca pública (BDE, CFN, BanEcuador) en el período analizado asciende a USD 8.195,63 millones, que presenta un aumento significativo en el ejercicio 2017, esto se debe principalmente a la cantidad de operaciones de microcrédito del BanEcuador y los desembolsos de créditos directos de la CFN que representa el 77,1% del total de los desembolsos; esta última entidad afirma que sus recursos generaron un impacto positivo en emprendimiento de nuevos proyectos considerados en el cambio de la matriz productiva. El menor volumen presentado corresponde al año 2015, debido al efecto general de la crisis internacional.

➤ **Consolidar el Sistema Financiero y fortalecer el control y la supervisión bancaria.**

Indicadores:

- Índice de morosidad de cartera

Este indicador se obtiene de la relación entre el monto de cartera vencida más cartera que no devenga intereses sobre el Total de cartera vigente. Al 2017 la morosidad del sector financiero público (no incluye BIESS) presenta una morosidad de 6,5%; alcanzó su mayor nivel en el año 2015 (7,4%), y la menor morosidad se presenta en el período 2016 con el 5,3%. Cabe señalar que la banca pública suele presentar una mayor morosidad que el sector financiero privado, por lo que es necesario fortalecer los procesos de recuperación de la cartera, por cuanto en ciertos casos los clientes a lo largo del tiempo dejan de cancelar sus obligaciones, asumiendo que corresponden a recursos recibidos por el Estado como asistencias económicas no reembolsables

- Índice de liquidez del sistema financiero

El índice de liquidez se obtiene comparando los fondos disponibles sobre el total de depósitos a corto plazo, la banca pública refleja una tendencia a la baja en el 2014 y 2015, (21,8% y 11,7%) y para el 2017 presentó un nivel de liquidez del 34,5%, este se debe al mayor crecimiento de las fuentes de financiamiento de las entidades, en especial los del BDE, en relación al menor ritmo de crecimiento de la cartera total frente a la observada en los períodos anteriores, por lo que se concluye posee todas las condiciones para ofrecer mayores servicios, y competir con la banca privada en determinados segmentos.

- Provisión para cuentas incobrables sobre la cartera improductiva bruta

En cuanto a las provisiones, la cobertura de la cartera improductiva en los primeros cuatro años del período analizado presenta sobre cumplimientos, mientras que para el ejercicio 2017 el indicador para la banca pública (BDE, CFN, BanEcuador) alcanzó un nivel de cobertura del 68,5%, inferior al 100% recomendado. Si se analiza en forma individual se evidencia una afectación por las bajas provisiones a la cartera de la CFN, cuya morosidad es mayor en comparación a las demás entidades.

Conclusiones

- ✓ La administración por resultados se afirma sobre objetivos, los criterios con los cuales se establecen son esenciales para su éxito; este modelo se fundamenta en la planificación a largo y corto plazo, procesos, seguimiento, control y evaluación de los mismos, en la atención de las múltiples necesidades de la población, sobre la base de las políticas públicas establecidas. En nuestro país pretende orientar las acciones institucionales al cumplimiento de objetivos y resultados, para alcanzar una gestión eficiente de los planes estratégicos y operativos.
- ✓ Dentro del modelo descrito adquiere gran importancia la medición del desempeño de la gestión de las entidades del sector financiero público a través de indicadores. Del análisis realizado a los indicadores relacionadas con el sector en estudio, se determina que la gestión de dichas entidades se encuentra encaminada en gran dimensión al cumplimiento del objeto para las que fueron creadas, por cuanto son esenciales para la consecución de los logros sociales y económicos del Gobierno.
- ✓ Los resultados de la gestión pública dependen de la eficacia con que las instituciones del Estado encaren las misiones y objetivos que les han sido encomendados, requieren de un clima interno y externo que facilite la comprensión y aceptación de su misión, metas, objetivos y valores.
- ✓ Es un derecho de la ciudadanía poseer información oportuna sobre el uso de los recursos públicos y el cumplimiento del objeto para el que fueron creadas.

Referencias

- Aktouf, O. y Suárez T. (2012). *Administración, Tradición, revisión y renovación*. México: Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el sector público*.
- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw Hill Interamericana.
- García, M. (2016). Base de datos de Indicadores GpRD. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México, México: McGraw Hill Interamericana.
- Koontz, H., y Weihrich, H. (2013). *Elementos de administración un enfoque internacional y de innovación*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores S.A. de C.V.
- Ministerio Coordinador de Política Económica. (2011). *Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir*. Ecuador.
- Naranjo, E. (2010). Caracterización de la gestión en las empresas públicas. *Revista Politécnica Vol.29*, 18-28.
- Ortega, A. (2008). *Planeación financiera estratégica*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores S.A. de C.V.

- Ortiz, J. (2006). Guía descriptiva para la elaboración de protocolos de investigación. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 530.
- Ossorio, A. (2007). *La Gestión Pública por objetivos y resultados*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Ramírez, C., y Salazar, M. (2016). *Fundamentos de administración*. ECOE Ediciones.
- Registro Oficial No. 332. (2014). Código Orgánico Monetario y Financiero. Quito, Ecuador.
- Registro Oficial No.449. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito, Ecuador: Editora Nacional.
- Reinoso, M. (2011). *La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados*. Quito: IAEN.
- Sánchez, I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y gasto público*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- SENPLADES, (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Recuperado el 2017, de <http://www.buenvivir.gob.ec/descarga-objetivo>
- Suplemento del Registro Oficial No. 331. (30 de Noviembre de 2011). Decreto Ejecutivo No. 555. Quito, Ecuador.
- Suplemento Registro Oficial No. 606. (Diciembre de 2011). Acuerdo Ministerial 1002. Quito, Ecuador.
- Wheelen, T., & Hunger, J. D. (2007). *Administración estratégica y política de negocios*. México: Pearson Educación.