



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**DIPLOMADO SUPERIOR DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN
PÚBLICA**

Monografía de investigación presentada como requisito previo a la obtención del Grado
de Diplomado Superior de Evaluación de la Gestión Pública

Título

**MECANISMOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LA INVERSIÓN Y SU APORTE EN
LAS METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

Autor: Dra. Nancy Arias Barreno

Tutor: Mgs. Diego Mancheno

Quito, marzo, 2011

AUTORIZACIÓN

Yo, Nancy Yolanda Arias Barreno autorizo para que el contenido de este trabajo sea utilizado total o parcialmente por la institución, para los fines que considere pertinentes. También, en el caso de publicación, cedo los derechos de autor por el lapso de tres años a partir de la publicación.

Quito, 21 de marzo de 2011

(firma)_____

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo pretende ofrecer mecanismos que faciliten el seguimiento de la inversión pública así como su aporte en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, está dirigido a técnicos de planificación, seguimiento, financieros de entidades públicas y a personas interesadas en esta temática.

En el Capítulo 1, se analiza el marco conceptual que rige a la inversión pública del país, la evolución de la ejecución presupuestaria en los años 2009 y 2010 de las entidades del Gobierno Central y Descentralizadas y Autónomas agrupadas en Sectores. Así también, se puntualiza en la importancia de la vinculación de la planificación con el presupuesto y el plan anual de inversiones.

En el Capítulo 2, se especifica los requisitos que faciliten el seguimiento de los proyectos de inversión, tomando como base el documento del proyecto. Una vez que se cuenta con estos elementos se presentan unas herramientas que van a facilitar la consecución de estos procesos.

En el Capítulo 3, se establecen los lineamientos básicos para la vinculación de los proyectos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

DEDICATORIA

A mis Padres, Julio y Odila regalo grandioso de Dios que con su amor incondicional y sacrificio sin límites, nos apoyan en todos los proyectos que emprendemos.

A mis Hermanos y sobrinos por su apoyo ilimitado.

A mis amigos espirituales por su soporte constante en esa lucha por encontrar el camino para ser feliz.

Mi agradecimiento para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que me dio la oportunidad de participar en el Diplomado Superior de la Evaluación de la Gestión Pública, en el Instituto de Altos Estudios Nacionales y conseguir orientaciones muy importantes para mí ejercicio profesional.

Nancy Arias

ÍNDICE

	PAG.
Resumen Ejecutivo	3
Introducción	6

CAPITULO 1

MARCO CONCEPTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

1.1 Proyectos de Inversión Pública en el Ecuador	10
1.2 La Planificación y el Presupuesto	23
1.3 El Plan Anual de Inversiones	26

CAPITULO 2

EL SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS

2.1 Sistemas de Información	40
2.2 Seguimiento Cualitativo	48

CAPITULO 3

LOS PROYECTOS Y SU APOORTE AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

3.1 La vinculación de los proyectos con las metas del PND	52
---	----

CAPITULO 4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones	55
4.2 Recomendaciones	55

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

La planificación para el desarrollo establece los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para el efectivo desarrollo sostenible y equitativo. Esta no puede constituirse en buenos enunciados sino tiene que cumplirse, para lo cual es indispensable la realización del seguimiento y evaluación de las acciones públicas.

El Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo ha definido un Subsistema de Seguimiento y Evaluación que permita mejorar el desempeño gubernamental para facilitar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual es importante generar alertas que permitan mejorar la ejecución de la inversión pública y promover insumos para retroalimentar las acciones del Gobierno.

En el Ecuador el ciclo de la política pública se ha basado más en la parte presupuestaria que en una programación adecuada o una ejecución que asegure la consecución de resultados, es muy débil el seguimiento físico y financiero de programas y proyectos. Las instituciones públicas reportan la ejecución presupuestaria de la inversión pública en cuanto a recursos financieros al e-SIGEF que es un sistema administrado por el Ministerio de Finanzas que registra los resultados que se derivan de las operaciones presupuestarias de forma compatible con el Sistema de Contabilidad Gubernamental; mientras que la programación y la ejecución de los avances físicos se reportan a la SENPLADES.

Por otro lado, está el Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB) administrado por la Secretaría de la Administración Pública que entre sus módulos, presenta el de metas presidenciales que incluye indicadores de gestión de los Programas de Acción Gubernamental (PAG's). El objetivo de este sistema es el de apoyar la programación y gestión necesaria para la consecución de las metas trazadas por el Presidente y dar información oportuna sobre su cumplimiento.

La situación descrita, convoca a la articulación de un sistema en red de seguimiento y evaluación para un uso más amplio de la información, cuyo fin último es retroalimentar las acciones de Gobierno, en aras del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

En este marco es fundamental que las Coordinaciones de Planificación y Seguimiento de las instituciones públicas cuenten con mecanismos que les faciliten el seguimiento de la inversión pública y determinar el aporte de los proyectos al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Identificar los mecanismos para facilitar el seguimiento de los proyectos de inversión pública y su aporte en las metas del Plan Nacional de Desarrollo

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar el marco conceptual del gasto de Inversión pública.
- Identificar los principales cuellos de botella que enfrenta la ejecución de los proyectos de Inversión Pública.
- Identificar los requisitos fundamentales que faciliten el seguimiento de proyectos de inversión.
- Establecer los lineamientos básicos para la vinculación de los proyectos con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Para entender el seguimiento a la inversión pública y su aporte a las metas del Plan Nacional de Desarrollo, es importante conocer que él (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) define a la inversión Pública como el conjunto de egresos y/o transacciones que se realiza con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidad social del Estado con la finalidad de cumplir con los objetivos de la planificación.

En este marco podemos vislumbrar que la inversión incrementa la riqueza del Estado y en este proceso pretende o cumple efectivamente con los objetivos de la Planificación, es decir la inversión pública aporta al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo según lo define la (Constitución de la República, 2008), 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.

Para velar que el presupuesto del Estado se sujete al Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución en el artículo 294, dispone que la Función Ejecutiva elabore cada año la Proforma presupuestaria y la programación cuatrianual y que la Asamblea Nacional controle que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecue a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y en consecuencia la apruebe u observe. Así también, el artículo 297, establece que todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Del análisis de este marco legal se puede concluir que la planificación y el presupuesto son instrumentos que deben estar totalmente vinculados. Para el caso de estudio, se tomará del Presupuesto General del Estado lo correspondiente al Gasto de Inversión

ejecutado por las instituciones, a través de programas y proyectos de inversión destinados al incremento patrimonial del Estado, que según el clasificador presupuestario de ingresos y gastos del Sector Público emitido por el Ministerio de Finanzas está catalogado en el grupo 70 “Gasto de Inversión” y que está conformado por gastos de personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión.

Otro aspecto importante, en la inversión pública es el seguimiento y evaluación, que en el primer caso se refiere a la recolección y análisis de información útil, en forma continua para la toma de decisiones durante la implementación del proyecto y la evaluación que consiste en una valoración más exhaustiva y sistemática de esta intervención del Estado y sus efectos para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad e incorporar las lecciones aprendidas para mejorar, mantener, ampliar o reorientar una política, programa o proyecto.

1.1 Proyectos de Inversión Pública en el Ecuador

Para el presente caso de estudio, se considerará los proyectos de inversión pública de los años 2009 y 2010.

Antes de adentrarnos en este tema, es importante conocer que los proyectos son instrumentos de intervención del Estado en aquellas áreas que corresponden a su misión y naturaleza. Su gran objetivo es atender a una población carente de un determinado servicio o conjunto de servicios. También se lo relaciona como un medio para alcanzar los objetivos y metas que sirvieron de base para la formulación del plan de desarrollo y agendas sectoriales.

Concretamente el Proyecto se lo define como el conjunto de actividades relacionadas y coordinadas, ejecutado por un equipo humano definido, para alcanzar un objetivo específico y resolver un problema identificado, en un tiempo determinado y con financiamiento específico

En el Reglamento a la Ley de Presupuesto que fue derogado por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se considera a la inversión como los gastos que realizan las entidades por concepto de:

- Infraestructura (Vial, Salud, Alimentación, Agua Potable, Saneamiento Ambiental, Vivienda, etc.)
- Aprovechamiento de Recursos Naturales
- Reposición de Bienes de Capital.
- Infraestructura y Desarrollo Tecnológico (Centros de Investigación y Laboratorios).
- Proyectos de apoyo a la producción (Estudios, Diseño, Comercialización)
- Gastos destinados al desarrollo del capital humano.

Si bien esta normativa se derogó el concepto sigue vigente, por lo que y para fines de una mejor comprensión se ha visto la necesidad de recogerlo. Sin embargo, mientras se emite el Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como ente rector de la inversión pública, emitió las Normas para la Inclusión de Programas y Proyectos en los planes de inversión pública que contienen:

- Procedimiento para la inclusión de programas y proyectos en los planes de inversión pública.
- Estructura general para la presentación de programas de inversión y de cooperación externa no reembolsable.
- Esquema general para la presentación del documento de un programa de inversión pública.

En estas Normas, se definen los sectores y subsectores o tipos de intervención, que la entidad proponente debe seleccionar, considerando la propuesta y el tipo de intervención que corresponda. En este marco, existen 22 sectores clasificados en subsectores y tipos de intervención que se presentan en el Anexo 1.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 60 determina que serán prioritarios los programas y proyectos que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo incluya en el Plan Anual de Inversiones del Presupuesto General del Estado de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo. Así también el Artículo 64 dispone que, en el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública, se promueva la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidad y riesgos antrópicos y naturales. En la adquisición de bienes y servicios se privilegiará a la producción nacional.

Los proyectos de inversión son ejecutados por entidades tanto del Gobierno Central¹ y como Descentralizadas y Autónomas² y apuntan al mejoramiento de la salud, la educación, la vivienda, el transporte, etc. y son formulados con base al Plan de Desarrollo, Agendas Sectoriales o planes institucionales.

En este marco, los proyectos de inversión se agrupan en dos grandes grupos, los proyectos de infraestructura y de no infraestructura.

Proyectos de Infraestructura.- se caracterizan por proporcionar a la actividad económica ciertos insumos, bienes o servicios, de utilidad general como: energía eléctrica; transporte y comunicaciones; construcción, ampliación y mantenimiento de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos y navegación; centrales eléctricas; sistemas de telecomunicaciones y sistemas de información, que involucren la construcción de obra física.

Proyectos de No Infraestructura.- corresponde a aquellos proyectos que no implican la construcción de obra física y pueden clasificarse en:

¹ Conjunto de entidades constituidas por los Ministerios de Estado y demás organismos e instituciones bajo el ámbito de la Función Ejecutiva.

² Conjunto de organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

Proyectos Productivos.- pueden ser agrícolas, pecuarios, mineros, pesqueros o forestales y pueden ser presentados por el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Recursos No Renovables, Ministerio de Industrias y Competitividad.

Proyectos Sociales.- diseñados para solucionar problemas en los sectores de salud, educación, vivienda, trabajo, ambiente, cuyo campo corresponde a las Carteras de Estado de Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, Ambiente e Inclusión, Económica y Social, entre otros.

Proyectos de Apoyo e Investigación.- pueden ser en ciencias exactas, naturales o sociales; recursos naturales con proceso de transformación o de decisión.

En este ámbito a continuación se presenta un análisis de los proyectos de inversión de los años 2009 y 2010 clasificados por sectores, de acuerdo a la estructura definida en el Presupuesto General del Estado y según la establecida en el Sistema de Administración Financiera (e-SIGEF) del Ministerio de Finanzas.

Los datos que se presentan en los cuadros precedentes, corresponde a gasto de inversión, que incluye a los proyectos que han tenido asignación presupuestaria para los años 2009 y 2010 en los presupuestos de las entidades del Gobierno Central y Descentralizadas y Autónomas agrupadas en los sectores a los que pertenecen, no se consideran el gasto de capital que está catalogado como “sin proyecto”, con estos antecedentes se presenta el gasto de inversión del año 2009.

Tabla 1.1: Ejecución Presupuestaria Inversión por Sectores. Año 2009
(Montos en Millones de dólares)

Sector	Codificado ³ US\$ Millones	Devengado ⁴ US\$ Millones	% de Ejecución
Comunicaciones	1.610,96	1.249,74	77,58%
Educación	479,73	332,48	69,31%
Agropecuario	474,73	324,32	68,32%
Desarrollo Urbano y Vivienda	277,78	223,71	80,53%
Asuntos Internos	255,67	160,52	62,79%
Bienestar Social	247,97	232,89	93,92%
Defensa Nacional	233,58	174,83	74,85%
Salud	182,12	145,48	79,88%
Otros Organismos del Estado	173,61	17,49	10,07%
Recursos Naturales	140,29	132,59	94,51%
Administrativo	110,26	85,94	77,94%
Ambiente	51,98	34,71	66,77%
Comercio Exterior	49,67	48,43	97,49%
Trabajo	48,40	36,53	75,47%
Turismo	18,22	14,79	81,13%
Jurisdiccional	11,81	11,75	99,56%
Finanzas	11,69	7,49	64,08%
Asuntos del Exterior	6,20	5,63	90,75%
Legislativo	2,84	2,52	88,75%
Total Inversión	4.387,49	3.241,80	73,89%

Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 3 enero 2010
Elaboración: Autor

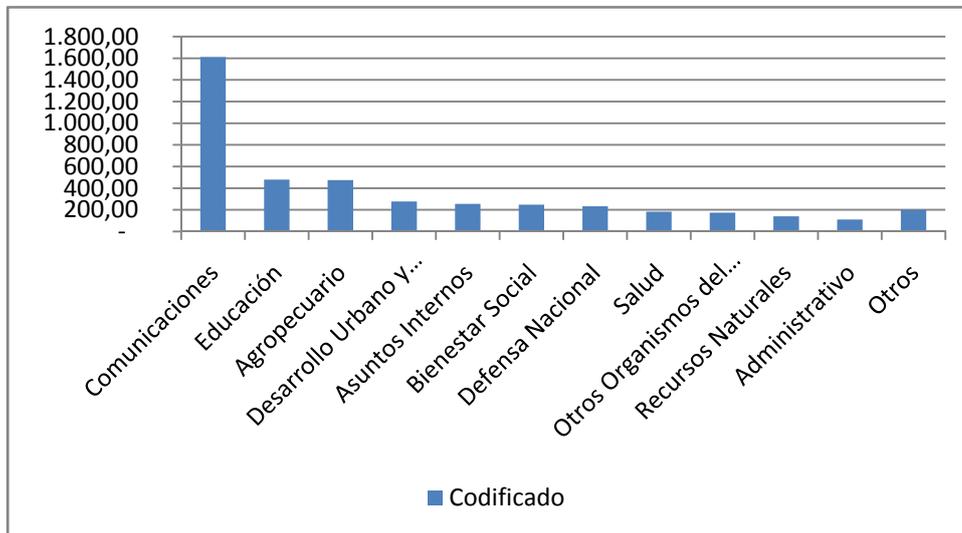
En 19 sectores el presupuesto asignado para la inversión en el año 2009 alcanzó 4.387,49 millones de dólares, a diciembre se utilizaron 3.241,80 millones de dólares que equivalen al 73,89%. El sector que operó el monto más alto de inversión fue el de Comunicaciones con el 36,72% en relación al total de inversión, seguido de los Sectores

³ Corresponde al presupuesto inicial más las reformas realizadas (aumentos +/-disminuciones).

⁴ Es el monto de las obras, bienes o servicios tramitados por la entidad en el Ministerio de Finanzas cuyo valor es una obligación de pago, independiente si el pago se realizó o no.

Educación y Agropecuario con el 11%, en estos se concentra el 58% de la inversión y quedando el 42% para los otros sectores, situación que se puede visualizar en el gráfico siguiente:

Figura 1.1: Estructura Asignación del Presupuesto Inversión por Sector



Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 3 enero 2010
Elaboración: Autor

El Sector Comunicaciones está conformado por las instituciones que se describen en el siguiente cuadro:

Tabla 1.2: Inversión Sector Comunicaciones. Año 2009

Descripción UDAF	Codificado US\$ Millones	Devengado US\$ Millones	% Ejecutado
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	1.419,54	1.094,69	77,12%
CORPECUADOR	174,83	147,23	84,21%
Dirección General de Aviación Civil	13,55	7,46	55,04%
Superintendencia de Telecomunicaciones	3,04	0,35	11,58%
Total Sector Comunicaciones	1.610,96	1.249,74	77,58%

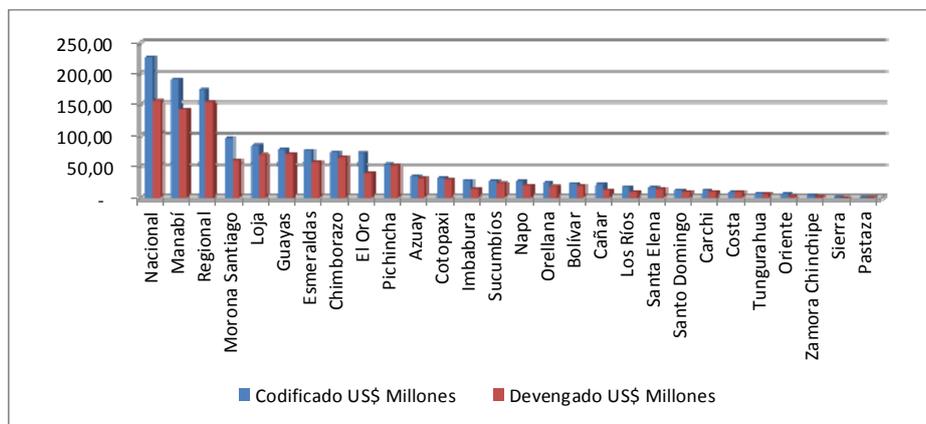
Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 3 enero 2010
Elaboración: Autor

Como se puede apreciar en la Tabla 1.2 el presupuesto de inversión de este sector está concentrado en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con el 88,12%, lo cual es un indicador del apoyo que el Gobierno dio a la construcción, rehabilitación de

carreteras, mantenimiento vial, construcción de puentes y varias obras de infraestructura.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas ejecuta sus inversiones a nivel nacional, provincial, regional con proyectos de alcance nacional, regional y con especial interés en la provincia de Manabí conforme se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Figura 1.2: Inversión por Provincia Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Año 2009
En millones de dólares



Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 3 enero 2010

Elaboración: Autor

Para el año 2010, para gasto de inversión se destinaron 5.370,94 millones de dólares, de los cuales se devengó el 70,91% correspondiente a 3.808,80 millones de dólares, valores que se han distribuido en los siguientes sectores:

Tabla1.3: Ejecución Presupuestaria Inversión por Sectores. Año 2010

Sector	Codificado US\$ Millones	Devengado US\$ Millones	% Ejecutado
Comunicaciones	1.309,17	1.011,32	77,25%
Recursos Naturales	689,25	619,58	89,89%
Defensa Nacional	582,06	333,19	57,24%
Educación	548,35	308,42	56,25%
Administrativo	512,03	327,63	63,99%
Bienestar Social	332,79	281,88	84,70%
Salud	281,79	227,03	80,56%
Desarrollo Urbano y Vivienda	276,34	200,80	72,67%
Asuntos Internos	253,13	124,53	49,20%
Agropecuario	250,15	140,15	56,03%
Ambiente	100,95	81,61	80,83%
Comercio Exterior	58,52	56,54	96,62%
Trabajo	57,91	46,20	79,78%
Jurisdiccional	29,34	15,51	52,88%
Turismo	21,19	13,55	63,92%
Finanzas	19,81	6,69	33,77%
Electoral	18,91	0,66	3,49%
Transparencia y Control Social	13,23	4,10	30,98%
Asuntos del Exterior	8,66	7,69	88,87%
Legislativo	7,33	1,71	23,34%
TOTAL INVERSION	5.370,94	3.808,80	70,91%

Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 2 enero 2011

Elaboración: Autor

Conforme se puede apreciar en la Tabla 1.4 al igual que en el año 2009, el Gobierno da la mayor asignación al Sector Comunicaciones, que está conformado por las siguientes Unidades de Administración Financieras (UDAF):

Tabla 1.4: Inversión Sector Comunicaciones. Año 2010

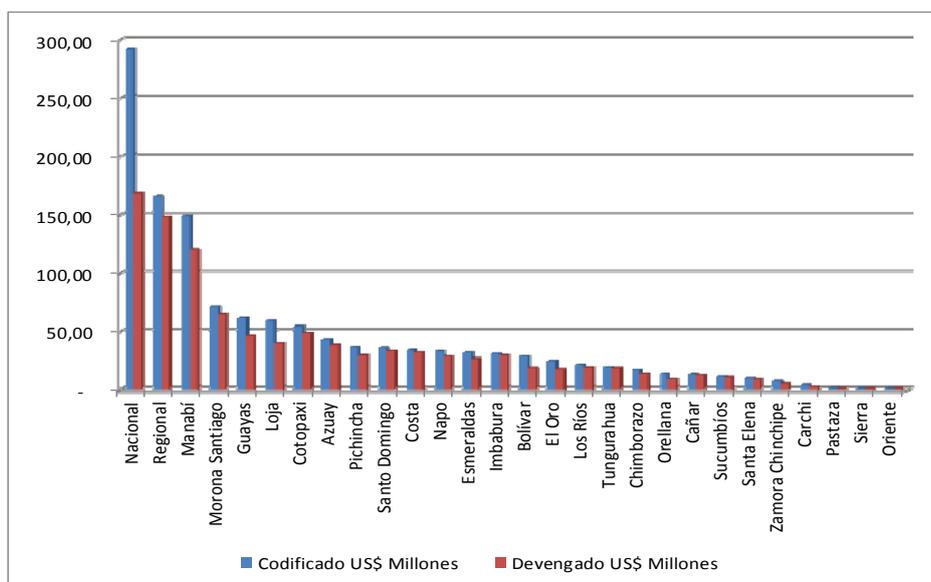
Descripción UDAF	Codificado US\$ Millones	Devengado US\$ Millones	% Ejecutado
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	1.268,82	989,35	77,97%
Ministerio de Telecomunicaciones	19,20	15,77	82,14%
Dirección General de Aviación Civil	15,56	4,84	31,11%
Empresa Pública Correos del Ecuador	5,14	0,99	19,26%
Agencia Nacional Postal	0,44	0,44	100,00%
Total Sector Comunicaciones	1.309,16	1.011,39	77,25%

Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 2 enero 2011

Elaboración: Autor

Si bien el Ministerio de Transporte y Obras Públicas maneja la mayor asignación, se nota una reducción de 200 millones de dólares en relación al año 2009. La distribución de la inversión para el año 2010 se descompuso a nivel nacional, provincial, regional, manteniéndose casi la misma distribución del año 2009, situación que debió generarse por ser proyectos de arrastre.

Figura 1.3: Inversión por Provincia Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Año 2010
En millones de dólares



Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 2 enero 2011

Elaboración: Autor

En relación a la fuente de financiamiento, el gasto de inversión para el año 2009 se financió conforme el desglose siguiente:

Tabla 1.5: Ejecución de la Inversión por Fuente de Financiamiento. Año 2009

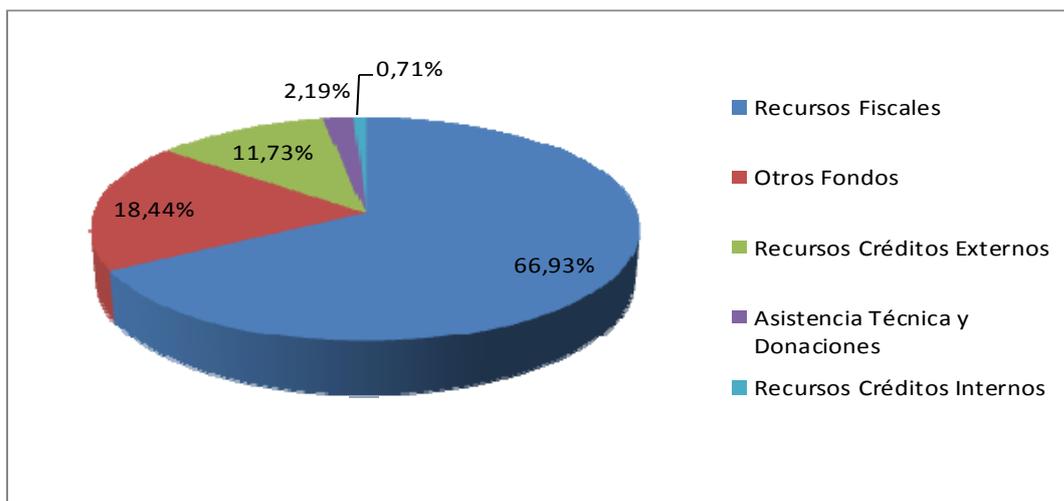
Fuente de Financiamiento	Codificado US\$ Millones	Devengado US\$ Millones	% de Ejecución
Recursos Fiscales	2.935,69	2.269,71	77,31%
Otros Fondos	809,06	601,26	74,32%
Recursos Créditos Externos	514,57	321,43	62,47%
Asistencia Técnica y Donaciones	95,91	25,94	27,05%
Recursos Créditos Internos	31,25	22,54	72,13%
Total	4.386,48	3.240,88	73,88%

Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 3 enero 2010
Elaboración: Autor

De los 4.386,48 millones de dólares destinados para proyectos de inversión se devengaron 3.240,88 millones de dólares que equivalen al 73,88%, manteniendo los más bajos niveles de ejecución los recursos provenientes de créditos externos con el 62,47% y de Asistencia Técnica y Donaciones el 27,05%, lo cual es un indicador de que estos recursos no se están utilizando eficientemente.

En relación al codificado³ la fuente de financiamiento que tiene el mayor porcentaje es la fuente Recursos Fiscales, situación que se aprecia en el gráfico siguiente:

Figura 1.4: Descomposición Inversión por Fuente de Financiamiento. Año 2009



Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 3 enero 2010
Elaboración: Autor

Para el año 2010 de un presupuesto de inversión de 5.370,93 millones de dólares se devengó 3.808,79 millones de dólares que equivalen al 70,91%, resultado que se ve afectado por los bajos niveles de ejecución de la Fuente Asistencia Técnica y Donaciones, a pesar que en relación al año 2009 se logra una recuperación.

Tabla 1.6: Ejecución de la Inversión por Fuente de Financiamiento. Año 2010

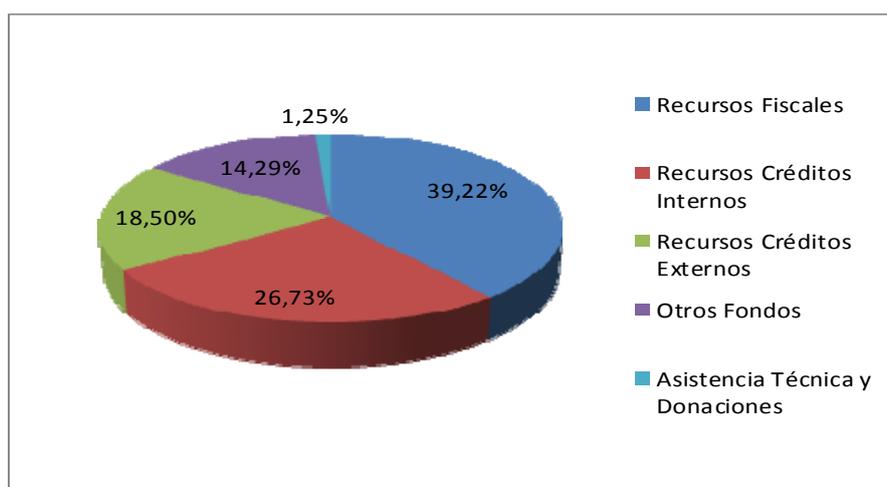
Fuente de Financiamiento	Codificado US\$ Millones	Devengado US\$ Millones	% de Ejecución
Recursos Fiscales	2.106,57	1.497,59	71,09%
Recursos Créditos Internos	1.435,90	1.017,46	70,86%
Recursos Créditos Externos	993,47	636,61	64,08%
Otros Fondos	767,67	627,13	81,69%
Asistencia Técnica y Donaciones	67,32	30,00	44,56%
Total	5.370,93	3.808,79	70,91%

Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 2 enero 2011

Elaboración: Autor

En cuanto a la distribución por Fuente de Financiamiento, los proyectos de inversión en el año 2010 se financiaron en el 39,22% con la fuente Recursos Fiscales, que al relacionarlo con el año 2009 se nota una mayor dependencia de las otras fuentes.

Figura 1.5: Descomposición Inversión por Fuente de Financiamiento. Año 2010



Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 2 enero 2011

Elaboración: Autor

En cuanto al gasto de inversión descompuesto por ítem, para el año 2009, se ejecutó conforme el detalle siguiente:

Tabla 1.7: Ejecución de la Inversión por ítem de gasto. Año 2009

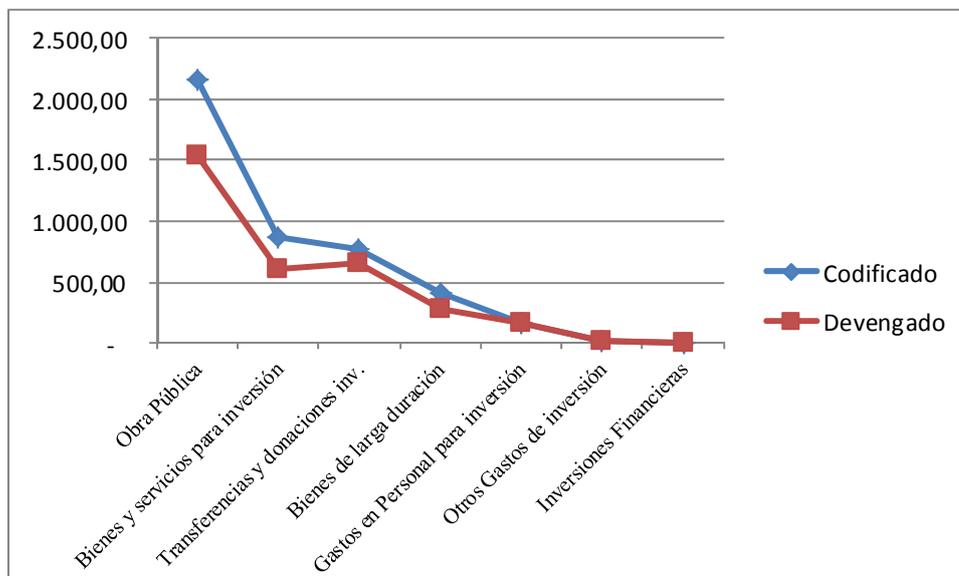
Grupo de Gasto	Codificado US\$ Millones	Devengado US\$ Millones	% de Ejecución
Obra Pública	2.155,49	1.531,86	71,07%
Bienes y servicios para inversión	862,66	610,32	70,75%
Transferencias y donaciones inv.	770,52	648,50	84,16%
Bienes de larga duración	406,09	274,53	67,60%
Gastos en Personal para inversión	171,85	164,07	95,47%
Otros Gastos de inversión	12,19	11,60	95,16%
Inversiones Financieras	7,70	-	0,00%
Total	4.386,50	3.240,88	73,88%

Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 3 enero 2010

Elaboración: Autor

Para el año 2009, el gasto se concentró en el rubro Obra Pública, seguido de Bienes y servicios para la inversión y Transferencias y donaciones, conforme se visualiza en el gráfico siguiente:

Figura 1.6: Descomposición Inversión por ítem de gasto. Año 2009



Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 3 enero 2010

Elaboración: Autor

Para el año 2010, de un presupuesto de inversión de 5.370,93 millones de dólares se devengó 3.808,79 millones de dólares que equivalen al 70,91%.

Tabla 1.8: Ejecución de la Inversión por ítem de gasto. Año 2010

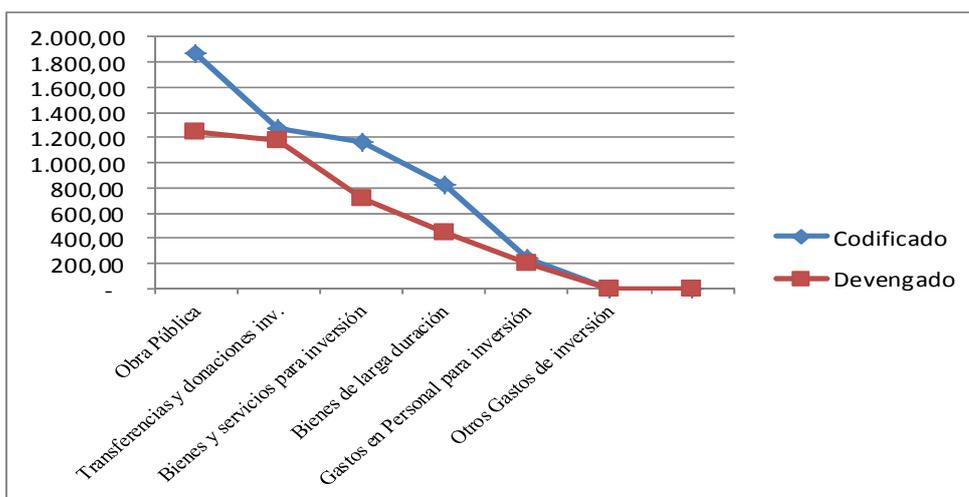
Grupo de Gasto	Codificado US\$ Millones	Devengado US\$ Millones	% de Ejecución
Obra Pública	1.872,84	1.244,71	66,46%
Transferencias y donaciones inv.	1.267,14	1.183,81	93,42%
Bienes y servicios para inversión	1.161,79	723,08	62,24%
Bienes de larga duración	823,72	444,18	53,92%
Gastos en Personal para inversión	238,35	208,45	87,46%
Otros Gastos de inversión	3,84	1,40	36,46%
Inversiones Financieras	3,25	3,16	97,23%
Total	5.370,93	3.808,79	70,91%

Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 2 enero 2011

Elaboración: Autor

El ítem de gasto que concentró el mayor presupuesto fue Obras Públicas, seguido de transferencias y donaciones de inversión. El ítem bienes de larga duración y otros gastos de inversión mantuvieron los más bajos niveles de ejecución, conforme se puede apreciar en el gráfico siguiente:

Figura 1.7: Descomposición Inversión por ítem de gasto. Año 2010



Fuente: e-SIGEF, Ministerio de Finanzas, 2 enero 2011

Elaboración: Autor

Una vez que se ha expuesto el comportamiento de la ejecución de la inversión pública en los años 2009 y 2010 se aprecia las siguientes dificultades:

- Los presupuestos asignados a los sectores tanto en los años 2009 y 2010 alcanza en promedio en los dos años, una ejecución del 72%, resultado afectado por cuanto hay sectores que han mantenido niveles bajos de ejecución e incluso el año 2010 hay una baja porcentual de 3 puntos en relación al 2009, a pesar de que en este último año la SENPLADES, efectuó un seguimiento a la disposición presidencial de que la ejecución debería alcanzar el 8,33% mensual, situación que no se logró.
- Los proyectos de inversión financiados con Recursos de Créditos Externos como de Asistencia Técnica y Donaciones tanto en los años 2009 y 2010 mantienen niveles bajos de ejecución, lo cual es un indicador de que recursos que provienen de deuda externa y donaciones no se está ejecutando adecuadamente.
- La programación y ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión no está vinculada a la programación y ejecución de metas, lo cual no permite determinar si los recursos que están siendo ejecutados efectivamente están aportando a los objetivos de los proyectos y estos a su vez a los objetivos estratégicos instituciones y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

1.2La Planificación y el Presupuesto

El ente rector de la Planificación e Inversión Pública Nacional es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y en cuanto a las Finanzas Públicas rige el Ministerio de Finanzas. Antes de la vigencia del Código de Planificación y Finanzas Públicas, no se contaba con una Ley que regule el Sistema Nacional de Planificación después de la eliminación del CONADE, las disposiciones estaban enmarcadas a regular el campo de las finanzas públicas, esta situación generaba que el Ministerio de Finanzas elaborara la proforma presupuestaria sin que existan directrices de planificación nacional ni relación con los planes institucionales, incluso los tiempos determinados

para cada proceso eran diferentes. A partir del año 2010 en que se pone en vigencia el Código, la situación ha cambiado y tanto la SENPLADES como el Ministerio de Finanzas están colaborando en conjunto para crear los mecanismos que permitan la vinculación de la planificación y el presupuesto, esto permitirá al país como tal poder avanzar sobre estructuras previamente concebidas y retroalimentar el proceso para así poder dar correctivos a tiempo cuando el caso lo amerite.

En cuanto a la inversión pública, ésta es la traducción activa del proceso planificador, es decir la Planificación dicta los lineamientos, políticas, metas y objetivos a seguirse sin embargo, es a través de la ejecución de los programas y proyectos que se consiguen los resultados establecidos. Si bien el Dictamen de Prioridad de los proyectos actualmente es potestad de la SENPLADES, hasta hace 3 años en el Ministerio de Finanzas existía una Subsecretaría de Inversiones que mantenía competencias en relación a la Inversión Pública. Esta situación se ha superado en los últimos años con el traspaso de ésta Subsecretaría en el Ministerio de Finanzas a la Subsecretaría de Inversión Pública en la SENPLADES.

Actualmente estos procesos se han fortalecido, y como SENPLADES se ha incursionado en los últimos tiempos en el desarrollo de una herramienta informática que recoge las inquietudes de todos los sectores productivos y permite la sistematización de los programas y proyectos; actualmente este Banco de Programas y Proyectos facilita la ejecución de un análisis efectivo y eficiente de los indicadores que determinan la importancia y el nivel de prioridad de cada programa y proyecto; y, por medio de ello se determina la asignación de recursos a cada institución y el consiguiente seguimiento a los niveles de ejecución física y presupuestaria que programan los actores de cada unidad de planificación en cada año.

Con estos antecedentes, es importante que se visualice la importancia de la planificación y su relación con el presupuesto, para lo cual a continuación se puntualiza en estas definiciones.

El ejercicio de la planificación consiste en la formulación y utilización de supuestos que se estimen necesarios para el logro de objetivos, pensar una serie de acciones y

organizar los pasos para lograr un determinado fin. Es decir, son todos aquellos elementos investigativos, evaluativos y de proyección que se elaboran antes de que se inicie un plan, programa o proyecto, fijando las metas y las directrices apropiadas para logro de los objetivos.

La planificación permite decidir con anticipación lo que hay que hacer para alcanzar el nivel deseado, es el puente entre el punto en que nos encontramos y aquel donde se quiere ir. Para que estas aspiraciones se hagan viables es fundamental la ejecución, así como el seguimiento y la implementación de medidas correctivas.

El presupuesto es una herramienta que se utiliza para registrar el ingreso de recursos fiscales y para asignar su distribución. Uno de sus componentes es la, inversión en programas que prioriza la planificación. Es un instrumento de toma de decisiones para un Gobierno, refleja las prioridades de las políticas económicas y sociales, traduciendo políticas, compromisos políticos y metas en decisiones sobre en que se deben gastar los recursos y como se debe recaudar.

Es importante que se vincule la planificación y el presupuesto considerando que los recursos son escasos para atender las necesidades, por lo que es necesario priorizar.

En un plan hay objetivos, metas y resultados, para alcanzarlos es importante contar con recursos, el presupuesto tiene que estar atado al Plan, sino puede dificultarse su realización y por lo tanto quedarse en sueños y aspiraciones. El presupuesto debe estar relacionado a la planificación para que los objetivos y metas nacionales puedan cumplirse; una buena presupuestación que refleje la planificación ayuda al desarrollo.

El Código de Planificación y Finanzas Públicas en el artículo 77 determina que el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes Funciones del Estado, con excepción de los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. Así también el Art. 97 respecto a la programación presupuestaria establece, que en base a

los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, se definirán los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad y los plazos para su ejecución.

En cuanto a la formulación de las proformas presupuestarias, el Código en su artículo 100 determina que cada entidad y organismo sujeto al Presupuesto General del Estado formulará la proforma, en la que incluirá todos los egresos necesarios para su gestión. En lo referido a los programas y proyectos de inversión, únicamente se incluirán los que hubieren sido incorporados en el Plan Anual de Inversión (PAI), o que hubieren obtenido la prioridad de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa durante la ejecución presupuestaria. Dichas proformas deben elaborarse de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, la programación fiscal y las directrices presupuestarias.

Con estos antecedentes, se puede concluir que el presupuesto es el mecanismo que permite canalizar los recursos hacia las políticas y programas que coadyuven a alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo, pero uno de los retos es la vinculación de la planificación y el presupuesto⁵, lo cual se ha dificultado, puesto que recién en este último año la SENPLADES y el Ministerio de Finanzas se encuentra en ese proceso de que los planes se aten al presupuesto con especial énfasis a partir de la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

1.4 El Plan Anual de Inversiones

El artículo 57 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas expedido en el último año 2010 define a los Planes de Inversión como la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados. Se encuentran encaminados a la consecución de los

⁵ El presupuesto está compuesto de Gasto Corriente, Gasto de Inversión, Gasto de Capital, otros.

objetivos del régimen de desarrollo y de los planes de gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

El ente rector de la inversión pública en el caso del Gobierno de Ecuador es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, por lo cual de conformidad con el artículo 60 del mencionado Código serán prioritarios los programas y proyectos de inversión que la SENPLADES incluya en el plan anual de inversiones del presupuesto general del Estado, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, a la programación presupuestaria cuatrianual y de conformidad con los procedimientos que se normaran en el Reglamento al Código. Así también en este artículo se deja claramente establecido que únicamente los programas y proyectos incluidos en el Plan Anual de Inversiones podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado.

Para las entidades que no forman parte del Presupuesto General del Estado el artículo mencionado determina la autoridad competente que debe otorgar la prioridad.

El artículo 56 del Código, obliga a los ejecutores de los programas y proyectos de inversión pública, disponer de la evaluación de viabilidad y los estudios que los sustenten.

En el artículo 61 del Código se define al Banco de Proyectos como el compendio oficial que contiene los programas y proyectos de inversión presentados a la SENPLADES, a fin de que sean considerados como elegibles para recibir financiamiento público y proporcionar información pertinente y territorializada para el seguimiento y evaluación a la inversión pública.

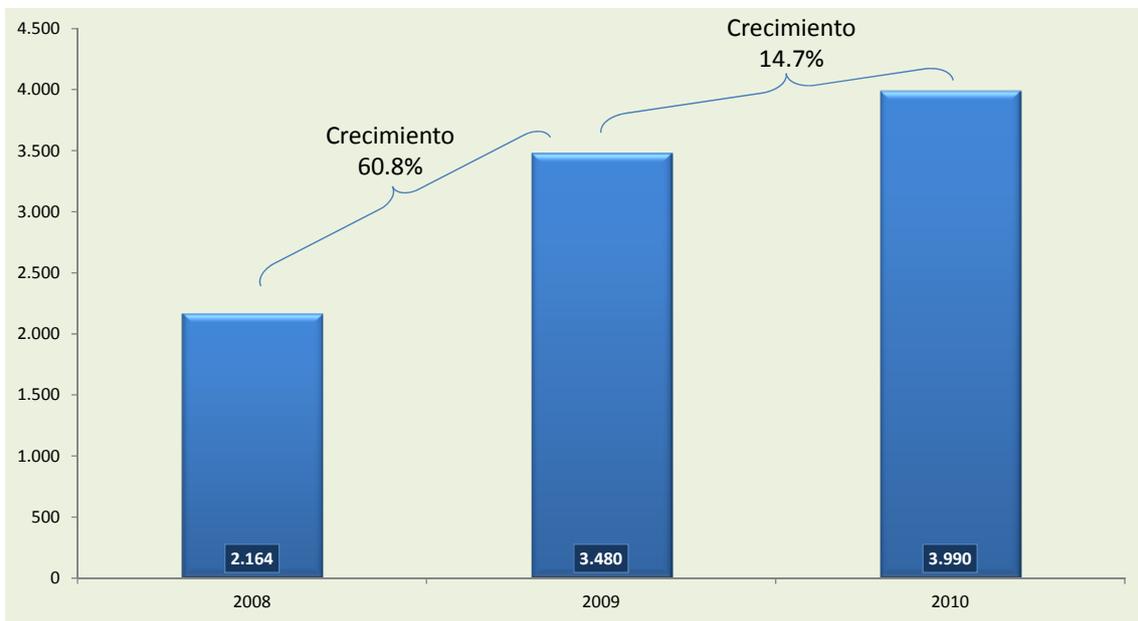
En esta normativa se deja claramente establecido que el registro de información en el banco de proyectos no implica la asignación o transferencia de recursos públicos y que ningún programa o proyecto podrá recibir financiamiento público si no ha sido debidamente registrado en el banco de proyectos; y, que la SENPLADES ejercerá su administración.

Como se aprecia en los párrafos precedentes el Código de Planificación y Finanzas Públicas establece los aspectos a observarse estrictamente para el Plan Anual de Inversiones, mientras se expida el Reglamento, la SENPLADES ha definido unas Normas para la inclusión de programas y proyectos en los planes de inversión pública.

Uno de los puntos críticos que todavía no se logra superar es que el Plan Anual de Inversiones incluye proyectos que no cuentan con la prioridad, sin embargo con la expedición de este Código, la SENPLADES está en proceso de crear las herramientas y depurar estos casos.

En lo referente a la inversión pública en estos últimos años, el Gobierno del Presidente de la República, Econ. Rafael Correa Delgado ha encaminado todo su esfuerzo en dar impulso a la economía a través de la inversión pública con mayor énfasis a proyectos de infraestructura física.

Figura 1.8: Inversión Pública Gobierno Central y Entidades Autónomas. Enero a Diciembre 2010.

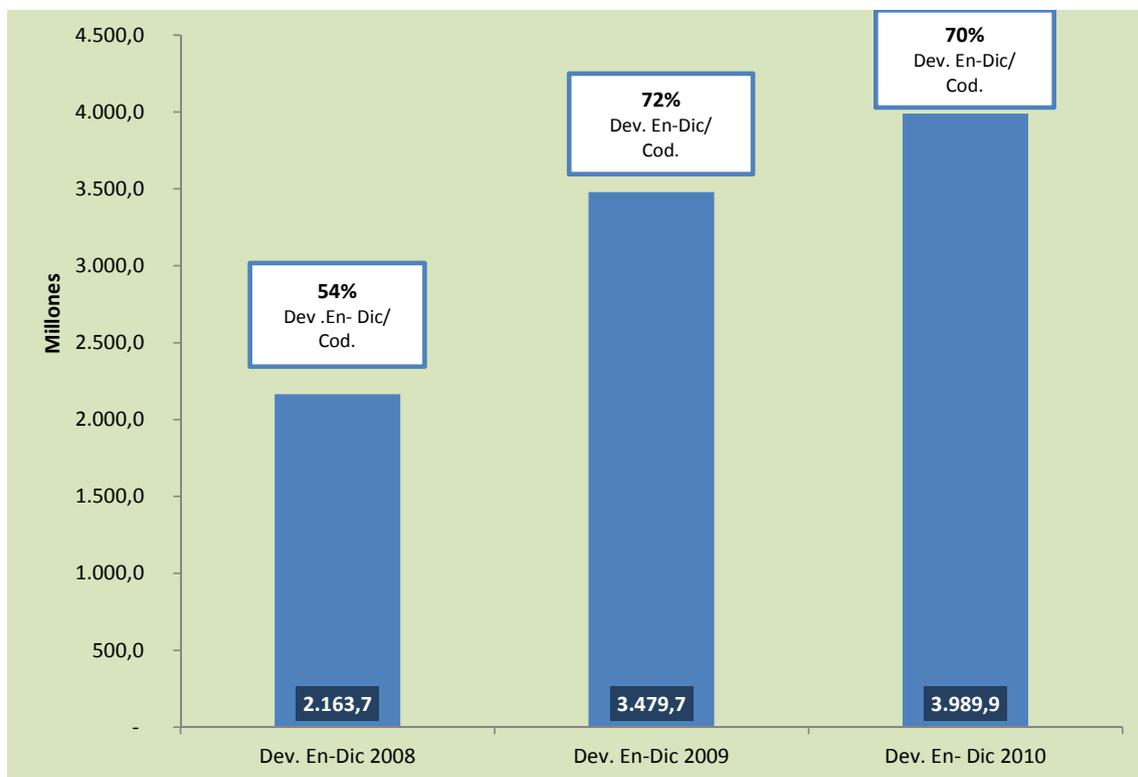


No Lectura: Tercer Nacional.
 Lectura: Andes de Abon Andes (Fuera del Programa, del Programa, del Programa).
 Fuente: Ministerio de Finanzas, 2008-2009 y 2009-2010. Base de datos: 2008-2009 y 2009-2010.
 Elaboración: SENPLADES

En la Figura, se observa un crecimiento de la inversión del año 2008 al año 2009 del 60,8% y del 2009 al 2010 del 14,7% que equivale a una ejecución de 510 millones de dólares más que en el 2009, lo cual demuestra que a partir del año 2009 se dio impulso a la inversión pública.

En cuanto a los niveles de ejecución de la inversión, es decir la relación del presupuesto devengado para el presupuesto codificado, se tiene los resultados siguientes:

Figura 1.9: Inversión Pública Gobierno Central y Entidades Autónomas Devengado. Enero a Diciembre 2010.



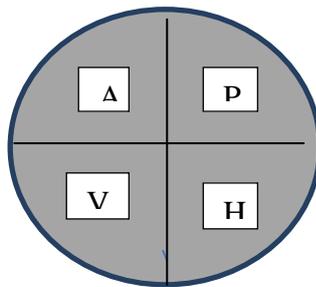
No Incluye Tesoro Nacional.
 Incluye: Adquisición de Bienes Muebles (Fondo 948), Via Program., Via Program., Via Subprogram.
 Fuente: Ministerio de Finanzas. Datos 2008 corresponden al 12/31/08. Datos 2009 corresponden al 12/31/09. Datos 2010 corresponden al 12/31/2010.
 Elaboración: SENPLADES

Si bien los niveles de ejecución mejoraron a partir del año 2009, se mantiene una subejecución. En el año 2008, la inversión pública del Gobierno Central y Entidades Autónomas alcanzó una ejecución del 54%, dejándose de invertir un 46%, en el 2009 y 2010 la situación mejora, sin embargo no se alcanzan niveles adecuados, ni eficientes.

CAPITULO II

EL SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS

Antes de profundizar en el seguimiento es importante entender que la planificación es la base sobre la cual se efectuará el seguimiento. La planificación para el desarrollo establece los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para el efectivo desarrollo sostenible y equitativo. Esta no puede constituirse solamente en enunciados, lo importante es la implementación y posteriormente el seguimiento y evaluación; al respecto el padre de la calidad total, el norteamericano W. Edward Deming, propone para alcanzar la mejora continua la aplicación del Ciclo PHVA o Ciclo de Deming: Planear, Hacer, Verificar y Actuar.



El ciclo de Deming claramente establece que la planificación debe implementarse y luego verificarse, con la finalidad de establecerlas causas que estén impidiendo el cumplimiento de los objetivos que estableció y tomar medidas oportunas para corregir el proceso. Es importante el auto control, para asegurarse de que los objetivos se cumplan en la medida de lo proyectado.

Sobre esta base, el seguimiento a los proyectos de inversión pública, está fundamentado en el documento del proyecto aprobado y que cuenta con la prioridad de la SENPLADES.

La estructura general para la presentación de proyectos de inversión y de cooperación externa no reembolsable, establecida por la SENPLADES es la siguiente:

1. Datos generales del proyecto
2. Diagnóstico y problema
3. Objetivos del Proyecto
4. Viabilidad y Plan de Sostenibilidad
5. Presupuesto detallado y fuentes de financiamiento
6. Estrategia de ejecución
7. Estrategia de Seguimiento y Evaluación
8. Anexos

El desarrollo de cada uno de estos puntos se encuentra en Anexo 2.

Tomando como base la estructura general de los proyectos de inversión, a continuación se presentan unas herramientas para que sean implementadas desde las Gerencias de los Proyectos, con la finalidad que se efectúe una programación que vaya generando información que permita evidenciar el logro de objetivos y facilite la rendición de cuentas.

El seguimiento es la verificación periódica del cumplimiento de las metas u objetivos planteados con el fin de proporcionar alertas oportunas sobre los problemas que puedan surgir en el cumplimiento de lo programado. Para lo cual se requiere de una recopilación sistemática de información que, a través de los indicadores provea información del logro de los objetivos y avance en el uso de recursos.

Para el caso de los proyectos de Inversión, la SENPLADES es el ente responsable de definir los proyectos que se incluirán en el Plan Anual de Inversiones, una vez aprobado e incluido es notificado al Ministerio de Finanzas para que se lo incluya en la proforma presupuestaria que se remite a la Asamblea Nacional para su aprobación.

Una vez que el Presupuesto General del Estado ha sido aprobado, las entidades deben ajustar sus planes operativos para el ejercicio fiscal, que inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre, conforme al presupuesto aprobado. El plan operativo, define acciones, responsables, plazos y recursos necesarios para conseguir los resultados estratégicos

Las Normas Técnicas de Presupuesto, emitidas por el Ministerio de Finanzas, en lo relacionado a la vinculación de la planificación y el presupuesto establecen que, los planes operativos constituirán el nexo que permitirá vincular los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto. Para tal efecto, los objetivos y metas del plan plurianual se expresarán en objetivos y metas operativos de los planes anuales, de los que se definirán el conjunto de acciones necesarias y los requerimientos de recursos humanos, materiales, físicos y financieros para su consecución.

Partiendo de que un proyecto puede tener una duración mayor a un año, en la planificación plurianual se reflejarán todas las acciones que deberán ejecutarse en los años siguientes, misma que se ajustará conforme a lo necesario.

Antes de actualizar la planificación anual del proyecto, es necesario que se defina claramente la meta que se pretende alcanzar en el año, en el caso de proyectos de arrastre se deberá tomar en cuenta el porcentaje de avance en relación al proyecto total. Esto permitirá efectuar una programación anual efectiva. A continuación se presenta las metas anuales de un proyecto que estima una duración de 3 años, sobre esta base se deberá efectuarse la programación anual.

META PROYECTO			
2500 jóvenes dirigentes de las organizaciones juveniles capacitados para su participación política y ciudadana			
Duración del Proyecto			
Avance Histórico	Años de vida proyecto	%	Meta Proyecto
	2010	12%	300 jóvenes
Avance Programado	Duración del proyecto:	Programación	
	2011	56%	1400 jóvenes
	2012	32%	800 jóvenes
Total de Programación del Proyecto:		100%	2500 jóvenes

Proyecto Nuevo:

Programación de Metas Anuales		
Proyecto Nuevo:	SI	
Avance Programado	Duración del proyecto:	Programación
	2010	40%
	2011	35%
	1012	25%
Total de Programación del Proyecto:	100%	

Una vez definida la meta que se pretende alcanzar en el año, se debe puntualizar las acciones a efectuarse, para lo cual se propone la matriz de la figura 1.10, como una herramienta para que los Gerentes de los Proyectos formulen la programación anual con base en la meta alcanzarse para el año.

Figura 1.10: Formato Plan Operativo para Proyectos de Inversión Pública
ENTIDAD PÚBLICA X
PLAN OPERATIVO ANUAL

NOMBRE DEL PROYECTO:
GERENTE/RESPONSABLE DEL PROYECTO:
OBJETIVO PND:
META PND:
OBJETIVO ESTRATEGICO INSTITUCIONAL:

Objetivo Especifico del Proyecto/ Componentes	Actividades	Descripción Meta Anual	Indicador	Peso %	Tiempo Previsto Meses	% PROGRAMACIÓN FÍSICA ANUAL												Presupuesto de inversión US\$
						1 CUATRIMESTRE				2 CUATRIMESTRE				3 CUATRIMESTRE				
						ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
Componente 1																		
Componente 2																		
TOTAL				100	12													

ELABORACIÓN: Autor

El formato Plan Operativo propuesto consta de dos partes, la primera tiene información que permitirá articular el aporte del proyecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND), para lo cual se registrará el Objetivo del PND, Meta del PND y el Objetivo Estratégico Institucional.

En la segunda parte se detallan las acciones que se realizarán para el logro de los objetivos específicos del proyecto, que van en íntima relación con el objetivo

estratégico institucional. Para una mayor comprensión en la nota al pie, se describe el contenido de cada una de las columnas⁶ que constan en el formato de la Figura 1.10.

Para la determinación del presupuesto a requerirse en cada una de las acciones programadas en el plan operativo que impliquen recursos financieros, se recomienda la utilización de una matriz auxiliar que permitirá identificar las partidas presupuestarias que se necesitará para la ejecución de las actividades y su costo, con lo cual se está vinculando la planificación con el presupuesto.

Esta herramienta permite programar los recursos mensuales en función de las actividades identificadas y constituye un insumo para la programación cuatrimestral que es requerido por el Sistema de Gestión Financiera del Ministerio de Finanzas y para la emisión de las certificaciones presupuestarias por parte del área de Presupuestos de la entidad ejecutora del proyecto. Así también facilita el seguimiento y reprogramaciones de metas físicas y de recursos.

⁶Objetivo Específico del Proyecto /Componentes.- En esta columna debe incluirse los objetivos específicos o el nombre de cada uno de los componentes detallados en el documento del Proyecto.

Actividades: Describe las actividades que van a ser necesarias para alcanzar cada uno de los objetivos específicos.

Descripción Meta Anual: Constituye la expresión cuantitativa de lo que se pretende lograr por cada una de las actividades, se expresa en términos relativos o absolutos.

Indicador: Es un medidor de resultados y analiza la evolución de la actividad planificada dentro de un año. Se mide mediante niveles de rendimientos, número de tareas, número de servicios, porcentajes o relaciones de variación.

Peso: Considerando la importancia de cada uno de los objetivos específicos/componentes del proyecto, se dará una valoración cuya sumatoria corresponderá al 100%, que estará en relación directa con la meta anual del proyecto para el año de programación.

Tiempo Previsto: Es el tiempo previsto real que se requiere para cumplir con las actividades programadas, cuya sumatoria corresponderá a 12 meses. Por lo que para determinar el tiempo se considerará el tiempo que se utilizará por componente.

Programación Física Anual: En este campo se deberá poner los porcentajes mensuales de avance, tomando como referencia la meta anual, cuya sumatoria reflejará el cien por ciento y estará relacionada con el tiempo previsto para alcanzarla. Se recomienda una programación mensual de metas, puesto que el e-SIGEF exige una programación financiera cuatrimestral.

Presupuesto de Inversión: En esta columna se incluirá los requerimientos de recursos anuales para cumplir con las metas y resultados esperados. El valor total, corresponderá al valor del presupuesto aprobado por SENPLADES y que consta en el Sistema de Gestión Financiera del Ministerio de Finanzas.

Es importante puntualizar que este instrumento, a más de facilitar la vinculación con el presupuesto se relaciona directamente con el Plan Anual de Contratación (PAC), en razón de que las actividades del POA en su mayoría requerirán contratación pública.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece como “Contratación Pública” a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra.

En cuanto al Plan Anual de contratación, el artículo 22 de la Ley mencionada establece que las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado.

Grupo de Gasto	Denominación
710000	Gasto en Personal para Inversión
730000	Bienes y Servicios para Inversión
750000	Obra Pública
770000	Otros Gastos de Inversión
780000	Transferencias y Donaciones para Inversión
840000	Bienes de Larga Duración

El Grupo de Gasto está a su vez subdividido por Ítem que identifica a detalle el gasto requerido para cumplir con la actividad.

Rubro: Se insertará el nombre al que corresponde el Grupo de Gasto o ítem que se tomará del Clasificador Presupuestario y será el referente para que el responsable de Presupuesto establezca la partida en el Sistema de Gestión Financiera del Ministerio de Finanzas.

Tipo de Contratación: está directamente relacionada con lo que establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que para el caso puede ser Consultorías, compras por catálogo, subasta inversa, licitación, cotización y menor cuantía.

A más de las razones expuestas el definir el tipo de contratación, permite establecer con mayor certeza el tiempo que se requerirá para la consecución de la actividad.

Una vez, definidos los rubros necesarios para la actividad se procede a efectuar el costeo y con el total se definen los recursos mensuales, base para la programación cuatrimestral. El monto total de la actividad se registra en la Figura 1.10, columna “presupuesto de inversión”.

Para una mejor comprensión de estos instrumentos, se presenta un caso en Anexo 3.

Luego del proceso de planificación está la implementación y posteriormente el seguimiento.

Conforme se ha explicado en los párrafos precedentes, la base para el seguimiento es la planificación, en este marco se proponen los siguientes instrumentos.

Figura: 1.12: Formato Ejecución Física Proyecto de Inversión Pública
ENTIDAD PÚBLICA X
EJECUCIÓN FÍSICA PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO:
GERENTE/RESPONSABLE DEL PROYECTO:
OBJETIVO PND:
META PND:
OBJETIVO ESTRATEGICO INSTITUCIONAL:

Objetivo Específico del Proyecto/Componentes	Actividades	Descripción Meta Anual	Indicador	Peso %	Tiempo de ejecución meses	% EJECUCIÓN FÍSICA ANUAL																	
						1 CUATRIMESTRE				2 CUATRIMESTRE				3 CUATRIMESTRE									
						ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AG	SEP	OCT	NOV	DIC						
Componente 1																							
Sub Total																							
Componente 2																							
Sub Total																							
TOTAL				100																			

ELABORACIÓN: Autor

La figura 1.12, toma los elementos del formato de la figura 1.10, con excepción del tiempo de ejecución que registrará el tiempo real y el porcentaje de ejecución física alcanzado mensualmente.

Para la ejecución financiera del proyecto se tomará información del Sistema de Gestión Financiera del Ministerio de Finanzas respecto a los montos devengados, como auxiliar se recomienda el formato siguiente:

Figura 1.13: Formato Ejecución Financiera Anual

NOMBRE DEL PROYECTO:

GERENTE/RESPONSABLE DEL PROYECTO:

		US\$ EJECUCIÓN FINANCIERA ANUAL (Devengado)											
		1 CUATRIMESTRE				2 CUATRIMESTRE				3 CUATRIMESTRE			
Grupo de Gasto	RUBROS	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
	Actividad												
	SUBTOTAL			-			-	-			-		
	Actividad												
	SUBTOTAL				-	-							
	Actividad												
	SUBTOTAL												

Fuente: e-SIGEF

ELABORACIÓN: Autor

El seguimiento a los proyectos será realizado por la entidad ejecutora; estos formatos permiten hacer un seguimiento a los avances físicos y financieros y establecer medidas correctivas en el caso que no se estén cumpliendo con las metas planteadas que inciden en el logro de los objetivos.

Esta información se puede resumir en el siguiente formato (Figura 1.14), mismo que puede servir como un reporte cuatrimestral para toma de decisiones de las autoridades y también para entrega de información a SENPLADES y Ministerio de Finanzas.

Figura 1.14: Formato Ejecución Cuatrimestral
ENTIDAD PÚBLICA X
EJECUCIÓN CUATRIMESTRAL DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA
(CUADRO RESUMEN)

ENTIDAD/UNIDAD RESPONSABLE:
 TRIMESTRE:

Nombre del Proyecto	Código Único del Proyecto (CUP)	Objetivo del proyecto	Avance del Proyecto al 31 de Dic/2010 (*) (%)	Porcentaje del proyecto que se ejecutará en el año 2011 (%)	Descripción de la Meta Programada 2011	INFORMACIÓN CUATRIMESTRAL						Causas que impidieron cumplir lo planificado
						Meta Cuatrimestral Programada (%)	Meta Cuatrimestral Ejecutada (%)	Porcentaje de Avance (%)	Recursos Económicos Programados (US \$)	Recursos Económicos Ejecutados (US \$)	Porcentaje de cumplimiento (%)	
A	B	C	D	E	F	G	H	$E = \frac{H}{G} * 100$	J	K	$L = (K/J) * 100$	M

ELABORACIÓN: Autor

(*) Llenar solo en caso que el proyecto sea de arrastre

Esta información debe ser llenada para las Entidades/Unidades que tienen proyectos de inversión.

En nota al pie se describe el contenido de cada una de las columnas⁸ de la figura 1.14.

⁸ Nombre del Proyecto: Poner el nombre con el que ingresó en el Sistema de Inversión Pública (SIP) de SENPLADES y en el Sistema de Gestión Financiera (e-SIGEF) del Ministerio de Finanzas.

Código Único del Proyecto (CUP): De acuerdo al número asignado por SENPLADES en el ingreso al Sistema de Inversión Pública. En caso de proyectos de arrastre ya se tiene asignado este código.

Objetivo de Proyecto: Poner el objetivo considerado en el documento del proyecto.

Avance del proyecto al 31/Dic/2010: Detallar el porcentaje de avance que tiene el proyecto a esa fecha, es decir lo que se ha ejecutado del proyecto al 2010. Este casillero lo llenarán si los proyectos son de arrastre, si los proyectos inician en este año el valor será cero (0).

Porcentaje del proyecto que se ejecutará en el año 2011: Poner el porcentaje que se ejecutará en el 2011 con relación al total del proyecto.

Ej. Si un proyecto inició el 2010 y terminará el 2012, los valores deben indicar:

Avance del proyecto al 2010: 20%
Porcentaje a ejecutarse en el 2011: 50% (este es el porcentaje que será programado en el año). Aspecto que facilitará saber el % de avance real del proyecto.

Porcentaje a ejecutarse en el 2012: 30% (este dato no es necesario para la matriz, solamente es para explicar la información anterior).

Descripción de la meta programada para el 2011: Describir el alcance de la meta del proyecto.

Meta trimestral programada: Detallar el porcentaje de la meta programada para el trimestre por proyecto, dato que se tomará de la Figura 1.10 Plan Operativo Anual del Proyecto.

Meta Trimestral ejecutada: Incluir el porcentaje de la meta que se ejecutó al trimestre por proyecto, esta información se la obtiene de la Figura 1.12.

Porcentaje de avance: Es la relación entre la meta ejecutada / la meta programada *100.

2.1 Sistemas de Información.

En estos últimos años el Ministerio de Finanzas, la SENPLADES, la Secretaría de la Administración Pública de la Presidencia de la República han instituido plataformas informáticas que faciliten el procesamiento de la información financiera así como de la planificación nacional, seguimiento y evaluación.

1. e-SIGEF

En el período abril 2001 a septiembre 2003, se trabajó en el diseño del Proyecto, así como en la consolidación de la operación de la primera versión del Sistema SIGEF (Cliente Servidor).

A finales de julio de 2005, se inició el proceso de transferencia del SIGEF al Ministerio de Finanzas, proceso que concluyó el 30 de septiembre de 2005.

Toda vez que el SIGEF no estaba generando lo esperado, las autoridades en el mes de febrero del 2006, toman la decisión de iniciar el proceso de modernización del Sistema de Administración Financiera del Estado, estableciendo lineamientos generales, entre los que se considera la necesidad de identificar las principales fortalezas y debilidades del sistema y sobre esa base analizar y estudiar diferentes alternativas y modelos implementados con éxito en otros países de la región. Resultado de lo cual determinan similitudes del proceso guatemalteco con el ecuatoriano, respecto al salto tecnológico que se requiere para cambiar de modelo desconcentrado operativamente y distribuido tecnológicamente a un modelo tecnológicamente centralizado. En este marco deciden adoptar el modelo de Guatemala.

Recursos Económicos Programados: Se refiere a los recursos económicos necesarios para ejecutar las actividades programadas del proyecto y que están registrados en el Sistema de Gestión Financiera del Ministerio de Finanzas, corresponde al valor codificado.

Recursos Económicos Ejecutados: Detallar los recursos económicos que se ejecutaron, esta información se la obtiene del Sistema de Gestión Financiera del Ministerio de Finanzas, corresponde al valor devengado

Porcentaje de cumplimiento: Es la relación entre los recursos ejecutados / los recursos programados *100.

Causas que impidieron cumplir lo planificado: Describir las causas que impidieron cumplir lo programado.

El cambio implementado no simplemente fue un cambio en la tecnología utilizada, fue la implementación de un cambio en el modelo presupuestario-financiero del país, la inclusión de la cuenta única (CCU), la “centralización” de la información y un cambio en algunos procesos.

En este marco se ha creado el Sistema de Administración Financiera del Sector Público e-SIGEF para contar con una cuenta única y un sistema integrado e integral de seguimiento del gasto público, cuyo objetivo es la planificación, organización, coordinación, control y evaluación de los procesos necesarios para incrementar las capacidades organizativas y tecnológicas de las instituciones que conforman el sector público no financiero y del Ministerio de Finanzas como ente rector de las Finanzas Públicas de tal manera que se integren en un único y moderno sistema de información que garantice en términos de oportunidad, confiabilidad y transparencia la generación de las estadísticas fiscales y los insumos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.(SENPLADES, 2009)

El modelo conceptual del nuevo Sistema de Administración Financiera (e-SIGEF) implementado en el Ecuador a partir del ejercicio fiscal 2008, tiene como características fundamentales la centralización normativa, la desconcentración y descentralización operativas, la definición y operación de una sola gerencia financiera, centralizada en el Ministerio de Finanzas, desde donde se emiten las normas, políticas y se controla su aplicación, permitiendo además la centralización de la caja fiscal y la generación de estados financieros consolidados y únicos.(SENPLADES, 2009)

El ingreso al e-SIGEF responde al artículo 299 de la Constitución Política que determina: “El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes.”; y, a la Décima Segunda Disposición General del Código de Planificación y Finanzas que señala: “Las transacciones financieras realizadas entre entidades del Presupuesto General del Estado se las realizará a través de la plataforma informática del sistema de administración financiera, las mismas que permitirán realizar todos los procesos en medio digital, sin requerir soportes físicos adicionales. Para el

efecto las solicitudes y transacciones realizadas con las claves otorgadas en dicho Sistema, son válidas y tendrán el mismo efecto legal que si se hubiere realizado mediante petición suscrita con firma ológrafa.”

2. SIPLAN

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el año 2009 de conformidad a lo que establecen los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República del Ecuador referentes al Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto General del Estado pone a disposición de las entidades que conforman el Sector Público no Financiero el Sistema Integrado de Planificación (SIPLAN).

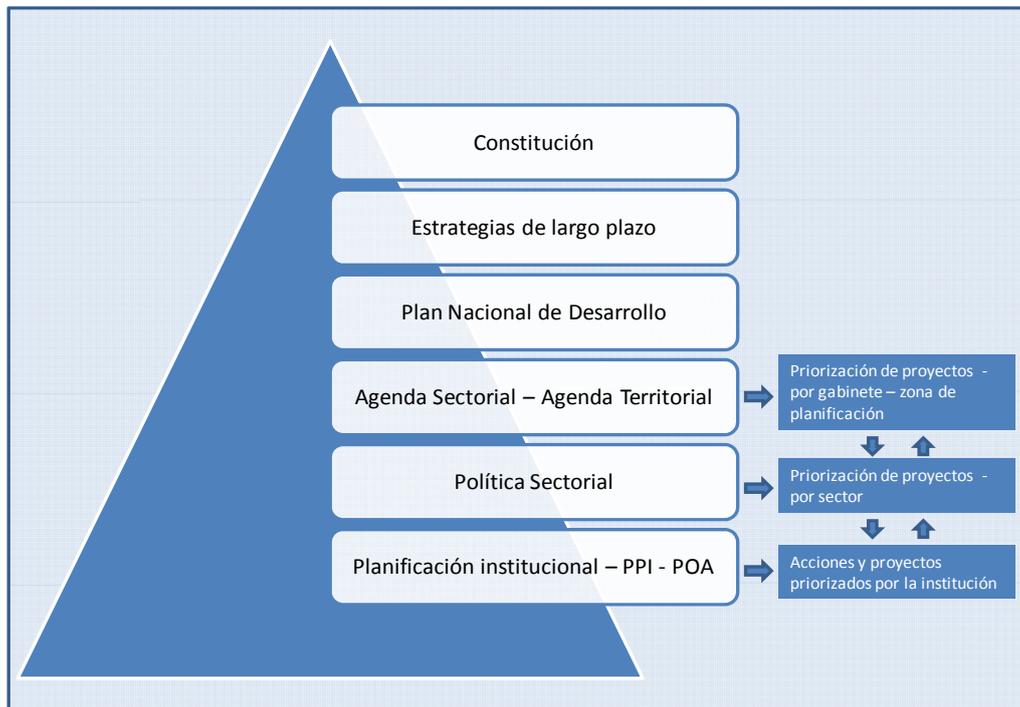
El SIPLAN, es un sistema de articulación del presupuesto a la planificación. La SENPLADES como organismo rector de la Planificación es el responsable de observar y exigir dicha articulación.

El SIPLAN se diseñó con la finalidad de:

- Permitir la interrelación con otras herramientas de planificación y sistemas del sector público (Ej. Sistema de Inversión Pública -SIP-).
- Captar información de calidad a través de sistemas de revisión y observancia.
- Posibilitar el seguimiento a las Instituciones Ejecutoras.
- Permitir el ingreso y reporte de información con facilidad.

La articulación de la planificación con el presupuesto se da logrando que los distintos instrumentos de planificación estén conectados y tengan coherencia entre sí.

Figura 1.15: Instrumentos de Planificación



Fuente: Presentación Sistema Integrado de Planificación. Febrero 2010
Elaboración: SENPLADES

Entre otra de las razones para la implementación del SIPLAN fue lo establecido en la Ley Orgánica de Responsabilidad y Estabilización y Transparencia Fiscal derogada con el Código de Planificación y Finanzas Públicas, que obligaba a las instituciones del Sector Público no Financiero a formular su Plan Plurianual Institucional (PPI) y Plan Operativo Anual (POA).

La Ley Orgánica de Responsabilidad y Estabilización y Transparencia Fiscal, también normó el seguimiento y evaluación a los Planes Operativos, para facilitar el cumplimiento de esta disposición se creó un aplicativo en el SIPLAN, en donde trimestralmente conforme a lo dispuesto en el Reglamento a esta Ley, las instituciones del Sector Público no Financiero ingresaban el informe de seguimiento y evaluación al POA.

El PPI y POA responden a los Objetivos Estratégicos Institucionales y al PND. El PPI a una planificación para 4 años, a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a los objetivos institucionales de los cuales se desprenden las metas y de estas los planes

operativos anuales que contiene los proyectos de inversión (Gasto de inversión) y los gastos permanentes (Gastos Corrientes-Capital y otros).

Si bien el SIPLAN buscó la articulación del presupuesto a la planificación, tal situación no pudo concretarse en razón de que el e-SIGEF, SIPLAN y SIP operaron independientemente; así como las áreas de planificación y presupuesto de las instituciones.

3. SIP

El Sistema de Inversión Pública (SIP) es otra plataforma informática administrada por la SENPLADES, específicamente por la Subsecretaría de Inversión Pública, este sistema migró la información del SINAPRO que fue el que antecedió al SIP.

En el año 2009 la SENPLADES puso a disposición de las instituciones el Sistema de Inversión Pública (SIP), actualmente está operando el SIP Internet (Versión 3.0.0). Este sistema ha facilitado el procesamiento del Plan Anual de Inversiones, sin embargo en cuanto al seguimiento, este módulo está en desarrollo.

Entre los logros de este Sistema, esta versión ha logrado la interconexión con el e-SIGEF a través del Código Único del Proyecto (CUP).

La implementación del SIP, apoya la articulación de los programas y proyectos de inversión, en todo su ciclo de vida, con las políticas gubernamentales, bajo un esquema de plurianualidad; mediante esta herramienta se recopila información que permita la elaboración de los Planes Plurianuales de Inversión Pública.

El SIP está fundamentado en el artículo 61 del Código de Planificación y Finanzas Públicas que señala: “El banco de proyectos es el compendio oficial que contiene los programas y proyectos de inversión presentados a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, a fin de que sean considerados como elegibles para recibir financiamiento público; y, proporciona la información pertinente y territorializada para

el seguimiento y evaluación de la inversión pública.” “La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ejercerá la administración del banco de proyectos, que tendrá un carácter desconcentrado y establecerá los requisitos y procedimientos para su funcionamiento.”

4. SIPP

A partir de la vigencia del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas tanto la SENPLADES como el Ministerio de Finanzas se encuentran desarrollando un sistema que interopere los procesos de planificación y finanzas públicas -SIPP-, cuyas siglas significa: Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto.

El SIPP busca operar como un solo sistema y manejar de manera modular, con acceso único y niveles de autorización para ingresar, revisar y aprobar información. Este sistema pretende que exista un solo punto de ingreso y que no exista duplicidad en la información, reemplazará al SIPLAN, SIP y se interconectará con el e-SIGEF.

Los módulos que inicialmente se planteó este sistema son:

- Módulo de Planificación
- Módulo de Inversión Pública
- Módulo de Finanzas
- Módulo de Seguimiento y Evaluación

El marco legal que respalda este sistema está dado desde la Constitución artículos 280 y 293; y, por el Código de Planificación y Finanzas Públicas.

Es importante dejar claramente establecido que el ámbito del Código de Planificación y Finanzas Públicas en el artículo 4 determina, que se someterán a este código todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República, es decir todas las entidades que forman parte de las 5

Funciones del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados con ciertas limitaciones.

5. SIGOB

Entre otros sistemas de información, está el Sistema de Gobernabilidad (SIGOB) , cuya finalidad ha sido generar información para toma de decisiones del Presidente de la República inicialmente proporcionaba datos de los Programas de Acción Gubernamental que eran actualizados por las entidades, más adelante se han ido incorporando otros módulos como el de compromisos, metas entre otros. El ámbito de este sistema es la Función Ejecutiva.

El artículo 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público determina que corresponde a la Secretaría Nacional de la Administración Pública establecer las políticas, metodología de gestión institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública central, institucional y dependiente.

El literal b) del artículo 15 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece como competencia del Secretario Nacional de la Administración Pública el coordinar la eficiente y oportuna ejecución de los proyectos de interés nacional que sean considerados prioritarios por el Presidente de la República.

Con estos antecedentes y considerando que es indispensable formular y liderar un proceso de mejora y fortalecimiento en la administración pública desde el más alto nivel de decisión, el Gobierno Nacional a través de la Secretaría Nacional de la Administración Pública, en su afán de implementar buenas prácticas de Gobierno, ha decidido emprender el Proyecto Gobierno por Resultados-GPR, cuyo objetivo es implementar la metodología de planificación y gestión gubernamental por resultados que permita la gestión de mapas estratégicos, objetivos, indicadores, proyectos, planes y procesos mediante la aplicación de mejores prácticas y la provisión de una herramienta con las funcionalidades establecidas para el efecto.

En este marco, el señor Presidente de la República mediante Decreto 555 de noviembre 19 de 2010 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.

La Disposición Tercera del mencionado Decreto, establece que las entidades de la Función Ejecutiva presentarán los planes estratégicos y operativos producto de la implementación del Proyecto Gobierno por Resultados-GPR al Presidente de la República, cuando así lo requiera.

Con la implementación de este Decreto, se espera que los módulos del SIGOB relacionados al tema sean reemplazados por la herramienta de Gobierno por Resultados.

Los beneficios esperados con la implementación del GPR, según establece la Sesión 1 de Agenda Sectorial (SAS-1) son:

- Aterrizar el Plan Nacional del Buen Vivir
- Mejorar la ejecución del presupuesto gubernamental
- Mejorar la calidad de la toma de decisiones durante los gabinetes sectoriales ampliados
- Enfocar el Gobierno en las áreas de mayor urgencia de mejora
- Mejorar la colaboración matricial y corresponsabilidad horizontal entre las instituciones del Gobierno
- Iniciar el desmantelamiento de los procesos burocráticos
- Transferencia de Know-How internacional al Ecuador

El Modelo GPR toma como base el Plan Nacional del Buen Vivir y las Agendas Sectoriales de los Ministerios Coordinadores.

De lo expuesto se puede concluir que si bien a través de todos estos sistemas se ha tratado de generar información, la diversidad de ellos ha causado dificultades a las instituciones y duplicidad de información. Si bien las entidades han dado atención a los

pedidos efectuados, en varios casos la información ingresada no es confiable, puesto que entre ellas no hay concordancia, ni calidad.

2.2 Seguimiento cualitativo

El Seguimiento cualitativo a los proyectos de inversión es fundamental ya que permite conocer de primera mano la percepción de los beneficiarios, ayuda a conocer resultados, beneficios, problemas y dificultades durante la ejecución de programas, proyectos e intervenciones de política pública. Es un mecanismo que permite incentivar y fortalecer la participación ciudadana, aspecto fundamental de un Estado Constitucional de derechos.

Dentro de los métodos cualitativos se han desarrollado varias técnicas cuya finalidad en el caso de proyectos, es obtener información de la población beneficiada a través de entrevistas, talleres participativos, conformación de grupos focales.

Entre las ventajas de la participación ciudadana está: asegurar la transparencia, identificar el punto de vista del involucrado, otorgar viabilidad social y práctica a gran parte de las acciones de los planes, programas, y proyectos.

Para fines didácticos y de aplicación se pone a consideración un banco de preguntas de la Metodología de Seguimiento de programas y proyectos de inversión del Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Anexo 4.

Cada una de estas preguntas debe ser calificada de acuerdo al valor cuantitativo que se quiera dar a la respuesta de la pregunta teniendo en cuenta la escala de valores propuesta. Se presentan algunas preguntas de referencia, las cuales deben responderse teniendo en cuenta que el responsable de seguimiento deberá visitar el sitio donde se está ejecutando el proyecto y documentar las respuestas a fin de que se tenga información confiable, que permita efectuar un análisis objetivo.

Tanto el seguimiento cualitativo como el cuantitativo deben complementarse, puesto que de esta manera se tendría un seguimiento integral que incidiría en la toma de decisiones.

CAPITULO III

LOS PROYECTOS Y SU APORTE AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo recupera una visión de desarrollo estratégico que privilegia la consecución del Buen Vivir, es decir la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, propone una lógica de planificación a partir de 12 grandes objetivos nacionales que ya fueron planteados en el Plan 2007-2010 y que se los ha actualizado bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional.

Los objetivos actualizados del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 son:

Objetivo 1	Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad
Objetivo 2	Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
Objetivo 3	Mejorar la calidad de vida de la población
Objetivo 4	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable
Objetivo 5	Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana
Objetivo 6	Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas
Objetivo 7	Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común
Objetivo 8	Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

Objetivo 9	Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia
Objetivo 10	Garantizar el acceso a la participación pública y política
Objetivo 11	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible
Objetivo 12	Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir

La formulación de este Plan está sustentado en un proceso de diseño de agendas sectoriales, consideradas como instrumentos de concertación sectorial, las cuales representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva, liderados por los Ministerios Coordinadores.

Las agendas sectoriales brindan coherencia a la gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa, lo que determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva.

La concertación sectorial no es suficiente, se requiere la articulación de los territorios, donde la planificación local alimenta a la planificación nacional y viceversa, en este marco la SENPLADES está impulsando la formulación de las agendas para las nueve zonas de planificación.

Es importante puntualizar que el PNBV define políticas, lineamientos de políticas, metas e indicadores que permitan hacer un seguimiento de los resultados logrados, contiene 137 metas y 136 indicadores. En la parte final, el Plan desarrolla criterios para la asignación de recursos a través de la formulación del Plan Plurianual de Inversiones, basada en un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos articulados a las estrategias de mediano plazo y a las políticas definidas en cada objetivo.

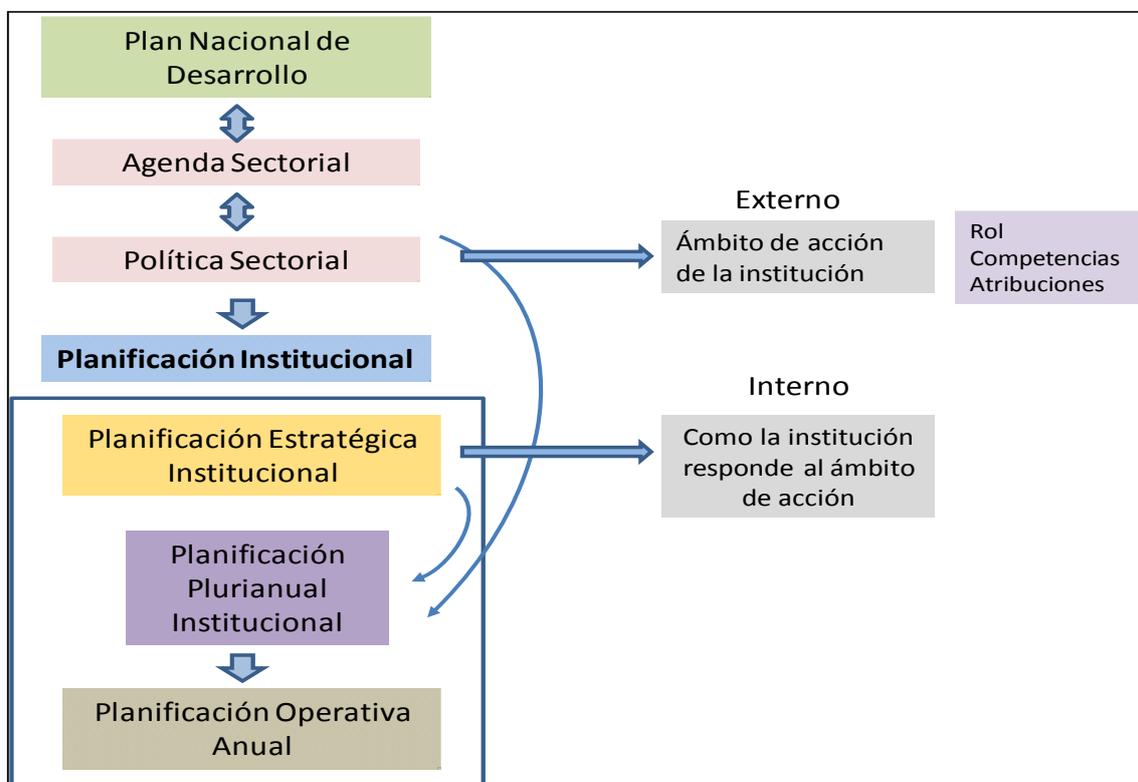
3.1 La vinculación de los proyectos con las metas del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo conforme lo establece la Constitución 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.

En este marco, el Plan es el referente para las Agendas Sectoriales, Zonales y estas la base para la Política Sectorial. Una vez definidos claramente estos elementos, se debe construir la planificación institucional que se reflejará en acciones y proyectos de la planificación operativa.

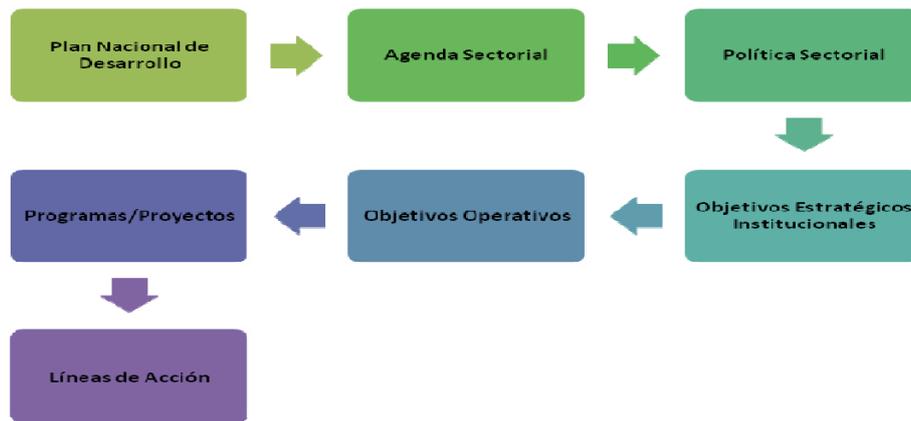
Para ilustrar de mejor manera este proceso en la figura 1.16 se describe de una manera gráfica la interrelación entre los mismos.

Figura 1.16: Articulación de la Planificación



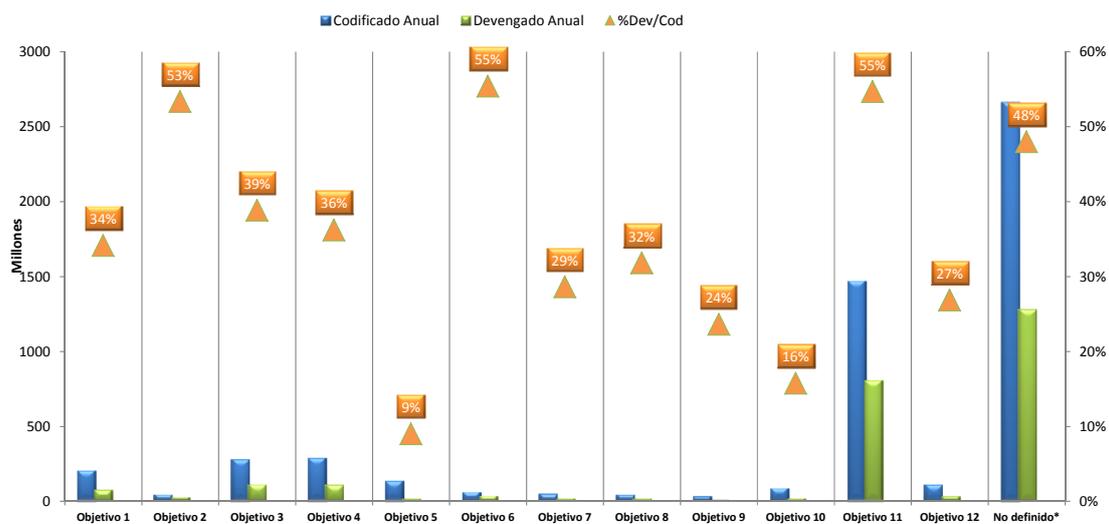
Fuente: Presentación Propuesta de Metodología de Planificación Institucional. Mayo 2010
Elaboración: SENPLADES

Si partimos de la planificación operativa anual que contiene las acciones permanentes y los proyectos de inversión pública su ejecución va a contribuir alcanzar los objetivos estratégicos institucionales y estos a su vez interrelacionados a la política sectorial al cumplimiento de la Agenda Sectorial y al Plan Nacional de Desarrollo.



En cuanto al aporte de los proyectos a cada uno de los Objetivos del PNBV 2009-2013 con la información disponible en el Sistema de Inversión Pública (SIP) y el e-SIGEF, la SENPLADES realizó una simulación para ver el comportamiento de cada uno de los objetivos en relación al presupuesto ejecutado en el año 2010:

Figura 1.17: Inversión Pública de los Objetivos del PNBV



Fuente: e-SIGEF-SIP
 Elaboración: SENPLADES
 Corte: Octubre 2010

La Figura 1.17 demuestra que al Objetivo 11 se le asignó el presupuesto más alto y alcanzó una ejecución del 55%; estos resultados no dan confiabilidad, por cuanto existe un alto porcentaje de no definido.

Para poder determinar el grado de aporte de los proyectos de inversión a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es necesario que cada entidad ejecutora defina con claridad a que meta y objetivo del Plan contribuyen los proyectos, actualmente se le ha dado importancia a los niveles de ejecución presupuestaria pero desvinculados de la ejecución física.

Para poder tener resultados confiables para la toma de decisiones, es importante que desde las instituciones se vinculen los objetivos de los proyectos de inversión a los objetivos institucionales, estos a los de la Agenda Sectorial y al Plan Nacional de Desarrollo, mediante pesos que luego permitirán determinar el grado de aporte que la inversión da al cumplimiento del Plan, para lo cual es importante que la planificación defina con claridad tanto metas físicas como presupuestarias, lo cual viene construyéndose desde la planificación operativa.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

- La programación y ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión no está vinculada a la programación y ejecución de metas lo cual dificulta determinar si los recursos invertidos están contribuyendo al logro de los objetivos del proyecto y estos a su vez a los objetivos estratégicos institucionales y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- Si bien el presupuesto es el mecanismo que permite canalizar los recursos hacia las políticas y programas que coadyuven alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo, no se ha consolidado una vinculación de la Planificación con el Presupuesto.
- Los sistemas SIPLAN, SIP, SIGOB, GPR generan información similar, esto causa dificultades en las entidades por cuanto duplican esfuerzos y en varios casos la información que retroalimentan estos sistemas no es confiable.
- Los procesos de planificación no han dado los resultados esperados debido a frecuentes cambios de directrices a nivel de SENPLADES, Presidencia, Ministerio de Finanzas. Lo que ha dificultado disponer de instrumentos ordenados continuos que permitan lograr un seguimiento real y a tiempo.

4.2. Recomendaciones

- La medición de ejecución de los proyectos debe efectuarse considerando la relación de la programación de metas como de recursos, lo que permitirá determinar el grado de eficiencia en el manejo de la inversión pública.

- Debe guardarse especial atención al manejo de proyectos financiados por endeudamiento o asistencia técnica no reembolsable, puesto que los costos para el país son altos.
- Los rectores de la Planificación y de las Finanzas Públicas deben consolidar en una plataforma informática estos procesos a fin de facilitar a las instituciones el ingreso de información.
- Si bien el Proyecto Gobierno por Resultados tiene su ámbito en la Función Ejecutiva es importante que se coordine con el rector de la Planificación a fin de no duplicar información.
- Para establecer el aporte de la inversión a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, es importante que se vaya generando información desde los proyectos e identificando su contribución a nivel institucional, sectorial y nacional.

BIBLIOGRAFIA

Constitución de la República. (20 de octubre de 2008). *Registro Oficial No. 449*. Quito, Ecuador.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (22 de octubre de 2010). *Registro Oficial Segundo Suplemento No. 306*. Quito, Ecuador.

SENPLADES. (Septiembre de 2009). *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*. Quito, Ecuador .

SENPLADES. Base de datos Sistema de Inversión Pública (SIP) año 2009-2010.

SENPLADES. Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Versión Resumida. Año 2009.

SENPLADES. Sistema de Inversión Pública. Manual de Usuario (Internet). Versión 3.0.0. Mayo 2010.

MINISTERIO DE FINANZAS. Base de datos E-SIGEF. Año 2007 – 2010.

Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público. Decreto 529-A de febrero 26 de 1993. Derogado.

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Codificación. Registro Oficial Segundo Suplemento No.334 de 15 de agosto de 2006.

Ley Orgánica del Servicio Público. Registro Oficial Segundo Suplemento No. 294 de 6 de octubre de 2010.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

Proyecto Gobierno por Resultados. Decreto Ejecutivo 555 de 19 de noviembre de 2010.

Secretaría Nacional de la Administración Pública. Gobierno por Resultados. SAS 1.

ARIAS, Barreno Nancy Yolanda. Tesis previa a la obtención del grado académico de Magister en Gerencia Financiera Contable: Propuesta de auditoría de gestión para proyectos de inversión pública. Junio 2006.

SENPLADES. Normas para la inclusión de programas y proyectos en los planes de inversión pública. www.senplades.gob.ec

SENPLADES. Notas para discusión. Definiciones conceptuales del Subsistema de Seguimiento y Evaluación. Mayo 2008.

SENPLADES. Metodología para el Seguimiento Participativo de Acciones Públicas.

MINISTERIO DE FINANZAS. Normas Técnicas de Presupuesto. Agosto 2010. www.finanzas.gob.ec

MINISTERIO DE FINANZAS. Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos. 2010. www.finanzas.gob.ec

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP. Suplemento de Registro Oficial No.395, de 4 de agosto de 2008; de esa publicación posteriormente se presentó una Fe de Erratas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.409, de 22 de agosto de 2008.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Metodología de Seguimiento de programas y proyectos de inversión, versión oficial. Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública. Bogotá, DC. Noviembre 2004.

SECTORES Y SUBSECTORES DE INTERVENCIÓN DEFINIDOS

N°	SECTORES	SUBSECTORES/ TIPOS DE INTERVENCIÓN	
1	EDUCACIÓN	1.1	Infraestructura
		1.2	Servicios
		1.3	Equipos e insumos
		1.4	Otros
2	SALUD	2.1	Hospitales
		2.2	Centros y subcentros de salud
		2.3	Atención de servicios de salud
		2.4	Infraestructura de salud
		2.5	Insumos de equipamiento?
		2.6	Otros
3	SANEAMIENTO AMBIENTAL	3.1	Agua Potable
		3.2	Alcantarillado Sanitario
		3.3	Alcantarillado pluvial
		3.4	Alcantarillado combinado
		3.5	Letrinización
		3.6	Desechos sólidos
4	DESARROLLO SOCIAL	4.1	Desarrollo rural
		4.2	Atención primera infancia
		4.3	Atención adolescentes jóvenes
		4.4	Equidad de género
		4.5	Inclusión social
		4.6	Atención adultos mayores
		4.7	Atención discapacidades
5	APOYO PRODUCTIVO	5.1	Crédito empresarial
		5.2	Microcrédito
		5.3	Fomento industrial y competitividad
		5.4	Crédito mediana empresa
		5.5	Fomento al empleo
		5.6	Otros
6	AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	6.1	Desarrollo Agropecuario o Agroindustrial
		6.2	Infraestructura agrícola, pecuaria y piscícola
		6.3	Insumas agrícolas, provisión
		6.4	Recuperación de cultivos
		6.5	Riego
7	VIVIENDA	7.1	Vivienda nueva
		7.2	Rehabilitación
		7.3	Ampliación

N°	SECTORES	SUBSECTORES/ TIPOS DE INTERVENCIÓN	
8	PROTECCIÓN DEL MEDIO	8.1	Planificación y control del medio ambiente
		8.2	Protección de cuencas y áreas naturales
		8.3	Viveros y forestación
		8.4	Proyectos derivados de desastres naturales
		8.5	Reasentamientos humanos
		8.6	Control de inundaciones
9	RECURSOS NATURALES Y ENERGÍA	9.1	Infraestructura
		9.2	Servicios
		9.3	Generación, transformación y distribución eléctrica
		9.4	Desarrollo minero
		9.5	Mini-micro centrales hidroeléctricas
		9.6	Inversiones petroleras
		9.7	Otros
10	TRANSPORTE COMUNICACIÓN Y VIALIDAD	10.1	Planificación y regulación del transporte urbano
		10.2	Sistemas de Comunicación
		10.3	Vías urbanas
		10.4	Vías rurales
		10.5	Facilitadores de tránsito
		10.6	Puentes
		10.7	Mantenimiento vial
		10.8	Vialidad especial: Ciclovías, senderos pedestres, pasos peatonales, etc.
		10.9	Equipo caminero destinado a la ejecución y mantenimiento vial
11	DESARROLLO URBANO	11.1	Mercados, centros comerciales
		11.2	Camales
		11.3	Parques recreacionales
		11.4	Parques industriales
		11.5	Cementerios
		11.6	Terminales terrestres aéreas
		11.7	Puertos y muelles
		11.8	Catastro urbano y rural
12	TURISMO	12.1	Ecoturismo
		12.2	Promoción turística
		12.3	Infraestructura
		12.4	Turismo sustentable
13	CULTURA	13.1	Infraestructura
		13.2	Servicios
		13.3	Equipos e insumos
14	DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	14.1	Infraestructura (laboratorios)
		14.2	Equipamiento
		14.3	Investigación
15	DEPORTES	15.1	Infraestructura
		15.2	Equipos e insumos
16	JUSTICIA Y SEGURIDAD	16.1	Justicia
		16.2	Seguridad Ciudadana
		16.3	Seguridad externa
		17.1	Administrativo

N°	SECTORES	SUBSECTORES/ TIPOS DE INTERVENCIÓN	
17	ADMINISTRATIVO	17.2	Regulación y Control
		17.3	Servicios
18	LEGISLATIVO	18.1	Normas Legales
		18.2	Regulación y Control
19	ASUNTOS INTERNOS	19.1	Seguridad
		19.2	Registro
		19.3	Servicios
20	ASUNTOS DEL EXTERIOR	20.1	Infraestructura
		20.2	Servicios
		20.3	Otros
21	FINANZAS	21.1	Manejo Forestal
		21.2	Estadísticas
		21.3	Servicios
		21.4	Otros
22	MULTISECTORIAL	22.1	Planificación
		22.2	Otros

**ESTRUCTURA GENERAL PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN Y
DE COOPERACIÓN EXTERNA NO REEMBOLSABLE**

1. DATOS GENERALES DEL PROYECTO

- 1.1. Nombre del proyecto
- 1.2. Entidad ejecutora
- 1.3. Cobertura y localización
- 1.4 Monto
- 1.5. Plazo de ejecución
- 1.6. Sector y tipo de proyecto

2. DIAGNÓSTICO Y PROBLEMA

- 2.1. Descripción de la situación actual del área de intervención del proyecto
- 2.2. Identificación, descripción y diagnóstico del problema
- 2.3. Línea base del proyecto
- 2.4. Análisis de oferta y demanda
- 2.5. Identificación y caracterización de la población objetivo

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

- 3.1. Objetivo general y objetivos específicos
- 3.2. Indicadores de resultado
- 3.3. Matriz de marco lógico

4. VIABILIDAD Y PLAN DE SOSTENIBILIDAD

- 4.1. Viabilidad técnica
- 4.2. Viabilidad financiera y/o económica
 - 4.2.1. Metodologías utilizadas para el cálculo de la inversión total, costos de operación y mantenimiento, ingresos y beneficios.)
 - 4.2.2. Identificación y valoración de la inversión total, costos de operación y mantenimiento, ingresos y beneficios.
 - 4.2.3. Flujos financieros y/o económicos
 - 4.2.4. Indicadores financieros y/o económicos
 - 4.2.5. Evaluación Económica
- 4.3. Análisis de sostenibilidad
 - 4.3.1. Análisis de impacto ambiental y de riesgos
 - 4.3.2. Sostenibilidad social

5. PRESUPUESTO

6. ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN

6.1. Estructura operativa

6.2. Arreglos institucionales y modalidad de ejecución

6.3. Cronograma valorado por componentes y actividades

6.4. Origen de los insumos

7. ESTRATEGIA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

7.1. Monitoreo de la ejecución

7.2. Evaluación de resultados e impactos

7.3. Actualización de línea base

8. ANEXOS (Certificaciones)

8.1. Certificaciones técnicas, costos, disponibilidad de financiamiento y otras

8.2. Certificación del Ministerio del Ambiente y otros según corresponda

MINISTERIO X

ANEXO No. 3

MATRIZ PLAN OPERATIVO ANUAL 2011 (POA)

Nombre del Proyecto de Inversión

Proceso de Articulación de los Jóvenes para su participación política en el Ecuador

Responsable: Coordinación y/o Dirección

Coordinación General de Actores Sociales y Políticos

Objetivo del PND:

Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Objetivo Estratégico Institucional :

Generar adhesión de la ciudadanía a la acción política del gobierno mediante una gestión diálogo y comunicación directa veraz, oportuna e incluyente.

Objetivo Específico del Proyecto	Componentes-Actividades	Meta Anual	Indicador	Peso %	Tiempo Previsto Meses	% PROGRAMACIÓN FÍSICA ANUAL												Presupuesto de inversión US\$
						1er Trim			2do Trim			3er Trim			4to Trim			
						ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
	Encuentro Nacional de Representantes Estudiantes Secundarios.	Un Encuentro Nacional de Estudiantes Secundarios	Encuentro Nacional de Estudiantes Secundarios realizado	10	0,5								10%					15.000
	Construcción de una red nacional de estudiantes secundarios	1 red nacional de estudiantes secundarios.	Red nacional de estudiantes conformada e implementada	5	0,5					1%	1%	1%	2%					1.800
	Componente 2			40	5			5,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	5,5%	2%	1%			
Construcción de una agenda programática entre los actores juveniles y estudiantiles y el Gobierno, para la discusión de la políticas públicas y la nueva institucionalidad.	Campañas para la construcción de los Estatutos Universitarios, en U. de Cuenca, Quito, Guayaquil.	3 Campañas para construcción de los estatutos acorde con la LOES, Quito, Cuenca y Guayaquil	Número de campañas	15	1			5%		5%		5%						12.450
	Construcción de Mesas de Diálogo	1 proceso de mesa diálogo establecido para el proceso de transición de la LOES.	proceso de mesa de diálogo para transición establecido	5	1,5			0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	1%	1%			1.600

SEGUIMIENTO CUALITATIVO DEL PROYECTO

PREGUNTAS PROPUESTAS	ALTO		MEDIO		BAJO	
	(8 a 10)	Justificación	(4 a 7)	Justificación	(0 a 3)	Justificación
INFORMACION DEL SEGUIMIENTO						
Considera que la información suministrada por la entidad en el módulo de seguimiento es acorde con la realidad? Si o no, explicar.						
OBJETIVOS						
Se están cumpliendo los objetivos? Si o no, por qué considera esto.						
Considera que la entidad ejecutora tiene capacidad para lograr los objetivos? Si o no, por qué?						
Se pueden cumplir los objetivos con el tiempo de ejecución del proyecto? Si o no, por qué?						
Se pueden cumplir los objetivos con el presupuesto asignado? Si o no, por qué?						
Existen antecedentes (en la comunidad o entidad) que hagan realidad los objetivos? Si o no, por qué y de existir enumere cuales?						
El cumplimiento de los objetivos del proyecto solucionarán el problema que vive la comunidad? Si o no, y por qué, de ser la respuesta negativa enumere cuáles deberían ser los objetivos.						
MEJORAMIENTO DE LA SITUACION						
Se ha venido mejorando la situación del problema gracias a la ejecución del proyecto? Si o no, por qué?						
RESULTADOS DEL PROYECTO						
Los productos o servicios que entregará (o está entregando) el proyecto son los esperados por la comunidad en cantidad y calidad? Si o no, por qué?						
CRONOGRAMA						
Esta de acuerdo con el cronograma del proyecto? Si o no, por qué?						
Está La programación general atrasada o adelantada? Si o no, Por qué?						
Hay actividades atrasadas o adelantadas? Si o no, por qué?						
ACCESO A INFORMACION						
Tiene acceso a la información completa y de calidad sobre seguimiento en el tiempo esperado por parte de la entidad ejecutora? Si o no, por qué?						
EFFECTOS NEGATIVOS (EXTERNALIDADES NEGATIVAS)						
han presentado obstáculos en la ejecución, se ha dado solución pertinente en un tiempo acorde? Si o no, Por qué?						
Ante los efectos negativos que ha producido el proyecto se han llevado a cabo acciones mitigadoras (de solución) o compensatorias de acuerdo con las solicitudes de la comunidad? Si o no, por qué. Si su respuesta es negativa cuáles son las solicitudes de la comunidad y cómo cree que se deberían atender.						
TRABAJO CONJUNTO ENTRE ENTIDADES (SINERGIAS)						
Se dan sinergias acordes entre los actores institucionales, regionales? Si o no, por qué? Si su respuesta es negativa cuáles deberían darse, cómo y Por qué.						
Existe duplicidad de esfuerzos? Si o no, por qué? Si su respuesta es afirmativa cuáles, por qué y qué se recomienda.						
VEEDURIA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD						
Tiene la comunidad algún tipo de mecanismo de vigilancia frente al proyecto? Si o no, Por qué?						
Se cuenta con un mecanismo de veeduría por parte de la comunidad. Si o no por qué? Si la respuesta es afirmativa cuál es y cómo funciona? De ser negativa como cree usted debe ser tomada en cuenta?						
PRESUPUESTO						
De acuerdo a los resultados el proyecto se ajusta al presupuesto, o esta sub o sobre valorado? Explique su respuesta.						
INGRESOS						
Sabe en qué se invertirán los ingresos provenientes del proyecto (si existen). Si o no, explique.						
Sabe cómo se invertirán los ingresos provenientes del proyecto (si existen). Si o no, explique.						
DEFASES						
El proyecto está desfasado en presupuesto. Si o no, por qué?						
Se afecta la comunidad con el desfase de presupuesto? Si o no y						
Se tomaron medidas de ajuste se están tomando o tomarán? Si o no, explique.						
Se afecta la comunidad con el desfase de cronograma? Si o no y						
Se tomaron medidas de ajuste se están tomando o tomarán? Si o no, explique.						
EQUIPO HUMANO						
Tiene una buena opinión del equipo humano que labora en el proyecto? Si o no explique						
CUBRIMIENTO						
El número de beneficiarios del proyecto han recibido los beneficios Si o no explicar?						

SEGUIMIENTO CUALITATIVO DEL PROYECTO

PREGUNTAS PROPUESTAS	ALTO		MEDIO		BAJO	
	(8 a 10)	Justificación	(4 a 7)	Justificación	(0 a 3)	Justificación
Considera que una vez termine el proyecto se cumplirá con la cobertura de beneficiarios anotado en el proyecto? Si o no, explicar.						
El proyecto contempla una capacitación a la comunidad para su manejo posterior (si se requiere)? Si o no, explicar.						
Puede tener acceso a veeduría contempla acciones frente a esta necesidad? Si o no,						
Está organizada esta etapa (cronograma, presupuesto, etc) Si o no,						
Ha sido eficiente esta forma de organización? Si o no, explicar.						
Existe un plan de acción de la entidad que asegura el mantenimiento del proyecto? Si o no explique						
Ha sido este proyecto líder en la región? Si o no, porqué?						
Ha sido este proyecto líder al interior de una entidad? Si o no, por qué?						
CUMPLIMIENTO Y VINCULACION AL PLAN DE DESARROLLO						
Conoce el(los) objetivo(s) del Plan de Desarrollo al (los) cual(es) apunta el proyecto? Si o no, explique.						
Se está(n) cumpliendo el(los) objetivo(s) del Plan de Desarrollo al(los) cual(es) apunta el proyecto? Si o no, explicar.						
El cumplimiento de los objetivos se esta dando de acorde con lo proRamado? Si o no, explique.						
Conoce el(los) objetivo(s) de política sectorial al (los) cual(es) apunta el proyecto? Si o no, explique.						
Se está(n) cumpliendo el(los) objetivo(s) de política sectorial al (los) cual(es) apunta el proyecto gracias a su ejecución? Si o no,						
El cumplimiento de los objetivos se esta dando de acorde con lo prooramado? Si o no, explique.						
OTRAS PREGUNTAS Y RESPUESTAS QUE QUIERA ADICIONAR .						
OTRAS PREGUNTAS VALIOSAS DE TENER EN CUENTA						
Cuál es la opinión en General del proyecto?						
¿Qué se ha aprendido de la experiencia (enseñanzas positivas y negativas)?						
¿Qué aconsejaría copiar y desechar del proyecto para aplicar en un proyecto futuro?						
¿En que actividades se presentaron variaciones importantes, cuáles fueron, porqué se dieron y quién es el responsable?						
¿Qué implicaciones tendrá sobre el proyecto el adelanto o atraso y porqué?						
¿Qué acciones se tendrán en cuenta para continuar con el cumplimiento al cronograma?						
¿Qué actividades han resultado más o menos costosas y porqué?						
¿Quién es el responsable de la variación de costos detectada y porqué?						
¿Qué medidas se implementan para corregir las variaciones detectadas y en que momento?						
¿Sobre cuáles actividades es posible tomar acción inmediata para frenar las variaciones desfavorables, quién las tomará y cuándo?						
¿Cuál es la tendencia de las variaciones en el tiempo?						

FUENTE: GUIA SEGUIMIENTO PROYECTOS DE INVERSIÓN DNP-COLOMBIA

