



**Universidad
Israel**

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

ESCUELA DE POSTGRADOS

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON MENCIÓN EN GESTIÓN POR
RESULTADOS**

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

TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGISTER

Título:
El presupuesto del sector público en Ecuador y su interrelación con la consecución de los objetivos nacionales.
Línea de Investigación:
Gestión Administrativa y Sociedad
Autor:
Johanna Carolina Caicedo Puma
Tutor:
PhD. Grisel Pérez

Quito-Ecuador

2020

1. INFORMACIÓN GENERAL DEL ARTÍCULO PROFESIONAL

Programa de maestría:	Maestría en Administración Pública con Mención en Gestión por Resultados
Denominación del artículo:	El Presupuesto del Sector Público en Ecuador y su interrelación con la consecución de los objetivos nacionales.
Autor/a del artículo:	Johanna Carolina Caicedo Puma
Contextualización del tema en el mundo profesional (entorno administrativo, educativo o tecnológico)	<p>En el Ecuador han sido pocos los análisis realizados sobre la importancia de la planificación institucional y de la ejecución presupuestaria en el sector público, haciendo necesario contar con un estudio que permita exaltar la importancia de una adecuada planificación convergente con el presupuesto requerido por las instituciones públicas para alcanzar las metas propuestas a nivel Nacional.</p> <p>El presente estudio podrá utilizarse como una herramienta académica que ayudará tanto a los estudiantes, en la realidad financiera presupuestal del Ecuador, sino también a los funcionarios que pertenecen a las instituciones públicas para que conozcan la realidad de la planificación y el presupuesto de las instituciones a las que pertenecen. E inclusive este estudio podrá ser utilizado por los organismos públicos encargados de la planificación presupuestal.</p>
Campo del conocimiento:	Administración
Línea de investigación institucional con la que se articula el artículo:	Gestión Administrativa y Sociedad
Objetivo general del trabajo de titulación:	Analizar la influencia de la ejecución presupuestaria en la consecución de los objetivos nacionales en el Ecuador.

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ARTÍCULO

2.1. Justificación

En el Ecuador han sido pocos los análisis realizados sobre la importancia de la ejecución presupuestaria en el cumplimiento de los objetivos nacionales del país.

El presente estudio busca exaltar la importancia de una adecuada planificación convergente con el presupuesto requerido por las instituciones públicas para alcanzar los objetivos propuestos a nivel de las entidades del público como a nivel nacional.

El presente estudio podrá utilizarse como una herramienta académica que ayudará tanto a los estudiantes para analizar y entender la realidad financiera presupuestal del Ecuador, sino también a los funcionarios que pertenecen a las instituciones públicas para que conozcan la realidad de la planificación y el presupuesto de las instituciones a las que pertenecen.

Este estudio podrá ser utilizado por los organismos públicos encargados de la planificación presupuestal como herramienta para direccionar la forma de panificar y ejecutar el presupuesto público.

El presente estudio permitirá proponer en el Sector Público, un nuevo camino a seguir referente a la planificación presupuestaria con el fin de que el Ecuador esté en capacidad de definir presupuestos que vayan más allá del gobierno de turno y de los ideales políticos de los gobernantes de cada institución pública, más por el contrario que exista una planificación institucional fusionada con el presupuesto, para la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo.

2.2. Campo teórico conceptual empleado y principales autores consultados

2.2.1. Contextualización del problema

El presupuesto tiene un ciclo de vida que debe cumplir, el mismo está comprendido en según (Navas, 2017) “Programación Presupuestaria, Formulación Presupuestaria, Aprobación Presupuestaria, Ejecución Presupuestaria, Evaluación y Seguimiento Presupuestario, Clausura y Liquidación Presupuestaria”.

Tal como lo expone (Barrios, 2007) las funciones de las instituciones públicas giran en torno a 5 ejes fundamentales que son: la producción de bienes o servicios públicos, relación con la sociedad a la cual está dirigida su producción, las finanzas públicas compuesta básicamente por el manejo del presupuesto y la organización del recurso humano.

Al profundizar en el tercer eje referente a las finanzas públicas, el autor indica que este sirve para que exista producción de los bienes o servicios públicos es necesario contar con los recursos, los mismos que se plasman en el presupuesto de la institución.

En el presupuesto se detalla los ingresos propios o los asignados por el Gobierno Central y la forma en que estos se gastarán.

“El presupuesto debe responder a unos lineamientos estratégicos conocidos como el plan operativo anual. El presupuesto no es más que la expresión financiera del plan. Aquí existe un aspecto sumamente importante a reseñar y son los resultados. Tanto el plan como el presupuesto, y especialmente este último, deben mostrar resultados a los fines de justificar su ejecución. Todo gasto que se ejecute, todo crédito presupuestario, debe implicar la generación de un producto, de unos resultados y de unos impactos o beneficios sociales”

En el Ecuador, La Secretaria Técnica de Planificación, básicamente tiene la misión de sistematizar y consolidar la planificación (corto, mediano, largo plazo) de las instituciones públicas a fin de conseguir que las mismas enrumben sus esfuerzos a la consecución de los objetivos nacionales del Ecuador, para lo cual esta institución ha generado algunas herramientas que le permitan la coordinación y control de mencionada planificación. Adicional, a esta secretaría se encuentra la Secretaria General de Planificación y Desarrollo la cual tiene en sus manos la Planificación Nacional, Planificación Territorial, Inversión Pública, Seguimiento y evaluación, Información, Institucionalidad Estatal.

Es decir que cada institución pública que se desempeña en el Ecuador adicionalmente al cumplimiento de su planificación institucional debe aportar al cumplimiento de los nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo contemplados dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

En tal virtud la misión del presupuesto de cada institución pública juega un papel extremadamente importante para el desarrollo del Ecuador en términos de bienestar social y desarrollo de las capacidades productivas y económicas.

A pesar de que el Ecuador cuenta con una institución rectora de la planificación a nivel institucional y nacional. Las instituciones que pertenecen al sector público tienen un grave

problema al momento de planificar ya que su planificación y programación presupuestaria, se realiza en base al presupuesto definido en años anteriores y únicamente se incrementa el porcentaje de inflación correspondiente al año en que se planifica, haciendo evidente la poca importancia que se da a la planificación. Además, ninguna institución pública cuenta con un plan maestro de ejecución de proyectos que perdure en el tiempo, ya que más bien el enfoque al construir el presupuesto de la institución cada año, está dado por el criterio de las autoridades que se encuentren al mando, dejando de lado las necesidades de las instituciones. Sin que exista un horizonte planificado de lo que se quiere llegar a conseguir.

Al planificar, hablando específicamente de necesidades de existencias, hay casos en los que no se revisa el nivel de stocks para hacer nuevos requerimientos y esto hace que en algunos casos exista hasta caducidad de los inventarios, lo que se refleja en pérdida de recursos que pudieron utilizarse en mayores necesidades de la institución.

Mientras que en lo que se refiere a la ejecución presupuestaria, según los datos presentados por el Ministerio de Economía y Finanzas muestra que a septiembre del año 2019 el porcentaje de ejecución de los egresos según su naturaleza y grupo es la siguiente para los Egresos Corrientes 71,25%, Egresos para la inversión 38,19%, Egresos de Capital 57%. Como se puede ver al finalizar el tercer trimestre del año 2019 todavía existe ejecución por cumplir. Además, en este reporte se evidencia el porcentaje de ejecución del gasto en los diferentes sectores de las instituciones públicas del estado, dado un promedio de ejecución de 66,92%.

La ejecución presupuestaria es directamente proporcional a la eficiencia de los procesos de Contratación Pública. Y es aquí donde se evidencia otro gran problema a nivel de las instituciones públicas, ya que en su gran mayoría el personal encargado de realizar la ejecución de presupuesto, desconocen de las leyes que rigen a las Compras Públicas, así como los tiempos y plazos en los que se debe realizar la contratación. Esto asociado con una falta de seguimiento y control a que los procesos sean ejecutados en el mes en que se planificaron, hace que existan bajos porcentajes de ejecución.

Además a pesar de que los métodos de Contratación Pública en el Ecuador, han ayudado a transparentar las Compras con los proveedores, todavía existen Servidores Públicos dedicados a evadir dichos métodos, para sus propios beneficios, lo que se ha visto evidenciado en los múltiples casos de corrupción que han salido a flote en este país.

Y finalmente en lo referente al seguimiento y control, se conoce que a pesar de que la Secretaria Técnica Planifica Ecuador cuenta con una herramienta llamada “Sistema Integrado

de Planificación e Inversión Pública” la cual pretende dar seguimiento a todo el ciclo de vida de los programas y proyectos de inversión, así como a la programación anual de la planificación. La información que es ingresada en estos sistemas de seguimiento no muestra efectivamente la realidad de la institución, aparte de esto, al hablar de la rendición de cuentas que emiten las instituciones del Estado, generalmente reportan la parte conveniente de su gestión presupuestaria, y esto hace que la información proporcionada sea sesgada.

Una vez que finaliza el período fiscal o durante el mismo, del Ministerio de Economía y Finanzas, retira los recursos que no son ejecutados por las instituciones públicas según lo planificado, lo que quiere decir que los recursos que fueron programados, pero no gastados deben regresar al ente rector de las finanzas públicas. Y estos recursos a su vez son utilizados para cubrir las necesidades que mantiene el estado en proveedores, deudas, etc.

El presente trabajo está orientado a analizar cómo se encuentra ligado el presupuesto con los Objetivos Nacionales de Desarrollo planteados, como afecta que no se ejecute el presupuesto en los indicadores sociales.

2.2.2. Cuerpo teórico – conceptual

Dentro de la parte administrativa y la definición de presupuesto coincide con el siguiente concepto:

El presupuesto es una herramienta de planificación que, de una forma determinada, integra y coordina las áreas, actividades, departamentos y responsables de una organización, ya que expresa en términos monetarios los ingresos, gastos y recursos que se generan en un periodo determinado para cumplir los objetivos fijados en la estrategia (Muñiz, 2009).

Mientras que la importancia de la ejecución del presupuesto refiere los siguientes enunciados:

- Permite conocer los recursos económicos necesarios para ejecutar las actividades planificadas por las instituciones públicas.
- Obliga a proyectar inexorablemente el resultado de la planificación organizacional, e inclusive a replantearse los planes, programas y proyectos fijados.
- Al utilizarlo de manera adecuada, se puede conocer la cantidad estimada de recursos para llevar a cabo las actividades que necesita la entidad.

Permite establecer las diferencias que existen entre ingresos, gastos, inversiones para poder gestionarlos con cada una de sus particularidades. (Muñiz, 2009).

Los conceptos antes determinados parten de la premisa de que el presupuesto es una herramienta administrativa para cumplir con los objetivos propuestos en una organización. Y su importancia básicamente radica en la necesidad de poseer recursos económicos para satisfacer las distintas necesidades estratégicas, administrativas, operativas de la organización.

En cambio el Presupuesto a nivel nacional tiene la misma esencia, pero se compone de diferentes variables que no lo hacen simplemente una herramienta sino más bien la parte medular de los objetivos nacionales e institucionales de los organismos que conforman el sector público.

El presupuesto público es un documento financiero que refleja el plan de acción de un gobierno en una periodicidad anual. Sin embargo su importancia supera los aspectos meramente técnicos contables y de equilibrio financiero ya que se convierte en un instrumento clave de política económica que los gobiernos tienen para implementar medidas de estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto. Este documento contiene las prioridades y recursos que los gobiernos destinan para hacer frente a las demandas de la población en materia de generación de empleos, distribución del ingreso y servicios de seguridad social, entre otros. (Díaz Flores, González A colt, & Oropeza Tagle, 2011, p.144)

En el Ecuador El Presupuesto General del Estado es considerado:

Como la proyección de recursos económicos que posee el Ecuador, es decir dentro de este documento se expresan los ingresos y gastos necesarios para satisfacer las necesidades de la población, las cuales se encuentran identificadas y planificadas en los diferentes planes, programas y proyectos del “Plan Nacional de Desarrollo” (Ministerio de Economía y Fiananzas, 2020)

Ahora bien si el Presupuesto General del Estado es tan importante para el desarrollo Nacional, es imperioso considerar algunas variables que se desarrollan paralelamente con el presupuesto.

Como el ciclo presupuestario, que divide las distintas fases en las que se gestiona el presupuesto y que tienen su propia temporalidad dentro del ejercicio fiscal en que se maneja,

lo componentes que se encuentran en este ciclo según (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020) son:

En la primera fase del ciclo presupuestario se encuentra la Programación Presupuestaria que es donde se especifican los objetivos y metas planificados a nivel institucional, así mismo como estos se encuentran alineados al Plan Nacional de Desarrollo. Además se puntualizan los programas, proyectos y actividades que se van a ser desarrollados para la consecución de los objetivos

En la Formulación presupuestaria el Ministerio de Finanzas consolida todas Proformas Presupuestarias, que contienen los requerimientos considerados necesarios para la operatividad las instituciones que conforman el Sector Público, siempre que estas cumplan con los clasificadores del gasto y los catálogos presupuestarios.

Una vez que ha sido consolidada la proforma presupuestaria, se inicia la fase de aprobación presupuestaria, que es donde el ente rector de las Finanzas Públicas en el caso del Ecuador, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Poder Ejecutivo envían esta proforma a ser aprobada por la Asamblea Nacional y de esta manera esta proforma se convierte en “Presupuesto Inicial Aprobado”.

Al contar con la aprobación del presupuesto, las entidades públicas entran en la fase de Ejecución presupuestaria, donde el presupuesto debe ser gastado para obtener los recursos humanos, materiales y financieros planificados; observando la calidad, cantidad y tiempo previstos en la planificación y anteponiendo el beneficio de la Sociedad y la institución.

Dentro de esta fase se encuentra la parte más álgida del presupuesto para las instituciones públicas; en vista que dentro de la ejecución existe también existen varios ciclos, estados, fases en las que se debe manejar el presupuesto:

- Presupuesto Inicial: Es el techo presupuestario inicial, el cual ha sido asignado a la institución, de manera provisional.
- Presupuesto Codificado: Es el presupuesto real con el que cuenta la institución, una vez que han sido realizadas las modificaciones presupuestarias institucionales o interinstitucionales que se consideren necesarias.
- Presupuesto Certificado: Es el estado por el que deben pasar los recursos para poder ser comprometidos y gastados, ya que según lo establece en el (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2010) en el Art. 115 “Ninguna entidad u organismo público

podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”

- Presupuesto Comprometido: Son los recursos comprometidos a favor de algún proveedor del estado o de la institución, mediante un documento legal que lo hace exigible a corto y mediano plazo.
- Presupuesto Devengado: Representa la obligación de pago con algún proveedor del Sector Público, una vez que haya cumplido con los requisitos legales, en cantidad, calidad y tiempo determinados por la institución contratante.
- Presupuesto Pagado: Representa el pago efectivo acreditado al proveedor por la prestación de los bienes, servicios, etc., determinados de manera contractual.

Dentro de la ejecución presupuestaria también se debe considerar a las Compras Públicas que son el instrumento por el cual, se pueden ir desarrollado los diferentes tiempos de esta fase. Era skin Tolosa, Zurano Irisar, & Martínez Tola, (2017) afirma:

La contratación pública como es un proceso por el cual tanto el gobierno como los distintos organismos que están regulados por el derecho público adquiere productos, servicios y obras públicas. El objetivo final de estas contrataciones puede variar desde el mero abastecimiento de material de oficina hasta medidas de intervención en materia de política económica como estimular la actividad económica, proteger la industria nacional o eliminar las disparidades regionales. Tradicionalmente se ha dedicado un esfuerzo considerable en definir un marco legal que garantice la transparencia de estas contrataciones y un uso eficiente del dinero de los contribuyentes. (p.54)

Evaluación y seguimiento: Aquí se miden los resultados obtenidos a lo largo de la realización de las cuatro fases antes detalladas, los resultados son medidos en base a las metas y tiempos planificados para el desarrollo de las actividades y al no cumplirse con lo proyectado se proponen recomendaciones y medidas correctivas.

Clausura y Liquidación: En esta fase se cierra la posibilidad de que las instituciones públicas realicen compromisos, creen obligaciones que afecten al presupuesto, ya que el 31 de diciembre de cada año, la ejecución presupuestaria se cierra de manera automática.

Como se puede evidenciar el presupuesto ya tiene un ciclo cronológico establecido, sin embargo el problema que se manifiesta en la aplicación de este ciclo, es la gestión que se realiza en cada una de estas fases, especialmente en la ejecución.

La eficiente gestión de los recursos asignados en el presupuesto no solo permiten una mejor administración de la institución, sino a su vez debe ayudar a:

- Controlar sus resultados financieros, haciendo posible la introducción de ajustes cuando se advierte que son necesarios.
- Alinear la influencia financiera con el resto de los factores de importancia en las operaciones, para prevenir errores.
- Facilitar la medición del rendimiento, la única manera de maximizar el valor del dinero y los activos disponibles (Universidad Internacional de Valencia, 2020).

En torno a la gestión presupuestaria se han presentado las siguientes consideraciones, para obtener los mejores resultados en su aplicación.

Los componentes de una buena ejecución presupuestaria están compuestos por cuatro elementos:

1. Efectividad macro: lograr los objetivos de la política fiscal macroeconómica, expresados normalmente en función de los grandes agregados fiscales que inciden sobre la demanda y la actividad económica.
2. Eficiencia en la asignación de recursos: distribuir los recursos públicos de modo que se reflejen las prioridades y preferencias de la ciudadanía, expresadas a través del sistema de representación política.
3. Eficiencia en el uso de los recursos: lograr que las instituciones públicas optimicen el uso de los fondos asignados y los recursos humanos y técnicos con que cuentan para alcanzar las metas comprometidas en el proceso de asignación de recursos.
4. Transparencia en la generación y el uso de los recursos fiscales: esto implica reconocer que dichos recursos se obtienen de la ciudadanía en el ejercicio de potestades públicas, las cuales son otorgadas a través de la legislación. (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014).

Las definiciones de presupuesto antes indicadas, así como su importancia radica en cumplir con los objetivos Institucionales y Nacionales.

Objetivos Institucionales.

Mientras que para las empresas que pertenecen al Sector Privado su objetivo primordial, gira en torno a la rentabilidad de sus productos y servicios. En el Sector Público sus objetivos

institucionales están dirigidos a satisfacer las necesidades de carácter público y social a quienes conforman la ciudadanía.

Cada entidad Pública tiene una misión diferente, pero sus objetivos deben estar obligatoriamente alineados a los Objetivos Nacionales del País.

Objetivos Nacionales.

“Los objetivos o intereses nacionales, como metas de bien común que se fijan los Estados, interpretan las aportaciones ciudadanas, proyectándose al interior y exterior del país, minimizando las amenazas y riesgos que pudieran ocasionarse en sintonía con los otros factores del Poder Nacional”. (Méndez, 2007)

Los objetivos que orientan la política fiscal del Ecuador, son los determinados en el “Plan Nacional de Desarrollo”, el cual básicamente se compone de 9 objetivos divididos en 3 ejes que se enfocan en: Derechos para todos durante toda la vida, Economía al servicio de la sociedad y Más sociedad mejor estado.

Para la consecución total y parcial de los Objetivos es preciso desarrollar programas y proyectos públicos; y una adecuada programación y ejecución del presupuesto del Estado.

Consideraciones legales

Las actividades relativas a la administración pública, están determinadas por normas de Derecho Público (Leyes, Reglamentos Generales, Decretos, Resoluciones), que no pueden ser modificadas a gusto de cada institución Pública, ya que el Estado es el único que puede tomar la decisión de cambiar, disminuir, aumentar, alguna parte de su composición, una vez que ha realizado el análisis correspondiente y este ha sido aprobado por los organismos competentes.

Por lo tanto para normar el Sistema Presupuestario Público del Ecuador, las normativas que son aplicadas en este contexto son las siguientes:

- Plan Nacional de Desarrollo Ecuador 2017-2021
- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento General
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento
- Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado.
- Acuerdos ministeriales emitidos por el Ministerio de Finanzas del Ecuador

- Clasificador Presupuestario
- Catálogo General de Cuentas del Sector Público no Financiero
- Catálogo de bienes y existencias del Sector Público.

2.3. Investigaciones previas realizadas

Algunos de los artículos más destacados desarrollado en el Ecuador, en relación a la presente investigación han sido los siguientes:

- “La determinación del presupuesto referencial de los procedimientos dinámicos de contratación pública y su afectación en el gasto del Estado ecuatoriano” (Díaz, 2014).

“La efectiva o errónea determinación del presupuesto referencial en los procesos de contratación y la inteligencia en las compras públicas, provoca una afectación en el gasto público, evidenciándose que las políticas que contiene el Plan Nacional de Desarrollo” (Díaz, 2014, p.1)

- Evolución del presupuesto general del Estado ecuatoriano, período 2010 – 2015.

“Esta investigación se desarrolla en base a la necesidad de conocer el proceso evolutivo en cuanto a cifras económicas y composición del Presupuesto General del Estado”(Iglesias, Barcia, & Holguin, 2017).

- Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador donde el autor indica que el presupuesto es un instrumentos

“Cuya naturaleza jurídica es de compleja determinación, que sirve para la planificación de ingresos y gastos del Estado. Tal determinación debería ser, al menos en sede teórica, producto de un estudio técnico y resultado de una planificación inteligente” (De la Guerra, 2016, p.1)

- La economía política del presupuesto en Ecuador según. Bustamante (2015) intenta:

Mirar los hechos de la economía y en concreto la racionalidad de algunas instituciones económicas (como por ejemplo el presupuesto del Gobierno Central) desde la óptica de un enfoque que, al mismo tiempo que toma muy en serio los avances y logros de la teoría económica convencional y de otras disciplinas que han crecido a su amparo (teoría de elección racional, teoría de juegos, etc.) está, asimismo, abierta a la mirada política y sociológica. (p.98)

2.4. Proceso investigativo

Tipo de Investigación

La presente investigación se llevará a cabo mediante el enfoque metodológico mixto, ya conforme lo indican (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014) en su libro Metodología de la Investigación determina que:

“En la mayoría de los estudios cualitativos no se prueban hipótesis, sino que se generan durante el proceso y se perfeccionan conforme se recaban más datos; son un resultado del estudio (...) y las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general”.

En vista que el presente estudio tiene como objetivo analizar la influencia de la ejecución presupuestaria en la consecución de los objetivos institucionales y nacionales del Ecuador, será necesario examinar datos administrativos, financieros; que permitan determinar la influencia de ejecución presupuestaria en los objetivos institucionales y nacionales del Ecuador, para lo cual se describirá los elementos que corresponden a la planificación y el presupuesto de las instituciones públicas utilizando la investigación cualitativa, mientras que para analizar y describir al Presupuesto General del Estado y los principales indicadores económicos y sociales del Ecuador, será necesario implementar:

“La investigación cuantitativa es aquella en la que se recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables” (Fernández & Pértegas Díaz, 2002)

Contexto témporo espacial de la investigación

La presente investigación no tendrá un lugar físico específico en el que estará situada la investigación.

Según (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014) en el libro Metodología de la investigación, el estudio descriptivo “busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” en la presente investigación se utilizará el estudio descriptivo para analizar cuál es la incidencia de la ejecución presupuestaria en los objetivos institucionales del Sector Público y nacionales del Ecuador.

Etapas de la investigación

Las etapas de la investigación están divididas en nueve fases, las cuales están entrelazadas en forma constante con la literatura que existente sobre el tema a investigar.

(Hernández, Fernández, & Baptista, 2014) Indican que las etapas de la investigación se desarrollan de la siguiente manera:

- Inicia con una idea, referente al estudio que se pretende realizar
- Planteamiento del Problema, en esta fase se reconoce el problema a estudiar, basándose en la literatura al respecto y las experiencias conocidas.
- Inmersión inicial en el campo, en esta fase se determina cual será el campo de estudio.
- Concepción del diseño del estudio, en esta fase se justifica la necesidad de realizar el estudio y se determina la forma en que estará estructurada la investigación.
- Definición de la muestra inicial del Estudio y acceso a ésta.
- Recolección de los datos, recopilará la información concerniente al tema a investigar.
- Análisis de datos, resaltar la información más útil y necesaria para ejecutarla investigación.
- Interpretación de resultados, esta fase la información obtenida debe ser tendiente a resolver el problema planteado.
- Elaboración del reporte de resultados, a través de esta fase clasifica y presenta los resultados obtenidos en la investigación de tal manera que la información pueda ser presentada y entendida para otras personas.

Métodos y técnicas a emplear

Conforme lo determinan (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014) en su libro “Metodología de la investigación, lo que se busca en un estudio cualitativo es obtener datos (que se convertirán en información) de personas, seres vivos, comunidades,

situaciones o procesos en profundidad” de manera que la información se “recolecta con la finalidad de analizarlos y comprenderlos, y así responder a las preguntas de investigación y generar conocimiento”

En el presente estudio se realizará con las siguientes técnicas:

- Anotaciones y bitácora de campo: Se llevará a cabo anotaciones que permitan registrar los puntos más relevantes de la investigación.
- Observación: Estudiar y describir a los actores de la investigación; identificar los problemas.
- Entrevistas: Construcción de los significados en base a las preguntas y respuestas realizadas
- Documentos, registros y artefactos: Conocer los antecedentes y la evolución de la problemática a investigar.

El Presupuesto del Sector Público en Ecuador y su interrelación con la consecución de los objetivos nacionales.

Carolina Caicedo (jcaicedo@outlook.es)

Universidad Tecnológica Israel, Quito, Ecuador

(xxxx@uisrael.edu.ec)

Resumen

El presente trabajo se desarrolló con el fin de conocer la correspondencia que existe entre el Presupuesto General del Estado con los Objetivos Nacionales de Desarrollo del Ecuador, para lo cual se realizó el análisis de los aspectos relevantes que atañen a la determinación de los objetivos de las instituciones del sector público así como la relación directa con los Objetivos Nacionales de Desarrollo, y la forma en que el presupuesto actúa para materializar dichos objetivos, para finalmente examinar los resultados e impacto Social obtenidos en los años (2017-2018-2019). Esto a través de los informes económicos, financieros anuales donde reflejan la asignación, ejecución de los recursos monetarios. Así mismo para la evaluación de los resultados obtenidos de la planificación y el presupuesto se empleó la información concerniente a los indicadores sociales del Ecuador, donde se muestra el nivel de bienestar social de la población.

Palabras Clave

Presupuesto público, Objetivos de Nacionales de Desarrollo, Evaluación de Resultados, Planificación, Ejecución, Impacto.

Abstract

This work is carried out with the purpose of knowing the correspondence that exists between the General Budget of the State with the National Development Goals of Ecuador, for which the analysis of the relevant aspects that concern the determination of the objectives of the Public sector institutions as well as the direct relationship with the National Development Goals, and the way in which the budget acts to materialize said goals, to finally examine the results and Social impact obtained in the years (2017-2018-2019). This through the annual economic and financial reports that reflect the allocation, execution of monetary resources. Likewise, the information concerning the social indicators of Ecuador that show the level of social welfare of the population was used.

Keywords

Public Budget, National Development Goals, Evaluation of Results, Planning, Execution, Impact.

1 Introducción

Sin que exista gestión presupuestaria, no se podría cumplir con los objetivos, y metas que cada entidad estatal se plantea, ya que el presupuesto en el sector público es la parte medular de la gestión pública.

El presupuesto según Romero (2013) es una herramienta de carácter financiero, económico y social, que permite a la autoridad estatal planear, programar y proyectar los ingresos y gastos públicos de un período fiscal, a fin de que lo programado o proyectado en materia presupuestal sea lo más cercano a la ejecución.

A pesar de su importancia durante décadas en el Ecuador, se ha visto desentendida la parte teórica práctica del presupuesto y la forma en que este debe ser gestionado; en la actualidad se mantiene arraigada en la psiquis de algunos servidores públicos, autoridades y políticos, la idea de que la gestión presupuestaria es la simple acción de gastar los recursos asignados para su institución.

En este sentido, la gestión presupuestaria antes ser productiva, termina siendo una simple obligación que las instituciones públicas tienen que cumplir, por lo tanto desde esa premisa, el presupuesto no es realizado de una forma adecuada y su gestión también termina siendo desacertada. Según (ILPES, 2002) el problema esencial que existe en torno a una inadecuada gestión presupuestal arroja una programación y ejecución por inercia, sin fundamentación técnica y no congruente con los objetivos nacionales o sectoriales de desarrollo.

Cada institución que pertenece al Sector Público tiene una misión establecida con objetivos específicos definidos y es el Estado quien determina la creación de instituciones públicas en torno a las necesidades de los ciudadanos, para que mediante estas se favorezca la consecución de los objetivos nacionales. Por lo tanto cada institución que conforma el sector público ecuatoriano se asemeja a un engranaje de un complejo sistema, donde, si uno de los engranajes deja de funcionar, se interrumpe el normal funcionamiento del sistema, así mismo en el Sector Público se corre el riesgo de no cumplir con los objetivos propuestos.

Para materializar los objetivos definidos para el país y en cada institución pública, se necesitan recursos monetarios, lo cuales van a ser expresados finalmente en la proforma del Presupuesto General del Estado (PGE), una vez que se encuentren unificadas las proformas de cada Unidad Administrativa Financiera del Sector Público.

Al contrario de lo que muchos creen la proforma del PGE no solo presenta la proyección de gastos, sino también se conciben los ingresos que se planea recibir en el periodo fiscal. Tanto los ingresos como los gastos tienen una fuente específica de financiamiento, los cuales se obtienen de: Recurso Fiscales, Recursos de Créditos Externos, Recursos de Créditos Internos, Asistencia técnica, Donaciones y Otros Fondos.

Una vez que se encuentra estructurado PGE, este tiene un ciclo de vida que debe cumplir, el mismo está conformado por Programación Presupuestaria, Formulación Presupuestaria, Aprobación Presupuestaria, Ejecución Presupuestaria, Evaluación y Seguimiento Presupuestario, Clausura y Liquidación Presupuestaria. (Navas, 2017)

Ahora bien, después de que se encuentra definida una planificación institucional y el presupuesto para llevarla a cabo, es necesario evaluar sus resultados, traducidos en los efectos y el impacto que han producido en la sociedad.

Según lo indica la (Subsecretaría de Hacienda, 2014), “No existe una medición que explique por sí sola el desempeño de un programa u organismo, por ello se deberá contar con un conjunto de indicadores cuya tipología y cuantía dependerá de la fase o secuencia que se desee evaluar.” Para evaluar la gestión de la planificación desde el punto de vista presupuestario los resultados que se obtengan serán directamente proporcionales con el impacto positivo que han generado, por ejemplo el resultado la tasa de desempleo será directamente proporcional con la disminución de desempleados.

El presente artículo tiene como objetivo determinar cómo influye la ejecución presupuestaria en la consecución de los objetivos de las instituciones públicas y nacionales del Ecuador mediante el análisis de la ejecución presupuestaria del Presupuesto General del Estado en los últimos tres años.

2 Estado del Arte

2.1 La Planificación organizacional en las instituciones públicas

En la figura 1 se muestra cómo se enlazan los niveles estratégicos y operativos de las instituciones del sector público y en cada uno de los niveles se puede ver la cadena de términos y su importancia de menor a mayor.

Partiendo desde el nivel estratégico con la función; que es básicamente el objetivo constitucional y legal para el cual fue creado la institución pública; como segundo punto se encuentra la misión, es decir donde se establece de manera resumida la razón de ser de la organización; en tercer lugar se encuentra la visión, que es la proyección que tiene la empresa de sí misma en un periodo de tiempo determinado; el cuarto puesto es ocupado por los objetivos, los cuales son determinados en concordancia con la misión y visión de una institución pública y detallan el conjunto de metas a alcanzar con los recursos económicos, humanos, físicos, tecnológicos, con los que cuenta la institución en un plazo determinado de tiempo. En el Sector Público los objetivos institucionales están dirigidos a satisfacer las necesidades de carácter público y social a quienes conforman la ciudadanía; en quinto lugar se encuentran las estrategias, que son el punto de enlace del nivel operativo y son las que muestran las acciones necesarias para llevar a cabo los objetivos planteados.

En el nivel operativo; como primer punto aparecen los planes que “son documentos donde se indican las alternativas de solución a determinados problemas de la sociedad y la forma de llevarlo a cabo determinando las actividades prioritarias y asignando recursos, tiempos y responsables a cada una de ellas” (SENPLADES, 2012); como segundo punto los programas, donde se establecen “un conjunto de proyectos coordinados que se ejecutan para lograr objetivos específicos con arreglo a parámetros de tiempo”, costo y desempeño definidos (Federación internacional de Sociedades, 2020); en el tercer punto a los proyectos, que “son un conjunto de actividades coordinadas que se ejecutan para lograr objetivos específicos con arreglo a parámetros de tiempo, costo y desempeño definidos” un conjunto de actividades coordinadas que se ejecutan para lograr objetivos específicos con arreglo a parámetros de tiempo, costo y desempeño definidos; y finalmente como cuarto y último punto de este nivel se encuentra las actividades que “son una combinación de varias tareas, toda las cuales se dirigen al mismo objetivo” (Federación internacional de Sociedades, 2020)

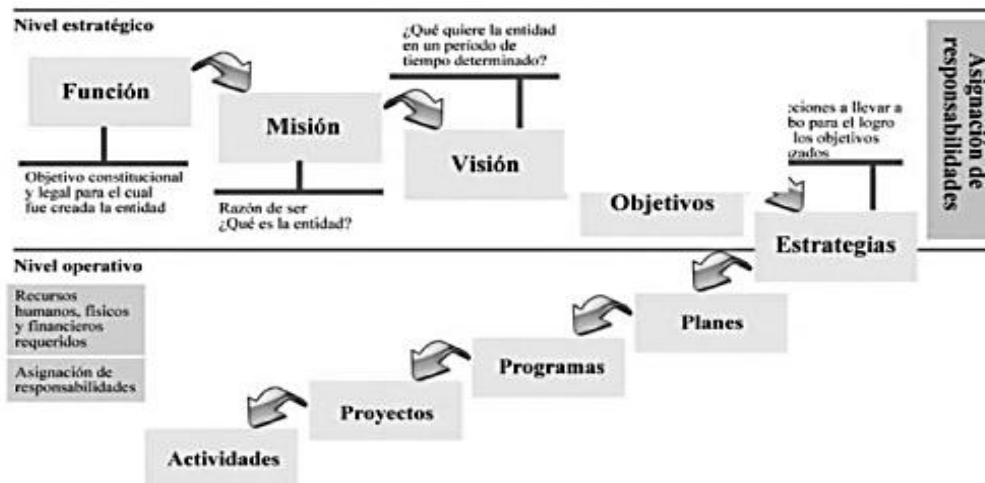


Figura 1. Despliegue jerárquico de la planeación (Romero, 2013)

Cada entidad pública tiene una misión diferente, pero sus objetivos deben estar obligatoriamente alineados a los objetivos nacionales del país, los cuales según (Méndez, 2007), se encuentran definidos como:

“Los objetivos o intereses nacionales, como metas de bien común que se fijan los Estados, interpretan las aportaciones ciudadanas, proyectándose al interior y exterior del país, minimizando las amenazas y riesgos que pudieran ocasionarse en sintonía con los otros factores del Poder Nacional”.

2.2 Plan Nacional de Desarrollo

Los objetivos que orientan la política fiscal del Ecuador son los determinados en el “Plan Nacional de Desarrollo”, el cual básicamente se compone de 3 ejes que se enfocan en: Derechos para todos durante toda la vida, economía al servicio de la sociedad y más sociedad mejor estado, y 9 objetivos divididos en cada eje, según se muestra en el la figura 2.



Figura 2 Objetivos Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo (SENPLADES, 2012)

Para la consecución total o parcial de los objetivos nacionales, es preciso desarrollar programas y proyectos públicos; con una adecuada programación y ejecución del presupuesto del Estado.

2.3 Presupuesto General del Estado

El presupuesto es una herramienta de planificación que, de una forma determinada, integra y coordina las áreas, actividades, departamentos y responsables de una organización, ya que expresa en términos monetarios los ingresos, gastos y recursos que se generan en un periodo determinado para cumplir los objetivos fijados en la estrategia (Muñiz, 2009).

Mientras que la importancia de la ejecución del presupuesto refiere los siguientes enunciados:

- Permite conocer los recursos económicos necesarios para ejecutar las actividades planificadas por las instituciones públicas.
- Obliga a proyectar inexorablemente el resultado de la planificación organizacional, e inclusive a replantearse los planes, programas y proyectos fijados.
- Al utilizarlo de manera adecuada, se puede conocer la cantidad estimada de recursos para llevar a cabo las actividades que necesita la entidad.
Permite establecer las diferencias que existen entre ingresos, gastos, inversiones para poder gestionarlos con cada una de sus particularidades. (Muñiz, 2009).

Los conceptos antes determinados parten de la premisa de que el presupuesto es una herramienta administrativa para cumplir con los objetivos propuestos en una organización. Y su importancia básicamente radica en la necesidad de poseer recursos económicos para satisfacer las distintas necesidades estratégicas, administrativas, operativas de la organización.

En cambio el presupuesto a nivel nacional tiene la misma esencia, pero se compone de diferentes variables que no lo hacen simplemente una herramienta sino más bien la parte medular de los objetivos nacionales e institucionales de los organismos que conforman el sector público.

El presupuesto público es un documento financiero que refleja el plan de acción de un gobierno en una periodicidad anual. Sin embargo su importancia supera los aspectos meramente técnicos contables y de equilibrio financiero ya que se convierte en un instrumento clave de política económica que los gobiernos tienen para implementar medidas de estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto. Este documento contiene las prioridades y recursos que los gobiernos destinan para hacer frente a las demandas de la población en materia de generación de empleos, distribución del ingreso y servicios de seguridad social, entre otros. (Díaz Flores, González Acolt, & Oropeza Tagle, 2011, p.144)

En el Ecuador el Presupuesto General del Estado es considerado:

Como la proyección de recursos económicos que posee el Ecuador, es decir dentro de este documento se expresan los ingresos y gastos necesarios para satisfacer las necesidades de la población, las cuales se encuentran identificadas y planificadas en los diferentes planes, programas y proyectos del “Plan Nacional de Desarrollo” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020)

Ahora bien si el Presupuesto General del Estado es tan importante para el desarrollo nacional, es imperioso considerar algunas variables que se desarrollan paralelamente con el presupuesto.

Los componentes del ciclo presupuestario según (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020)– están determinados en la figura 3:



Figura 3 Etapas del Ciclo Presupuestario (*Ministerio de Economía y Finanzas, 2020*)

Una vez que se encuentra definida la programación, formulación, y aprobación presupuestaria, las entidades públicas entran en la fase de ejecución presupuestaria, donde el presupuesto debe ser gastado para obtener los recursos humanos, materiales y financieros planificados; observando la calidad, cantidad y tiempo previstos en la planificación y anteponiendo el beneficio de la sociedad y la institución.

Dentro de la ejecución se encuentra la parte más álgida del presupuesto para las instituciones públicas; en vista que dentro de esta fase existen también existen varios ciclos, estados, fases en las que se debe manejar el presupuesto:

- Presupuesto Inicial: Es el techo presupuestario inicial, el cual ha sido asignado a la institución, de manera provisional.
- Presupuesto Codificado: Es el presupuesto real con el que cuenta la institución, una vez que han sido realizadas las modificaciones presupuestarias institucionales o interinstitucionales que se consideren necesarias.
- Presupuesto Certificado: Es el estado por el que deben pasar los recursos para poder ser comprometidos y gastados, ya que según lo establece en el (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2010) en el Art. 115 “Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”
- Presupuesto Comprometido: Son los recursos comprometidos a favor de algún proveedor del estado o de la institución, mediante un documento legal que lo hace exigible a corto y mediano plazo.

- Presupuesto Devengado: Representa la obligación de pago con algún proveedor del Sector Público, una vez que haya cumplido con los requisitos legales, en cantidad, calidad y tiempo determinados por la institución contratante.
- Presupuesto Pagado: Representa el pago efectivo acreditado al proveedor por la prestación de los bienes, servicios, etc., determinados de manera contractual.

Dentro de la ejecución presupuestaria también se debe considerar a que las Compras Públicas que son el instrumento por el cual, se pueden ir desarrollado los diferentes tiempos de esta fase. Erauskin Tolosa, Zurbano Irizar, & Martínez Tola, (2017) afirma:

La contratación pública es un proceso por el cual tanto el gobierno como los distintos organismos que están regulados por el derecho público adquieren productos, servicios y obras públicas. El objetivo final de estas contrataciones puede variar desde el mero abastecimiento de material de oficina hasta medidas de intervención en materia de política económica como estimular la actividad económica, proteger la industria nacional o eliminar las disparidades regionales. Tradicionalmente se ha dedicado un esfuerzo considerable en definir un marco legal que garantice la transparencia de estas contrataciones y un uso eficiente del dinero de los contribuyentes. (p.54)

Evaluación y seguimiento: Aquí se miden los resultados obtenidos a lo largo de la realización de las cuatro fases antes detalladas, los resultados son medidos en base a las metas y tiempos planificados para el desarrollo de las actividades y al no cumplirse con lo proyectado se proponen recomendaciones y medidas correctivas.

Clausura y Liquidación: En esta fase se cierra la posibilidad de que las instituciones públicas realicen compromisos, creen obligaciones que afecten al presupuesto, ya que el 31 de diciembre de cada año, la ejecución presupuestaria se cierra de manera automática.

Como se puede evidenciar el presupuesto ya tiene un ciclo cronológico establecido, sin embargo el problema que se manifiesta en la aplicación de este ciclo es la gestión que se realiza en cada una de estas fases, especialmente en la ejecución.

La eficiente gestión de los recursos asignados en el presupuesto no solo permiten una mejor administración de la institución, sino a su vez debe ayudar a:

- Controlar sus resultados financieros, haciendo posible la introducción de ajustes cuando se advierte que son necesarios.
- Alinear la influencia financiera con el resto de los factores de importancia en las operaciones, para prevenir errores.
- Facilitar la medición del rendimiento, la única manera de maximizar el valor del dinero y los activos disponibles (Universidad Internacional de Valencia, 2020).

En torno a la gestión presupuestaria se han presentado las siguientes consideraciones, para obtener los mejores resultados en su aplicación.

Los componentes de una buena ejecución presupuestaria están compuestos por cuatro elementos:

1. Efectividad macro: lograr los objetivos de la política fiscal macroeconómica, expresados normalmente en función de los grandes agregados fiscales que inciden sobre la demanda y la actividad económica.

2. Eficiencia en la asignación de recursos: distribuir los recursos públicos de modo que se reflejen las prioridades y preferencias de la ciudadanía, expresadas a través del sistema de representación política.
3. Eficiencia en el uso de los recursos: lograr que las instituciones públicas optimicen el uso de los fondos asignados y los recursos humanos y técnicos con que cuentan para alcanzar las metas comprometidas en el proceso de asignación de recursos.
4. Transparencia en la generación y el uso de los recursos fiscales: esto implica reconocer que dichos recursos se obtienen de la ciudadanía en el ejercicio de potestades públicas, las cuales son otorgadas a través de la legislación. (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014).

Y finalmente, una vez que se encuentra determinada la planificación y el presupuesto es necesario evaluar sus resultados.

2.4 Resultados de la planificación y Ejecución Presupuestaria

Los resultados pueden ser materializados según (Kaufmann, Sangines, & García, 2015) mediante: el consumo de productos, efectos ocasionados en los beneficiarios, impacto o cambio en las condiciones de vida de la población y esto esencialmente se descubre en los indicadores de desempeño que no son más que “Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo.” (Kaufmann, Sangines, & García, 2015).

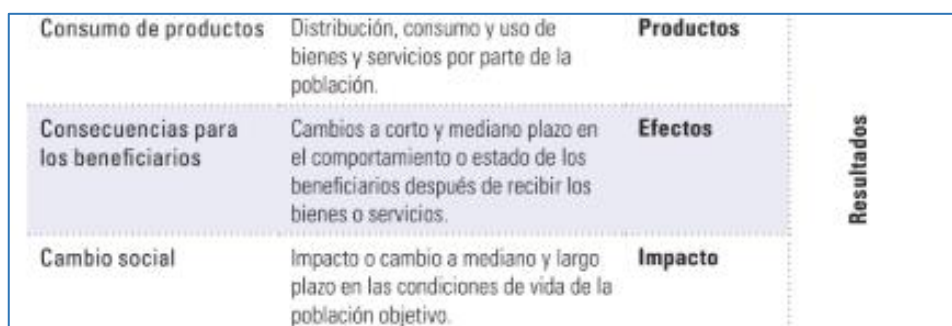


Figura 4 Relación de Cadena de Resultados en el Ciclo de Gestión (Kaufmann, Sangines, & García, 2015)

(SENPLADES, 2012), Indica que la inversión pública de recursos en el Plan Nacional de Desarrollo se verá enfocada y por lo tanto reflejada en: reducción de la pobreza, generación de empleo, reducción de brechas de desigualdad.

Así mismo (Samaniego, 2015) los principales indicadores sociales en el Ecuador están determinados por la pobreza, desempleo, distribución de la renta. En vista de que de estas variables se derivan otros factores sociales como:

La pobreza que según. (Olavarria, 2005, p.50) Está asociada con una serie de situaciones que el común de las personas quiere evitar como ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, poca educación, enfermedades, asilamiento, escasez de recursos para enfrentar la vejez, discapacidad y enfermedades, falta de voz y participación en la distribución de los derechos y beneficios de la sociedad, debilidad, indefensión contra los abusos, entre otros.

“El desempleo es aquella situación en la que una persona con aptitud y disposición para trabajar no es capaz de encontrar ocupación profesional retribuida a pleno rendimiento, sea porque no encuentra ningún trabajo” (Fernández, 2015)

El coeficiente de Gini básicamente es la herramienta de cálculo que permite medir la forma en que se encuentra distribuido el ingreso per cápita con respecto a los habitantes de un país, en resumen mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso.

“Gini es un valor que se encuentra entre cero (igualdad perfecta) y uno (ausencia de igualdad). Si bien el Coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad de los ingresos, no es una medida directa para medir el bienestar o las condiciones de vida de una sociedad” (Instituto Nacional de Estadísticas Censos, 2016)

Todos los elementos que conformar la planificación, presupuesto y evaluación deben estar alineados de forma tal que cada uno facilite la ejecución del otro, y sobre todo que le permitan conseguir el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Así por ejemplo, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se deben presupuestar sin el referente básico de la planificación. Así mismo el seguimiento y evaluación (...) para la definición de los indicadores de desempeño. (Kaufmann, Sangines, & García, 2015)

Y finalmente pero no menos importa es conocer que todas las actividades relativas a la administración pública, están determinadas por normas de Derecho Público (Leyes, Reglamentos Generales, Decretos, Resoluciones), que no pueden ser modificadas a gusto de cada institución pública, ya que el Estado es el único que puede tomar la decisión de cambiar, disminuir, aumentar, alguna parte de su composición, una vez que ha realizado el análisis correspondiente y este ha sido aprobado por los organismos competentes.

El principal objetivo del Sector Público y en el que deberían estar enfocados todos los esfuerzos de cada institución que conforma este sector es el bienestar de los habitantes del país, mediante la eficiencia productiva y la equidad distributiva de la riqueza.

2.5 Marco normativo vigente del Sector Público en el Ecuador

Así como cada institución tiene sus objetivos, planes y programas definidos, así mismo a nivel país se cuenta con los objetivos planteados para su mejoramiento continuo. Tal como lo establece la Constitución del Ecuador en sus artículos: Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo; Art. 293.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo.

Para normar el Sistema Presupuestario Público del Ecuador, las normativas que son aplicadas en este contexto son las siguientes:

- Plan Nacional de Desarrollo Ecuador 2017-2021
- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento General
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento
- Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado.

- Acuerdos ministeriales emitidos por el Ministerio de Finanzas del Ecuador
- Clasificador Presupuestario
- Catálogo General de Cuentas del Sector Público no Financiero
- Catálogo de bienes y existencias del Sector Público.
- Las definiciones de presupuesto antes indicadas, así como su importancia radica en cumplir con los objetivos Institucionales y Nacionales.

3 Métodos

El presente análisis fue dirigido a la asignación, ejecución presupuestaria a los Objetivos Nacionales de Desarrollo en los años 2017, 2018 y 2019. El enfoque metodológico aplicado en este estudio fue el mixto, en vista que se utilizó el enfoque cualitativo para describir y explicar los componentes de la planificación de las instituciones públicas, del presupuesto general del estado y los resultados de su ejecución.

Mientras que el enfoque cuantitativo permitió analizar los porcentajes, estadísticas y valores históricos, correspondientes a la ejecución presupuestaria asociada a los Objetivos Nacionales de Desarrollo y de los indicadores económicos sociales del Ecuador, en los años 2017-2018-2019.

Analítico – Sintético.- A través de la utilización de los métodos analítico y sintético, se logró profundizar sobre los resultados obtenidos mediante la investigación bibliográfica correspondiente a la información obtenida de la fuente principal que es el Ministerio de Finanzas cuya función dentro del Estado es la regulación y disposición de los recursos para el cumplimiento de los objetivos primordiales de las instituciones públicas, en base al Presupuesto General del Estado.

Así también las técnicas utilizadas en el presente trabajo obedecen a la observación de Plan Nacional “Toda una Vida”, Presupuesto General del Estado de los años 2017-2018-2019 e Indicadores Económicos Sociales del Ecuador.

4 Resultados

Este Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Toda Una Vida” se proyectó para para ejecutarse en el período 2017-2021, en el cual hasta el año 2019 el Ecuador obtuvo los siguientes resultados:

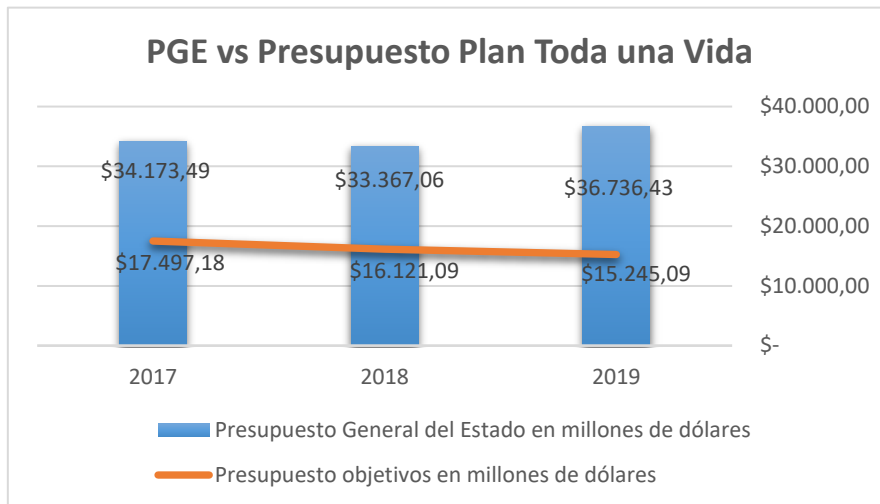


Figura 5 PGE vs Presupuesto Plan Toda una Vida (SENPLADES, 2017)

El Presupuesto General del Estado para los años 2017, 2018 y 2019 ascendió a \$34.173,49; \$33.367,06 y \$36.736,43 respectivamente y los recursos asignados para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo fueron de: \$17.49718, \$16121.9, \$15245.09 según corresponde.

Estos recursos representan 51.20%, 48,31% y 41.50% del Total del Presupuesto General del Estado aprobado para cada año.

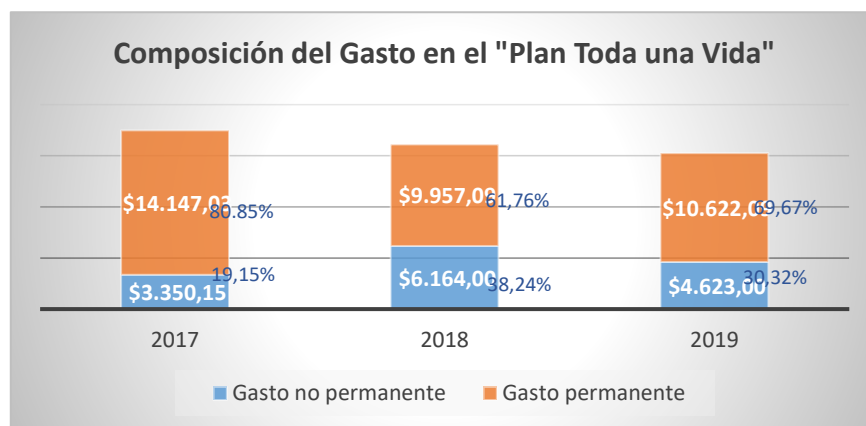


Figura 6 Composición del Gasto en el "Plan Toda una Vida" (SENPLADES, 2017)

Tal como se verifica en la figura 6, el presupuesto asignado para el plan toda una vida está compuesto por gasto permanente y no permanente.

En el gasto permanente se ejecutan los programas presupuestarios planificados por cada institución para ejecutar el presupuesto. Este tipo de gasto básicamente se encuentran Gastos de personal, Bienes y servicios de consumo, Gastos financieros y otros.

En el gasto no permanente, se ejecutarán los proyectos correspondientes a los proyectos de inversión.

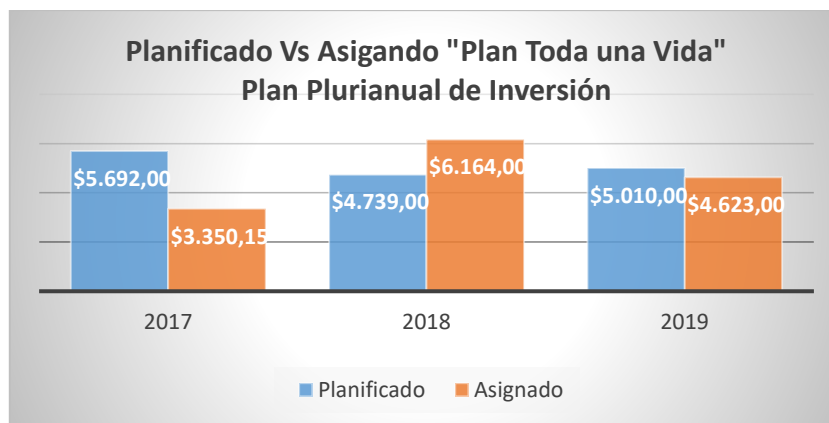


Figura 7 Planificado Vs Asignado “Plan Toda Una Vida” en el Plan Plurianual de Inversión (SENPLADES, 2017)

En la figura 7 se aprecia los recursos cuantificados en el plan plurianual de inversión del “Plan Toda Una Vida” vs la asignación recibida para este fin.

Ahora bien si con la asignación realizada para cada año se buscaba cumplir los objetivos determinados en cada eje del Plan Toda una Vida, el porcentaje de ejecución que se mostró en cada uno de sus ejes es el siguiente:



Figura 8 Ejecución Presupuestaria por Ejes del Plan Nacional de Desarrollo (SENPLADES, 2019)

Tal como se verifica en la figura 8 En el año 2017 en promedio la ejecución presupuestaria fue de 87,66%, para el 2018 fue 91% y para el año 2019 el promedio de ejecución fue 76,66%. Pero qué significa que la ejecución presupuestaria no se cumpla en el 100%.

Tal como se había mencionado en la introducción del presente trabajo, no existe una medición que permita determinar el cumplimiento de un programa u organización. Sin embargo, en lo que respecta al presupuesto la evaluación estará ligada al impacto positivo que se ha generado en la sociedad, bajo esta premisa se muestra a continuación como se encuentran los principales indicadores económicos sociales en el Ecuador.

Distribución de la renta: El grado de desigualdad en la distribución de los ingresos en los últimos tres años no tiene una variación significativa sin embargo si 0,00 es (igualdad perfecta)

y 1 (ausencia de igualdad). En promedio 0.45 lo que significa que nos en un término medio en lo que se refiere a igualdad del Sector Urbano, Rural y Nacional del Ecuador.

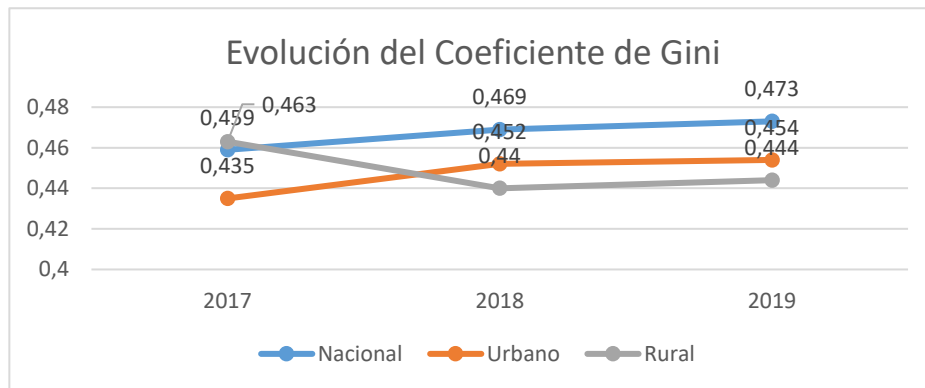


Figura 9 Evolución del Coeficiente de Gini Ecuador (Instituto Nacional de Estadísticas Censos, 2016)

Pobreza en el Ecuador: La pobreza a nivel nacional en el Ecuador, según se muestra en la figura 10 ha tenido una tendencia progresiva aumentando en promedio 2 punto porcentuales cada año, llegando al 2019 con un porcentaje de 25% de ecuatorianos que viven en la pobreza. Según (Instituto Nacional de Estadísticas Censos, 2016) “se considera a una persona pobre si percibe un ingreso familiar per cápita menor a \$84,99 dólares mensuales.” En este sentido y considerando que al 2019 en este país existen 17.283.338,00 habitantes, resultando que el 25% de personas que viven en la pobreza son 4.320.834,5 personas.

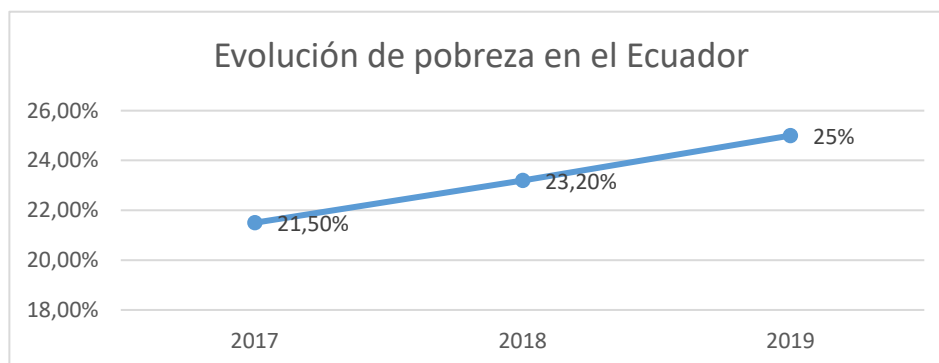


Figura 10. Evolución de pobreza en el Ecuador (Instituto Nacional de Estadísticas Censos, 2016)

Pobreza Extrema en el Ecuador: La extrema pobreza según (Instituto Nacional de Estadísticas Censos, 2016) se considera que una persona vive en extrema pobreza si percibe un ingreso familiar menor a \$47,90 dólares mensuales. Según se muestra en la figura 11, el Ecuador muestra un indicador que aumenta en promedio 0,5 punto porcentuales cada año, llegando al 2019 a tener como resultado que el 8,9% de ecuatorianos viven en la extrema pobreza. En este sentido y considerando que al 2019 en este país existen 17.283.338,00 habitantes, se tiene como resultado que 1.538.217,00 ecuatorianos viven en la extrema pobreza.

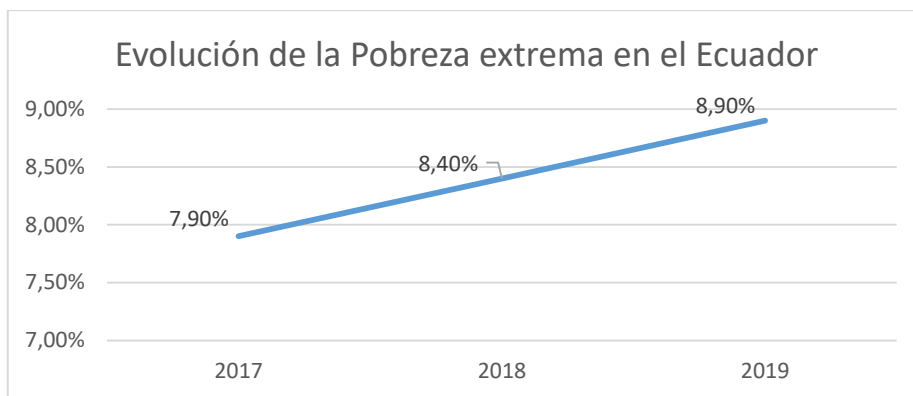


Figura 11. Evolución de pobreza en el Ecuador
(Instituto Nacional de Estadísticas Censos, 2016)

La tasa de desempleo: Los indicadores de la tasa de desempleo en el Ecuador se mantienen constantes para los años 2017-2018-2019. Tal como se muestra en la figura 12, donde el año 2017 se muestra el 5,60% de ecuatorianos desempleados, en el 2018 el 5,70% y el 2019 el 5,60%.

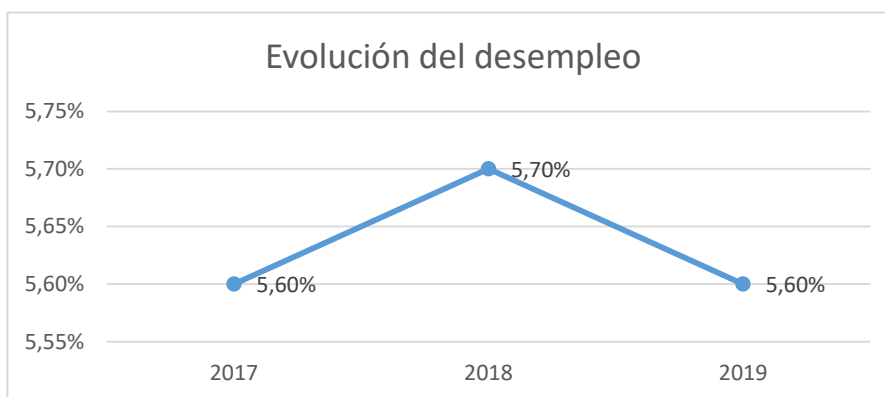


Figura 12. Evolución del Desempleo en el Ecuador (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019)

5 Discusión

Inicialmente el plan está definido para desarrollarse durante 4 años del 2017 al 2021, en promedio se han asignado el 33% de ingresos del Presupuesto General del Estado en cada año para el desarrollo de los programas y proyectos destinados al Plan toda una Vida a través de las distintas instituciones que conforman el Sector Público Ecuatoriano.

Siendo que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento esencial en base al cual, se encuentran sujetas los programas y proyectos públicos y dado que los lineamientos para la elaboración del presupuesto de las instituciones públicas emitas por el SENPLADES se encuentran alineadas al “Plan Toda una Vida”. Según lo muestra la figura 13 los recursos asignados para este fin, apenas representan en promedio el 33%. Siendo el año 2019 el año en que menor asignación de recursos ha existido para este plan.



Figura 13 Porcentaje del PGE asignado a los Objetivos Nacionales de Desarrollo (Elaboración Propia)

Los recursos asignados para el cumplimiento de los objetivos del “Plan Toda Una Vida”, se dividen en gasto permanente y no permanente.

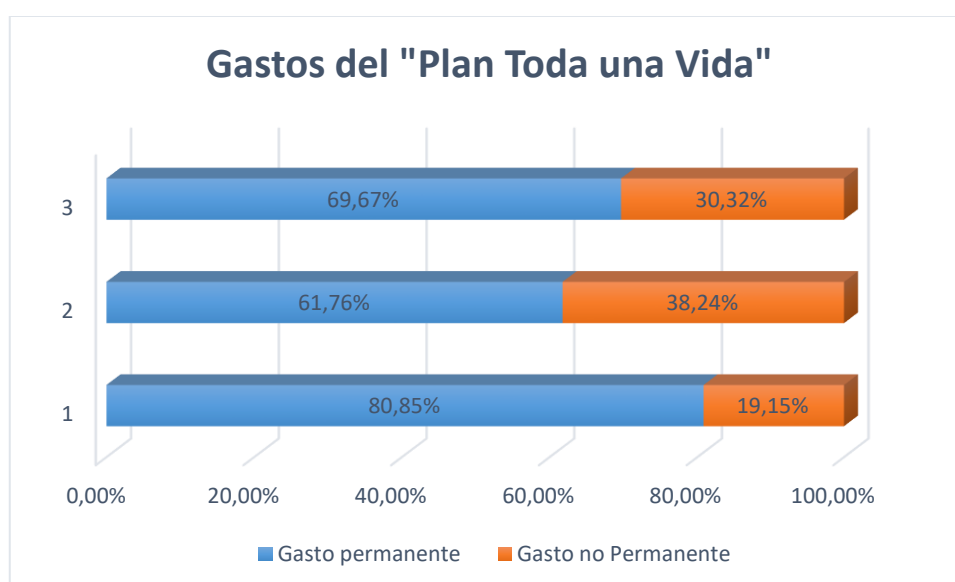


Figura 14 Gastos del “Plan Toda una Vida” (SENPLADES, 2019)

Los gastos permanentes corresponden a gastos de personal, bienes y servicios de consumo, gastos financieros, otros gastos corrientes, transferencias y donaciones corrientes. Mientras que los gastos no permanentes corresponden a gastos en personal para inversión, bienes y servicios para inversión, obras públicas, otros gastos de inversión, bienes de larga duración.

Yendo a la naturaleza contable de los términos antes detallados, el gasto es aquel que no se recuperará, en tanto la inversión retornará y serán evidenciados beneficios económicos, sociales para los cuales fueron destinados. Partiendo de esta premisa la asignación presupuestaria para cada tipo de gasto debería ser asignadas al contrario, donde se prioricen los proyectos de inversión.

En el plan plurianual de inversión del “Plan Toda una Vida”, se proyectó la necesidad de recursos para el desarrollo de los proyectos de inversión.

Tabla 1 Planificado Vs asignado del plan plurianual de inversión para el “Plan Toda una Vida” (Elaboración Propia)

Detalle	2017	2018	2019
Planificado en millones de dólares	\$ 5.692,00	\$ 4.739,00	\$ 5.010,00
Asignado en millones de dólares	\$ 3.350,15	\$ 6.164,00	\$ 4.623,00
Excedente en millones de dólares		\$ 1.425,00	
Déficit en millones de dólares	\$ -2.341,85		\$ -387,00

Sin embargo los recursos proyectados en el plan no fueron asignados de la manera prevista, existiendo déficit de recursos en el año 2017 y 2019, mientras que en el año 2018 existió un excedente en la asignación presupuestaria. En vista que la proyección realizada en el plan está establecida de manera plurianual los recursos en menos y más se compensan, quedando un déficit para los 3 años de \$ 1.303,85 millones de dólares.

Una vez que se realiza Los recursos asignados para este plan debían ser ejecutados 100% en vista de que existe una planificación realizada para dicho fin, sin embargo la ejecución presupuestaria promedio para el año 2017 fue 88%, para el 2018 91% y para el 2019 76,66%. El que no se haya ejecutado el 100% de los recursos deja ver que existe una mala planificación que no mostró realmente la necesidad de recursos.

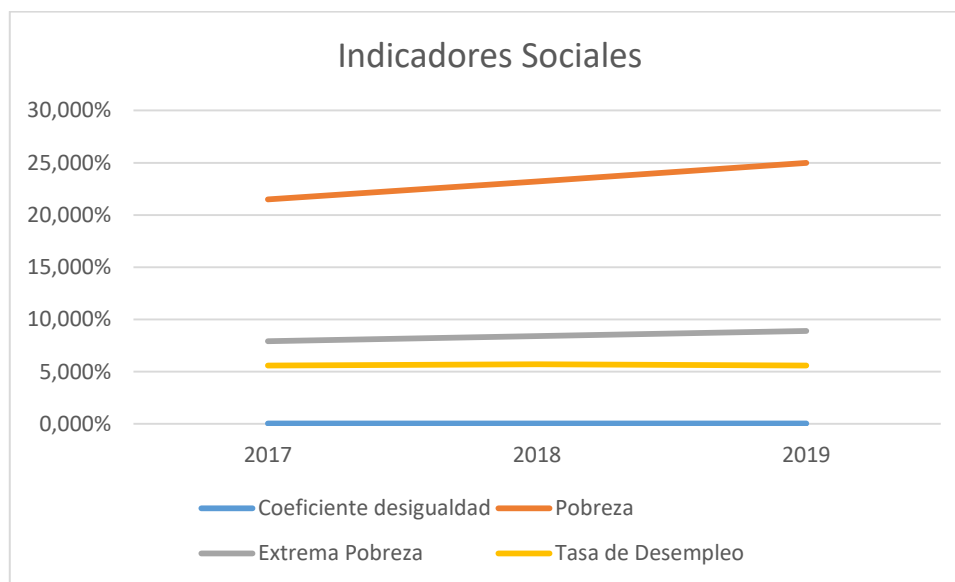


Figura 15 Indicadores Sociales del Ecuador (Elaboración Propia)

Finalmente al analizar los indicadores sociales se puede evidenciar en la figura 15, que a pesar de la ejecución de recursos que han sido destinados al mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar social de los ecuatorianos las estadísticas muestran que:

- la brecha de desigualdad en el Ecuador se ha mantenido constante durante los 3 últimos años. Dejando ver que la distribución de la riqueza en el Ecuador sigue siendo inequitativa.
- las personas que viven en condiciones de pobreza y de extrema pobreza en el Ecuador en lugar de disminuir ha ido en aumento, lo que se ve traducido en que todavía las personas vivan en condiciones precarias sin acceso a los servicios básicos, que no puedan acceder a alimentación adecuada.
- la tasa de desempleo en el Ecuador no se ha movido, lo que a su vez indica que la capacidad productiva de estas personas se desperdicie.

A pesar de que el “Plan toda una Vida” es el plan maestro que rige las política, programas, y proyectos públicos, así como también la programación, formulación, ejecución del presupuesto; hasta el año 2019 después de haber sido puesto en marcha en el año 2017, los indicadores sociales no han variado y esto básicamente se debe a que cada vez que se elige un gobernante, las políticas se alinean a su ideología sin realizar un análisis previo de las necesidades económicas-sociales que tiene el país, esto sumado a la corrupción que existe en varios niveles de gobierno, hace que a pesar de que un plan diseñado, sus objetivos sean improbables de cumplir.

6 Conclusiones

1. La consecución de los objetivos nacionales del Ecuador se encuentra supeditados a la planificación institucional de las entidades públicas, y a la ejecución presupuestaria que se efectúe en las mismas, por lo tanto la planificación de las entidades públicas deberá estar alineada a los Objetivos Nacionales Desarrollo en el Ecuador y la materialización de estos se realizará a través del Presupuesto Institucional que a su vez forma parte del Presupuesto General de Estado.
2. La planificación de las instituciones del sector público, deben encontrarse alineadas al “Plan Nacional de Desarrollo”, el cual es el principal instrumento del sistema nacional de planificación. Cada, programa, proyecto y actividad de las instituciones públicas tendrán una interrelación con los objetivos nacionales de desarrollo.
3. Los recursos asignados a cada institución pública deberían estar destinados a materializar los objetivos del plan nacional de desarrollo, sin embargo se evidenció que los recursos destinados a los proyectos del “Plan toda una Vida” únicamente representan en promedio el 33% de los recursos asignados para este plan y la diferencia del presupuesto está destinado a cubrir gastos corrientes necesarios para el funcionamiento de las instituciones.
4. Los resultados obtenidos en el plan nacional de desarrollo fueron medidos a partir de los indicadores sociales (la distribución de la renta, índices de pobreza, extrema pobreza y la tasa de desempleo), donde se evidenció el impacto de la planeación y el presupuesto de los años 2017-2018- 2019, donde se muestra que en los últimos tres años no ha existido variación en estos indicadores a pesar de que existe una planificación realizada, asignación de recursos y ejecución presupuestaria

7 Referencias bibliográficas

- Instituto Nacional de Estadísticas Censos. (2018). Reporte de Pobreza y Desigualdad. *INEC*, 3.
- Apaza, J., Chavez, G., & Herrera, V. (2015). Logística de almacenamiento de materia prima en la industria. *Revista CON-CIENCIA*, 1.
- Barrios. (2007). *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública*. Caracas: Universidad Católica.
- Bustamante, F. (2015). La economía política del presupuesto en Ecuador. *La economía política del presupuesto en Ecuador*. Quito, Ecuador: Cuestiones Económicas.
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de 10 de 2008). *Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- De la Guerra, E. (2016). Presupuesto, gasto público y compra pública responsable. *Presupuesto, gasto público y compra pública responsable*. Quito, Pichincha, Ecuador: FORO.
- Díaz Flores, M., González Acolt, R., & Oropeza Tagle, M. Á. (2011). El Proceso Presupuestario en México. *Revista Universo Contábil*, 144-158.
- Díaz, J. F. (2014). La determinación del presupuesto referencial. *La determinación del presupuesto referencial*. Quito, Pichincha, Ecuador: Universidad Simón Bolívar.
- Erauskin Tolosa, A., Zurbano Irizar, M., & Martínez Tola, E. (2017). Contrataciones Públicas en Economía Social. *CIRIEC*, 54-79.
- Federación internacional de Sociedades. (2020). Planificación de proyectos y programas. Ginebra, Suiza.
- Fernández, O. (2015). *La situación legal del desempleo*. Oviedo: Gráficas Summa S.A.
- Fuerza Aerea Ecuatoriana. (03 de 01 de 2019). Misión y Visión FAE. *Misión y Visión FAE*. Quito, Pichincha, Ecuador: Fuerza Aerea Ecuatoriana.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Iglesias, L., Barcia, F., & Holguin, A. (20 de 06 de 2017). Evolución del presupuesto general del Estado ecuatoriano, período 2010 – 2015. *Evolución del presupuesto general del Estado ecuatoriano, período 2010 – 2015*. Manabí, Manabí, Ecuador: Dominio de las Ciencias.
- ILPES. (2002). El sistema presupuestario. *CEPAL*, 6.
- Kaufmann, J., Sangines, M., & García, M. (2015). *Cosntruyendo Gobiernos Efectivos*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). Presupuesto para el Desarrollo en América Latina. *Banco Internacional de Desarrollo*, 45.

Méndez, C. B. (2007). *El caso Enron*. Chile: RiL Editores.

Ministerio de Economía y Finanzas. (15 de 04 de 2020). *Servicios*. Obtenido de El Presupuesto General del Estado: <https://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (22 de 10 de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional.

Muñiz, L. (2009). *Control Presupuestario*. Barcelona: Bresca Editorial.

Olavarria, M. (2005). *Pobreza Crecimiento Económico y Políticas Sociales*. Santiago de Chile: Salesianos S.A.

Romero, E. R. (2013). *Presupuesto público y contabilidad gubernamental*. Bogotá: Ecoe ediciones.

Samaniego, P. (2015). *Indicadores Sociales*. Revista Gestión.

SENPLADES. (2012). Guía Metodológica de Planificación Institucional. Quito, Pichincha, Ecuador.

Subsecretaría de Hacienda. (2014). *Indicadores de Gestión Presupuestaria*. Argentina: Ministerio de Economía Argentina.

Universidad Internacional de Valencia. (15 de 04 de 2020). *Gestión presupuestaria en tiempo real*. Obtenido de Gestión presupuestaria en tiempo real: <https://www.universidadviu.com/gestion-presupuestaria-en-tiempo-real/>