



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**ESPECIALIDAD EN GESTIÓN PÚBLICA**

**TÍTULO DE LA TESINA**

PROCESOS FINANCIEROS: INCIDENCIA EN LA GESTIÓN  
OPERATIVA DE LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN  
CINCO, UBICADA EN EL CANTÓN MILAGRO, 2012 – 2014.

**PLAN DE TESINA PARA OPTAR AL TÍTULO DE ESPECIALISTA**  
**EN GESTIÓN PÚBLICA.**

**Autor:** Ing. Henry Luis Peñaherrera Veloz.

**Director:** Dr. Vicente Xavier Dávalos Gonzáles.

Quito, Febrero del 2016.

# ACTA DE GRADO



No. 080-2016

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, al primer día del mes de abril del año dos mil dieciséis, **HENRY LUIS PEÑAHERRERA VELOZ**, portador de la cédula de ciudadanía: 0928422831, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2014-2015**, aprobó la Tesina, con el tema: **"PROCESOS FINANCIEROS: INCIDENCIA EN LA GESTIÓN OPERATIVA DE LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO, UBICADA EN EL CANTÓN MILAGRO, 2012-2014"**, dando así cumplimiento a los requisitos académicos y económicos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9,18
Tesina:	9,00
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>9,09</b>

En consecuencia, **HENRY LUIS PEÑAHERRERA VELOZ**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Dra. Ximena Garbay

SECRETARIA GENERAL (E)



SECRETARÍA  
GENERAL

Dra. Analia Mintegui

RECTORA (S)



RECTORADO

## AUTORÍA

Yo, Henry Luis Peñaherrera Veloz, C.I. 0928422831, autor de la Tesina PROCESOS FINANCIEROS: INCIDENCIA EN LA GESTIÓN OPERATIVA DE LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO, UBICADA EN EL CANTÓN MILAGRO, 2012 – 2014; declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesina.

Quito, Febrero de 2016.



---

Henry Luis Peñaherrera Veloz

C.I. 0928422831

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Henry Luis Peñaherrera Veloz, C.I. 0928422831, autor de la Tesina PROCESOS FINANCIEROS: INCIDENCIA EN LA GESTIÓN OPERATIVA DE LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO, UBICADA EN EL CANTÓN MILAGRO, 2012 – 2014; autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesina, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, Febrero de 2016.



---

Henry Luis Peñaherrera Veloz

C.C. 0928422831

## **DEDICATORIA**

Dedicado en primer lugar a Dios, por haberme permitido alcanzar mi anhelo con fe y optimismo.

A mis padres José Peñaherrera Velasco (+) y Nancy Veloz Ferruzola pilar fundamental en el desarrollo de mi vida, por haber sido siempre ejemplo de tenacidad y valor.

A mi hermana, abuelos y familia en general, quienes me han brindado apoyo y consejos sabios que de una u otra manera me han ayudado para alcanzar mis objetivos, siendo perseverante y responsable en cada una de mis obligaciones.

A los catedráticos del IAEN por haber impartido sus conocimientos y experiencias; a mis compañeros de la especialización con quienes compartí no solo conocimientos sino también amistades que son verdaderas y duraderas.

A todos ustedes les dedico hoy esta nueva meta alcanzada en mi vida.

**Henry Peñaherrera Veloz**

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios, por permitirme alcanzar otra meta propuesta y darme sabiduría para el desarrollo de este proyecto.

A mis padres y familia en general, por los valores y principios enseñados y por el constante apoyo que me han brindado.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, fuente inagotable de aprendizaje que abrió sus puertas para ofrecer conocimientos, de igual manera a sus catedráticos.

A mi Director de tesina, Dr. Xavier Dávalos, por sus oportunas revisiones, orientación y correcciones técnicas en la realización de la presente investigación.

A los directivos de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco – Milagro por su valiosa colaboración.

**Henry Peñaherrera Veloz**

## ÍNDICE

ACTA DE GRADO.....	ii
AUTORÍA .....	iii
AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.....	iv
DEDICATORIA.....	v
AGRADECIMIENTO .....	vi
ÍNDICE.....	vii
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES .....	x
ÍNDICE DE TABLAS.....	xi
RESUMEN .....	xii
ABSTRACT .....	xiii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	4
EL PROBLEMA .....	4
1.1. Generalidades de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco.....	4
1.2. Planteamiento del problema.....	9
1.3. Formulación del problema .....	10
1.4. Justificación del problema .....	10
1.5. Objetivos.....	12
1.5.1. General.....	12
1.5.2. Específicos.....	12

1.6. Pregunta de la investigación .....	12
1.7. Metodología .....	13
CAPÍTULO II.....	17
MARCO TEÓRICO .....	17
2.1. Antecedentes del tema .....	17
2.2. Políticas Públicas .....	21
2.3. Las Finanzas Públicas .....	23
2.3.1. Generalidades .....	23
2.3.2. La UDAF y la EOD .....	26
2.4. Procesos Financieros desconcentrados .....	28
2.4.1. Características Generales.....	28
2.4.2. Necesidad de la implementación de los procesos financieros desconcentrados .....	31
2.4.3. Los procesos de desconcentración financiera de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco .....	33
CAPÍTULO III .....	35
ANÁLISIS DE VARIABLES E INDICADORES OBTENIDOS DE LA EXPERIENCIA DE LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO, 2012 – 2014. ....	35
3.1. Evolución de los resultados de las Finanzas Públicas, en la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, 2012-2014 .....	35
3.2. Diseño de indicadores a la gestión presupuestaria.....	37

3.2.1. Análisis de indicadores de la gestión, valoración de la eficiencia en la utilización de los recursos en el tiempo en que se desarrolla el plan, 2012-2014.....	37
a. Indicadores de eficacia: logro, éxito, grado de cumplimiento de los objetivos propuestos.....	40
b. Indicadores de eficiencia: metas alcanzadas y recursos consumidos.....	42
3.3. Valoración general de los resultados, 2012-2014.....	46
CAPÍTULO IV .....	49
PROPUESTA DE MEJORAS PARA LA DESCONCENTRACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO.....	49
4.1. Identificación de los posibles problemas y priorización.....	49
4.2. Propuesta de mejoras para la Gestión de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco.....	52
4.2.1. Principio normativo .....	53
4.2.2. Principio de agilidad.....	53
4.2.3. Principio de eficiencia y eficacia.....	53
4.2.4. Principio de transparencia y simplicidad.....	54
4.2.5. Principio de responsabilidad compartida.....	54
4.3. Ejes y etapas del modelo de desconcentración .....	54
4.4. Plan de acción para la implementación del modelo de desconcentración .....	55
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	59
BIBLIOGRAFÍA .....	62
ANEXO “A”.....	65

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Zonas distritales establecido por la SENPLADES 2010.....	5
Ilustración 2: Diagrama de Pareto .....	50
Ilustración 3: Modelo de fortalecimiento de la desconcentración financiera.....	52

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Evolución del presupuesto asignado período 2012-2014.....	36
Tabla 2: Determinación del presupuesto solicitado período 2012-2014 .....	38
Tabla 3: Presupuesto por proyectos 2012.....	39
Tabla 4: Presupuesto por proyectos 2013.....	39
Tabla 5: Presupuesto por proyectos 2014.....	40
Tabla 6: Determinación del presupuesto asignado período 2012-2014 .....	41
Tabla 7: Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de objetivos período 2012-2014.....	42
Tabla 8: Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos 2012.....	43
Tabla 9: Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos 2013.....	44
Tabla 10: Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos 2014...	45
Tabla 11: Valoración general de resultados período 2012 – 2014 .....	47
Tabla 12: Reformas presupuestarias período 2012 – 2014.....	48
Tabla 13: Principales causas que inciden en los procesos de desconcentración .....	49
Tabla 14: Priorización de problemas .....	51
Tabla 15: Criterios para la implementación del modelo de desconcentración .....	54
Tabla 16: Plan de acción para la implementación del modelo de desconcentración.....	55

## RESUMEN

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en base a la construcción de un nuevo modelo de Estado, pone énfasis en las estructuras zonales desconcentradas, que comprende la territorialización de la política pública para atender necesidades específicas. Para este cometido se construyeron Agendas Zonales como instrumentos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el nivel local. La desconcentración en el Ecuador es un esfuerzo por sistematizar y asumir los retos todavía existentes en las entidades públicas, por lo que el presente proceso de investigación busca conceptualizar el proceso de desconcentración y analizar cómo el traslado de determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia los niveles jerárquicamente dependientes, permiten la prestación de servicios oportunos, eficientes y de calidad. La concentración en la toma de decisiones, ha frenado el manejo en la asignación de los gastos, las finanzas y en la generación de ingresos, lo cual ha traído como consecuencia, que no se logren avances significativos en los diferentes sectores sociales. Algunas restricciones tienen que ver con las modificaciones presupuestarias, necesarias en situaciones puntuales, con la compra de bienes que necesita para satisfacer las necesidades sociales, debido a que deben pasar primero por la aprobación de la planta central, por lo que la toma de decisiones se ve frenada en su gestión. Todo esto dificulta la agilidad en la solución de problemas financieros y sociales. Para suplir estas deficiencias se realizó una propuesta de un modelo y un plan de acción para fortalecer la desconcentración en la entidad investigada.

**Palabras claves:** SENPLADES, Zona, Planificación, Desconcentración, Presupuesto, Finanzas, Plan de acción.

## ABSTRACT

The National Secretariat of Planning and Development based on the construction of a new model of state, emphasizes the decentralized zonal structures, comprising the territorial public policy to meet specific needs. For this purpose Zonal Agendas as instruments of coordination and cooperation between the national and local level they were built. Decentralization in Ecuador is an effort to systematize and take the challenges that still exist in public institutions, so that the present investigation seeks to conceptualize the devolution process and analyze how the transfer of certain powers and responsibilities from the central level to hierarchically dependent levels allow the provision of timely, efficient and quality. The concentration of decision-making, management has slowed in the allocation of costs, finance and revenue generation, which has resulted in no significant progress is made in different social sectors. Some restrictions have to do with budget modifications necessary in specific situations, with the purchase of goods that need to meet social inequalities, because it must first go through the approval of the central plant, so that decision-making is braking management. All this hinders agility in solving financial and social problems. To fill these gaps a proposal for a model and an action plan was undertaken to strengthen decentralization in the state investigation.

**Keywords:** SENPLADES, Area, Planning, Deconcentration, Budget, Finance, Action Plan

## INTRODUCCIÓN

El modelo de desarrollo vigente en el Ecuador se encuentra en un período de perfeccionamiento en lo económico y social, basado en el Plan Nacional del Buen Vivir, la centralización y la concentración en la toma de decisiones, ha frenado el manejo en la asignación de los gastos, las finanzas, y en la generación de ingresos, lo cual ha traído como consecuencia, que no se logren avances significativos en los diferentes sectores sociales. Es por ello que esta investigación concentra su estudio en la incidencia que tiene la concentración de los procesos financieros en la gestión de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco. No obstante, como entidad operativa desconcentrada (EOD) tiene restricciones en los procesos financieros y de índole presupuestario (reformas presupuestarias, reprogramaciones financieras, concentración de nómina, adquisición de bienes entre los más importantes).

Algunas restricciones que pueden mencionarse en este apartado es la dependencia respecto a las modificaciones presupuestarias, necesarias en situaciones puntuales. La Subsecretaría Zonal no tiene potestad para modificarlos. Otras restricciones están relacionadas con la compra de bienes que necesita la Zonal, para satisfacer las necesidades sociales, debido a que deben pasar primero por la aprobación de la planta central, por lo que la toma de decisiones se ve frenada en su gestión. Todo esto dificulta la agilidad en la solución de problemas financieros y sociales.

Esta investigación está enfocada específicamente en la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, ubicada en el cantón Milagro, de la Provincia del Guayas, que está conformada por las provincias de Guayas, Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos.

Tiene incluidos 48 cantones y 72 parroquias, con un total de 2,286.782 habitantes en un territorio total de 33.916,68 km<sup>2</sup> en la zona urbana se encuentra ubicado un 52% de la población y en la rural 48%, según el censo del 2010 (INEC, 2010). Las provincias que se destacan por la gran cantidad de habitantes y de extensión territorial son Guayas y Los Ríos. Sin embargo las de menor tamaño, Santa Elena y Bolívar son principalmente centros de actividad turística, pesquera y de seguridad alimentaria. En la zona cultivan el banano, el cacao, el café, arroz, caña de azúcar entre otros alimentos, también existe gran variedad de ecosistemas, precisamente por la composición de tres grandes regiones (costa, sierra e insular).

El objetivo general de la investigación fue analizar la incidencia que han tenido los procesos financieros sobre la gestión operativa de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco. Los objetivos específicos fueron establecer los referentes teóricos conceptuales relacionados con la planificación y la desconcentración de las finanzas, los gastos y los presupuestos; diagnosticar el estado actual que presenta la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco; estudiar la incidencia que tienen sobre la gestión de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, los procesos financieros; y, proponer un plan de mejoras que permita elevar la eficiencia en los procesos de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco.

La metodología aplicada para la construcción de indicadores se basó en la Guía Metodológica del Gobierno por Resultados emitida por la Secretaría Nacional de la Administración Pública. La técnica para la obtención de información fue la entrevista en profundidad, a través de preguntas previamente formuladas, con el objeto de conseguirla

opinión por parte de la persona entrevistada, que permita conocer mucho más acerca del tema de estudio.

En el Capítulo I, se presenta el planteamiento del problema. En el Capítulo II, se levantó el marco teórico. El capítulo III, se realizó el análisis de las variables e indicadores obtenidos de la experiencia de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, 2012 – 2014. En el Capítulo IV, se plasma una propuesta de mejoras para la desconcentración de la gestión financiera de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco. Finalmente, se presenta las conclusiones y recomendaciones generales de la investigación.

# CAPÍTULO I

## EL PROBLEMA

### **1.1. Generalidades de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco**

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en base a la construcción de un nuevo modelo de Estado, pone énfasis en las estructuras zonales desconcentradas, que comprende la territorialización de la política pública para atender necesidades específicas que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). Con el fin de propiciar una nueva estructura administrativa y fomentar el desarrollo endógeno.

Para este cometido, se construyeron Agendas Zonales como instrumentos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el nivel local. Estos instrumentos inciden en el desarrollo integral del territorio y se vuelven un referente de planificación y ordenamiento territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, y propician la cohesión e integración territorial. (SENPLADES, 2014)

Es así que se emitió el Decreto Ejecutivo No. 878, publicado en el Registro Oficial No. 268 de 8 de febrero de 2008, que establece siete regiones administrativas. Éstas se modifican mediante Decreto Ejecutivo No. 357, publicado en el Registro Oficial No. 205 de 2 de junio de 2010, para denominarse zonas de planificación, de acuerdo con el siguiente artículo:

Artículo 6.- Se establecen nueve zonas administrativas de planificación en las siguientes provincias y cantones: Zona 1: Provincias de Esmeraldas,

Carchi, Imbabura y Sucumbíos. Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana. Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo. Zona 4: Provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas. Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondon), Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos. Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe. Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondon. Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

**Ilustración 1: Zonas distritales establecido por la SENPLADES 2010**



**Fuente:** SENPLADES 2010

La Zona de Planificación 5 está conformada por las provincias Bolívar, Los Ríos, Santa Elena y Guayas, está integrada por 48 cantones y 70 parroquias rurales. Comprenden un área de 31.642,9 km<sup>2</sup>, que corresponde al 12% del territorio ecuatoriano. La provincia del Guayas concentra la mayoría de cantones (25), seguida de Los Ríos (13 cantones), Bolívar (7) y Santa Elena (3).

La institucionalidad del Gobierno central se concentra en Guayaquil y está representada por las siguientes instituciones: 18 subsecretarías de los ministerios sectoriales, representaciones zonales de 6 secretarías nacionales, una oficina del Ministerio de Coordinación Política y otra del Ministerio de la Producción. Varios ministerios sectoriales (Educación, Salud, MAGAP, Ambiente, Obras Públicas, MIES, entre otros) tienen representación en las provincias de la Zona. Adicionalmente, existen 4 gobernaciones; cada una, con sus respectivas jefaturas políticas e intendencias de Policía.

La mayoría de las subsecretarías se encuentra bajo el estatuto jurídico de la Función Ejecutiva y se regula a través de decretos y acuerdos ministeriales. En el territorio hay 4 gobiernos provinciales, 48 gobiernos cantonales y 70 parroquias. Las entidades seccionales, a nivel cantonal, se encuentran distribuidas así: 3 en Santa Elena, 25 en Guayas, 13 en Los Ríos y 7 en Bolívar. De las 4 provincias, únicamente Guayas no tiene un plan de desarrollo provincial, mientras que 27 de los 48 cantones sí cuentan con un plan de desarrollo cantonal.

El Estado también está representado en el territorio por instituciones autónomas. Algunas de estas cumplen funciones de investigación, como el Instituto Nacional de Pesca, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Instituto Nacional de Higiene y Medicina

Tropical “Izquieta Pérez”, Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño (CIIFEN), Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos (CLIRSEN) y el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI). Se suman la Gerencia General de la entidad controladora del comercio exterior y la Corporación Aduanera Ecuatoriana, así como Agrotrasvase, Transnave, Astinave, Servicio Nacional de Control de Enfermedades Transmitidas por Vectores Artrópodos (SNEM), Orquesta Sinfónica de Guayaquil, Consejo Nacional de Telecomunicaciones, Servicio de Rentas Internas, entre otros.

Una institución que merece ser destacada es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Tiene direcciones provinciales en Guayas, Los Ríos y Bolívar. También cuenta con un hospital regional en Guayaquil y otros de menor jerarquía en Ancón, Durán, Milagro, Babahoyo y Guaranda, y dispensarios del Seguro Campesino en varias poblaciones de la Zona de Planificación 5.

La Función Jurisdiccional en la Zona de Planificación está representada en las cuatro provincias. Cada una tiene Corte Provincial de Justicia, Consejo Nacional de la Judicatura, Ministerio Público Distrital, juzgados, registradores y notarios. Entre los organismos de control que tienen representación en el territorio se destacan la Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, cortes electorales provinciales y las intendencias de Compañías y de Bancos; estas últimas, ubicadas en Guayaquil.

La Zona de Planificación 5 dispone de instituciones financieras públicas y privadas. Entre las primeras constan una oficina de la Corporación Financiera Nacional y las sucursales mayores de los bancos Central del Ecuador, del Estado, de Vivienda y Fomento. 28

sucursales del Banco de Fomento funcionan en la región: 1 en Santa Elena, 13 en Guayas, 9 en Los Ríos y 5 en Bolívar. En el territorio funciona la matriz del Banco de Pacífico; entidad que pertenece al sector público, pero también opera servicios bancarios privados.

El sector bancario y financiero privado presta servicios a lo largo de todo el territorio de la Zona de Planificación 5. Entre los principales están los bancos de Guayaquil, Pichincha, Internacional, Bolivariano y Produbanco. A nivel nacional, estos bancos son considerados los más importantes, con un gran número de sucursales. También funcionan la Bolsa de Valores y la Bolsa de Productos, asentadas en la ciudad de Guayaquil.

En la Zona de Planificación 5 funcionan varias empresas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica. En Guayas operan Electroquil, Electroguayas, Categ, Hidronación, Milagro y EMELGUR. Esta última tiene presencia también en la provincia de Los Ríos. La Empresa Eléctrica Península de Santa Elena opera en la provincia del mismo nombre y la Empresa Eléctrica de Bolívar en la provincia de Bolívar. Algunas de estas empresas han pasado a formar parte del Consejo Nacional de Electricidad, principalmente las situadas en la Costa, cuya administración se efectuará desde la ciudad de Guayaquil.

Un gran número de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) trabajan en la Zona de Planificación 5; la mayoría, en la provincia del Guayas. También tienen presencia los gremios profesionales, entre ellos, el colegio de economistas, ingenieros comerciales, industriales, arquitectos, ingenieros civiles, periodistas, médicos odontólogos, abogados.

Actúan también en la Zona de Planificación las cámaras de la Producción, Industrias, Comercio, Pequeña y Mediana Industria, Agricultura, Construcción, Acuicultura, Pesquería y centros agrícolas cantonales.

## **1.2. Planteamiento del problema**

La Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco – Litoral Centro como entidad operativa desconcentrada, ubicada en el cantón Milagro en la provincia del Guayas y en función al Acuerdo N° 569 – 2012 Único de desconcentración, se faculta para efectuar procesos administrativos y financieros, no obstante su gestión se ve afectada por la no independencia para ciertos procesos que en la actualidad se encuentran literalmente desconcentrados según este Acuerdo, mismo que tiene como objetivo fundamental que la desconcentración sea efectiva en las zonas de planificación en los ámbitos administrativos, de talento humano y financieros de carácter funcional y territorial, sin embargo en la práctica no se procede con lo establecido en dicho documento legal, y para su aplicación estos procesos deben ser aprobados por la planta central ubicada en la ciudad de Quito<sup>1</sup>.

Las reformas presupuestarias de gasto corriente como de inversión deberán contar con la aprobación de la matriz para su aplicación previo los justificativos correspondientes, lo que dificulta los procesos para pago, generando malestar con los proveedores. Lo manifestado anteriormente causa ineficiencia administrativa en los procesos de desconcentración (financieros y de presupuesto), ya que dichas transacciones financieras al ser parte de los

---

<sup>1</sup>Una posible causa de este proceso se debe a que una Subsecretaría Zonal de Planificación en el año 2012 gestionó un proceso de consultoría a través del portal de compras públicas, en virtud a la desconcentración de procesos administrativos y financieros que mantenían, sin embargo dichos procesos no eran llevados a cabalidad, por tal motivo recibieron una observación en un examen especial por parte de la Contraloría General del Estado, por tal motivo planta central tomó mucho más control sobre las Subsecretarías Zonales.

procesos de apoyo repercuten a la gestión de los agregadores de valor<sup>2</sup> de esta Subsecretaría.

Aunque se ha realizado un esfuerzo en el Ecuador para mejorar el manejo de las políticas públicas, persisten dificultades que entorpecen estos procesos, uno de ellos son los procesos financieros que se mantienen concentrados y disminuyen el poder de gestión de los responsables de la administración pública en la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco.

### **1.3. Formulación del problema**

¿Cómo inciden los procesos financieros en la gestión operativa de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, ubicada en el cantón Milagro, 2012 – 2014?

### **1.4. Justificación del problema**

Los procesos no desconcentrados de manera total, díganse los financieros y presupuestarios (reformas presupuestarias entre diferentes grupos de gastos, reprogramaciones financieras) no permiten celeridad y fluidez en las actividades de la Subsecretaría generando retrasos en el pago a proveedores e iliquidez en las partidas correspondientes. Por lo tanto, se establece que no funciona la desconcentración de los procesos financieros, siendo esta el eje fundamental de la Institución, particular que promueve a nivel nacional. Todo lo cual trae consigo entorpecer los procesos que permitan lograr el cumplimiento de los objetivos del Plan nacional del Buen Vivir.

---

<sup>2</sup> Son aquellos que realizan las actividades esenciales para proveer los servicios y los productos que ofrece a sus clientes una institución. Los procesos sustantivos o agregadores de valor se enfocan a cumplir la misión de la institución.

Por lo tanto en esta investigación se analizarán las consecuencias de contar con los sistemas financieros desconcentrados de forma escrita según Acuerdo 569-2012, pero sin aplicar correctamente según lo establecido y dependiendo de una matriz general, demostrando la incidencia de este problema en el logro de la gestión operativa, objeto de estudio. Además se propone un plan de medidas que proporcione mejoras palpables para elevar la eficiencia económica.

Los aportes principales de esta investigación radican en lo fundamental en realizar un análisis correspondiente a las ventajas y desventajas que trae consigo los procesos de la desconcentración de las finanzas en el Ecuador. En dicha desconcentración, se mantiene la organización centralizada, tienen independencia técnica, pero están bajo el control político del órgano centralizado y no tienen personalidad jurídica propia. Al menos las finanzas deben lograr descentralizarse, para lograr más efectividad en la toma de decisiones sin necesidad de pasar por la matriz correspondiente, pudiendo aportar recursos financieros y materiales de manera oportuna.

Para demostrar que la desconcentración de las finanzas es un aspecto que asegura un mejor desempeño de la gestión pública en la solución de los problemas sociales, se proponen acciones para lograr el incremento de la eficiencia en el manejo de los gastos públicos y por ende en las políticas públicas en general.

El autor de esta investigación propone a la Institución y a las autoridades correspondientes que se desconcentren las funciones, al menos de las finanzas, para lograr un mejor manejo de los recursos de forma rápida y efectiva, teniendo en cuenta que al final de todo lo concerniente a estas cuestiones, se trata de satisfacer las necesidades públicas y el manejo

adecuado de los recursos, las solución lo más rápido posible de las incidencias que presenta la población, en su mejoría y su bienestar.

## **1.5. Objetivos**

### **1.5.1. General**

Analizar la incidencia que han tenido los procesos financieros sobre la gestión operativa de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco.

### **1.5.2. Específicos**

1. Establecer los referentes teóricos conceptuales relacionados con la planificación y la desconcentración de las finanzas, los gastos y los presupuestos.
2. Diagnosticar el estado actual que presenta la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco.
3. Estudiar la incidencia que tienen sobre la gestión de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, los procesos financieros.
4. Proponer un plan de mejoras que permita elevar la eficiencia en los procesos de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco.

## **1.6. Pregunta de la investigación**

¿Cómo los procesos financieros pueden llegar a influir en la toma de decisiones de los gestores públicos de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco?

## 1.7. Metodología

Para la implementación de un método de obtención de indicadores, la Secretaría Nacional de la Administración Pública, emitió la Guía Metodológica del Gobierno por Resultados, «que es una solución integral de metodologías, herramientas digitales, aprendizaje práctico y adopción de cambio para soluciones sostenibles y autosuficiencia del cliente». (Guía Metodológica del Gobierno por Resultados, 2011)

El documento establece la metodología para el diseño de indicadores:

Un indicador es un instrumento para monitorear, predecir y administrar el desempeño necesario para alcanzar una meta determinada. En la metodología GPR, se crea un sistema de medición que incorpora una jerarquía de indicadores relacionados y asociados a: - Visión - Objetivos estratégicos - Objetivos específicos - Objetivos operativos - Procesos - Proyectos Conforme se va bajando de nivel, los indicadores miden resultados de carácter más operativo. (Guía Metodológica del Gobierno por Resultados, 2011)

Los indicadores deberán cumplir con las siguientes características:

Relevancia.- Los indicadores deben reflejar y evaluar el rendimiento esperado y permiten compararlo con el comportamiento actual.  
Confiabilidad.- Los indicadores deben medir de manera precisa los resultados esperados. Impacto.- Los indicadores deben medir el impacto en

términos de resultados, no de actividad. Utilidad.- Los indicadores deben apoyar la toma de decisiones para, en caso de ser necesario, realinear procesos internos. Eficiencia.- La actualización de los indicadores debe ser eficiente, sin gran consumo de recursos. Alcance.- Los indicadores deben cubrir los aspectos principales de la función de la institución. Fuente.- Las fuentes seleccionadas para los indicadores deben proveer información completa, precisa, consistente y de primera mano. Aceptación.- Los indicadores deben reflejar la medida de éxito en términos que pueda ser comprendida y aceptada por los clientes internos y externos. (Guía Metodológica del Gobierno por Resultados, 2011)

En el sistema de Gestión por Resultados se definen tres tipos de indicadores:

Al nivel más bajo de la jerarquía, se definen indicadores de actividad asociados a los proyectos y procesos. Estos indicadores cuantifican el desempeño durante la ejecución de un proceso y/o el cumplimiento del tiempo, presupuesto o resultados parciales de un proyecto. Los indicadores de resultados, se asocian a los planes operativos (N4)<sup>3</sup> y a los planes específicos (N2 y N3)<sup>4</sup>. Este tipo de indicadores miden el efecto en el desempeño de la institución durante la ejecución del plan por ejemplo: calidad de servicios, efectividad y eficiencia operacional, y productos obtenidos. Los indicadores de impacto, miden los cambios y resultados significativos en la realidad y para la sociedad, se asocian a los objetivos de

---

<sup>3</sup>En el GPR, los objetivos de una unidad operativa (N4) se les denomina objetivos operativos.

<sup>4</sup>En el GPR, los objetivos de una unidad operativa (N2 y N3) se les denomina objetivos específicos.

planes estratégicos nacionales y sectoriales (N0) e institucionales (N1).  
(Guía Metodológica del Gobierno por Resultados, 2011)

La guía metodológica establece recomendaciones sobre la construcción de indicadores:

Se deben definir indicadores proactivos que establezcan mediciones tempranas que permitan prever si se va a alcanzar el resultado acordado. En contraste los indicadores pasivos miden los resultados obtenidos “después” de que ocurren. La documentación del indicador debe detallar la fuente de obtención de la información (institución y responsable), método de cálculo, unidad de medición y línea base. El indicador debe tener una frecuencia adecuada para permitir la toma de acciones preventivas o correctivas durante la vigencia del plan. El estándar de la frecuencia de medición de indicadores será mensual. Por excepción la frecuencia podrá ser menor, hasta una frecuencia mínima de seis (6) meses. De ser el caso las métricas con periodos de actualización mayores a seis (6) meses serán consideradas como estadísticas relevantes. (Guía Metodológica del Gobierno por Resultados, 2011)

La técnica para la obtención de información fue la entrevista en profundidad, a través de preguntas previamente formuladas, con el objeto de conseguirla opinión por parte de la persona entrevistada, que permita conocer mucho más acerca del tema de estudio.

Los temas tratados en la entrevista se enfocaron en la desconcentración como eje fundamental de la institución en función de los procesos financieros, en a las experiencias

e inconvenientes suscitados en los procesos financieros y de presupuesto con los prestadores externos, la repercusión de la gestión financiera sobre los agregadores de valor<sup>5</sup> y sobre la operatividad misma de la institución; y, por último, la propuesta o recomendación para mejorar y optimizar la desconcentración de los procesos financieros.

Al aplicar la entrevista en profundidad se pudo establecer un vínculo directo con la persona entrevistada, permitiendo obtener información de primera mano sobre las experiencias e inconvenientes que han tenido que afrontar en relación al tema de desconcentración en los procesos financieros en el período 2012-2014 como institución establecida en el territorio de la Zona Cinco.

Las preguntas diseñadas y los resultados de la aplicación de la entrevista están contemplados en el Anexo “A”

---

<sup>5</sup>Son los procesos que realizan las actividades esenciales para proveer los servicios y los productos que ofrece a sus clientes una institución, los mismos que se enfocan a cumplir su misión.

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

#### **2.1. Antecedentes del tema**

En este apartado se exponen en primer lugar los antecedentes que dan origen a la investigación, transitando por una serie de estudios que se han realizado en el país, por diferentes autores, además se exponen los conceptos claves y aspectos normativos que, a consideración del autor, ocupa un lugar importante para la mejor comprensión del tema tratado.

De la Torres (2014), plantea que:

Aunque existe una normativa nacional de obligatoriedad de coordinación, no garantizan la articulación efectiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en el diseño de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, debido a que corresponde a una primera experiencia en el país, sumada a la diversidad de realidades en el nivel Nacional y al plazo limitado para la construcción de los mismos.(De la Torre Pillajo , 2014:VIII y 13-14)

Dentro de su proceso de investigación el autor identifica y plantea indicadores de gestión financiera pública (financiamiento y presupuesto) e indicadores de gestión administrativa pública (eficiencia, eficacia, objetivos, planes). Las variables han sido identificadas en

relación a la institución pública ART/PNUD Y SENPLADES y a la gestión pública. Los resultados de la investigación están establecidos de la siguiente manera:

La evaluación de resultados de la metodología ART/PNUD a nivel mundial, Latinoamérica y el Ecuador en específico dan cuenta de la adaptabilidad de la misma en los diferentes territorios y su contexto heterogéneo, reflejándose para el caso del Ecuador que el programa ha apoyado en el proceso de descentralización de competencias de fomento productivo y planificación del desarrollo, especialmente esta última con la aplicación de los mecanismos ART/PNUD de articulación y coordinación territorial de actores, instrumentos y entidades de la participación ciudadana, para este fin programa ha trabajado en el nivel nacional con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, a través de la elaboración de la Estrategia Territorial Nacional para la articulación de las políticas públicas.

(De la Torre Pillajo , 2014:VIII y 13-14)

Muñoz (2009) en su Tesis, previa a la obtención del título de Ingeniero Comercial, plantea que:

Cada vez más, los ciudadanos, las organizaciones y las empresas, reclaman de la Administración Pública que la prestación de sus servicios sea de calidad, la crítica a la Gestión del sector Público se refiere a la ineficiencia de las grandes estructuras jerárquicas de la administración a la hora de intentar adaptarse a un mundo en plena transformación tecnológica y económica. Para ello se hace imprescindible introducir en los Órganos e

instituciones públicas, sistemas de calidad en la gestión pública, incorporar la metodología de la mejora continua y adoptar aquellos principios de esa filosofía de gestión de la calidad, de acuerdo a su especificidad y de conformidad con el ordenamiento jurídico. (Muñoz, 2009:S/N)

En esta investigación el autor identifica y plantea indicadores de gestión de recursos financieros, así como indicadores de gestión de recursos organizacionales. Las variables han sido identificadas en relación al Instituto Nacional de Capacitación Campesina INCCA y a la gestión pública. Los resultados de la investigación están establecidos de la siguiente manera:

La práctica de gestión por procesos en el Instituto Nacional de Capacitación Campesina, ha sido ejecutada de manera poco eficiente, ya que sus operaciones especialmente financieras y organizacionales son lentos y sin capacidad de respuesta a los problemas inmediatos, aspectos que inciden en el crecimiento de la entidad que no cuenta con procesos claramente definidos, debido a que la visión, misión, objetivos, y demás componentes estratégicos no fueron elaborados ni mejorados con los cambios constantes que han mantenido la mayoría de instituciones públicas en nuestro país.(Muñoz, 2009:S/N)

Escobar (2014), plantea con respecto al tema tratado en esta investigación que:

El Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (e-SIGEF) busca gestionar los datos del sistema financiero de todo el país de manera más

efectiva a través de la descentralización en cuanto a la ejecución del presupuesto, pero manteniendo la centralización en lo que respecta a la existencia de sola una contabilidad del Gobierno central a través de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional con sus debidas subcuentas. Este sistema le permitirá aprovechar las herramientas tecnológicas como lo es el Internet para crear una base de datos única que sirva de apoyo al Ministerio de Finanzas y las entidades interesadas.(Escobar de la Cuadra, 2014:12)

Por otro lado en esta investigación el autor identifica y plantea indicadores de la gestión pública (financieros y administrativos). Las variables han sido identificadas en relación la entidad pública y a la gestión pública en procesos desconcentrados de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco. Los resultados de la investigación están establecidos de la siguiente manera:

Luego de analizar toda información recolectada para el presente proyecto de tesis titulado Guía operativa para unidades financieras desconcentradas del sector público ecuatoriano, se puede afirmar que la hipótesis planteada “la implementación de una guía operativa para unidades financieras desconcentradas que son manejadas por las Unidades de Gestión Administrativas Financieras Desconcentradas del Sector Publico ecuatoriano, permitirá agilizar los procesos y conseguir la optimización de los recursos del Estado”, debe ser aceptada. Esto debido a que como metodología se pudo comprobar que se tuvo un porcentaje de aceptación del

76% de las personas encuestadas y que trabajan en esta área que están de acuerdo en la creación de esta guía. (Escobar de la Cuadra, 2014:12)

Como se ha podido observar se han mencionado algunos autores y trabajos relacionados al tema de estudio que han permitido una secuencia lógica de los procesos descritos y que son la base para darle continuidad a esta investigación.

## **2.2. Políticas Públicas**

Dentro de los aspectos interesantes a tener en cuenta, es el relacionado con las políticas públicas, porque son la esencia de los procesos que se llevan a cabo en la Zona de Planificación Cinco y que a su vez permite una toma de decisiones efectivas en su nivel de gestión, ya que se trata de las decisiones que se toman estipuladas por los gobiernos para mantener la tranquilidad y la equidad.

De la Torre (2014), se refiere a que:

Las políticas públicas son aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y del sector privado.(De la Torre Pillajo , 2014:VIII y 13-14)

Para Luis Aguilar Villanueva (1993) las políticas públicas son concebidas como «un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos». (Aguilar, 1993)

Es así que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, establece en su “Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales”, el siguiente concepto de Política Pública:

Es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada. En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar. La interrelación de las decisiones de los distintos actores públicos. (SENPLADES, 2011)

Para cumplir con los objetivos de la Política Pública, se establece la Programación Plurianual de la Política (PPP), que «es el instrumento de planificación y de programación de mediano plazo en el cual se programa la estrategia de acción institucional para un período de gobierno».(SENPLADES, 2011)

La programación orienta la gestión institucional y tiene por objeto:

Asegurar la sostenibilidad intertemporal de los programas, proyectos, acciones y actividades que se prevé realizar. La PPP busca establecer las

finalidades y objetivos que tiene el gobierno y vincularlos potencialmente a la programación presupuestaria. Asimismo, propone alinear las prioridades de las instituciones nacionales con los objetivos de planificación nacional. Anualmente, la PPP se plasma en la Programación Anual de la Política (PAP). En ese contexto, la planificación sectorial debe establecer los objetivos, políticas, lineamientos de política, metas e indicadores, dentro de una determinada temporalidad. Debe, también, tomar en cuenta la dimensión anual y plurianual de la planificación institucional, de modo que se propicie un orden de articulación de la planificación con el ciclo presupuestario.

Por lo que se puede afirmar, que para lograr que el Estado pueda cumplir con sus funciones, tiene que adoptar políticas públicas que estén acorde a lo requerido por los gobiernos y los ciudadanos, en dependencia de la política social que se quiera asumir, todo en función de satisfacer las necesidades cada vez más crecientes de los integrantes de la sociedad.

## **2.3. Las Finanzas Públicas**

### **2.3.1. Generalidades**

En las políticas públicas resulta de gran importancia el manejo de las finanzas públicas, porque ellas son las que proveen los recursos financieros necesarios, para que el Estado pueda llevar a cabo una eficiente gestión y toma de decisiones.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas publicado en Registro Oficial No. 306 del 22 de octubre de 2010, que tiene por objeto «organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales», establece:

Art. 7.- De las condiciones para la gestión de las Finanzas Públicas:

Los entes a cargo de la planificación nacional y las finanzas públicas acordarán y definirán las orientaciones de política de carácter general, que serán de cumplimiento obligatorio para las finanzas públicas, en sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Estas orientaciones no establecerán procedimientos operativos.(Asamblea Nacional, 2010, pág. 6)

Art. 8.- Presupuestos participativos en los niveles de gobierno:

Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.(Asamblea Nacional, 2010, pág. 6)

Art. 77.- Presupuesto General del Estado:

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. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. (Asamblea Nacional, 2010, pág. 23)

#### Art. 78.- Clasificación de Ingresos

Ingresos permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.(Asamblea Nacional, 2010, pág. 24)

#### Art. 79.- Clasificación de egresos:

Egresos permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos.(Asamblea Nacional, 2010, pág. 28)

Los organismos, entidades, fondos o proyectos creados por ley, decreto u ordenanza, con existencia propia e independiente, que administran recursos y obligaciones del Estado, constituirán un ente financiero bajo cuya responsabilidad estará el funcionamiento del Sistema Nacional de Finanzas Públicas «si las circunstancias lo ameritan se desconcentrará el sistema, bajo la exclusiva responsabilidad del ente financiero institucional». (Ministerio de Finanzas, 2009:4-9)

La política fiscal, aparece en este contexto como la herramienta fundamental de control macroeconómico y las Finanzas Públicas. En este sentido, la forma, momento y circunstancias en que se abre paso a la desconcentración fiscal cobran una importancia fundamental para el país, desde el punto de vista macroeconómico, más allá de sus potenciales alcances políticos y sociales. «La dolarización, por otro lado, también plantea la necesidad apremiante de un control al sistema financiero, que hasta la actualidad no ha solucionado sus problemas básicos». (Ministerio de Finanzas, 2009:4-9)

### **2.3.2. La UDAF y la EOD**

En otra índole, es beneficioso hablar de las Unidades de Administración Financiera, porque son las que en general se encargan de cumplir con las funciones y el modo de administrar los recursos, cada unidad se encarga de definir estrategias que aseguren el cumplimiento de los objetivos para lo cual fueron creadas.

La Unidad de Administración Financiera UDAF, es la máxima instancia institucional en materia financiera y presupuestaria; cumple y vela por la aplicación de leyes, normas y procedimientos que rigen la actividad

financiera y presupuestaria de observancia general en la Institución.(Solorzano, 2013:1)

Las atribuciones de las Unidades de Administración Financiera de cada organismo y ente del Sector Público, son las siguientes:

- a. Coordinar la programación y formulación del presupuesto, la programación de la ejecución presupuestaria, y con los responsables de cada unidad ejecutora, la evaluación de la gestión presupuestaria;
- b. Coordinar con la unidad de planificación institucional la adecuada vinculación de la planificación con el presupuesto y el registro, en el sistema integrado de información financiera, de la parte pertinente a los objetivos, metas y acciones definidas en el plan.
- c. Coordinar la administración financiera institucional con el ente rector para la debida aplicación de las políticas, directrices, normas y procedimientos que emanen del mismo.(Solorzano, 2013:1)

Las Normas Técnicas de Presupuesto del Ministerio de Finanzas establecen que una Entidad Operativa Desconcentrada EOD:

Es la unidad desconcentrada con atribuciones y competencias para realizar funciones administrativas y financieras y que, estructuralmente, forma parte de una Institución. Los presupuestos se asignan al nivel de unidad ejecutora;

por tanto, son la instancia responsable, en lo operativo, de las distintas fases del ciclo presupuestario; para tal efecto se regirá a las disposiciones y normas del ente rector canalizadas a través de la UDAF y de las Unidades Coordinadoras de las que deberá requerir su aprobación o autorización en todo aquello que no se encuentre dentro de su marco de competencias. Todos los registros en las distintas fases del presupuesto se efectúan en la Entidad Operativa Desconcentrada; en consecuencia, le corresponde mantener los documentos de soporte de conformidad con las normas vigentes sobre la materia. Para efecto de realizar sus actividades mantendrá comunicación y canalizará sus requerimientos por medio de las Unidades Coordinadoras y la UDAF, según sea el caso. (Ministerio de Finanzas, 2011)

Se infiere que las Unidades de Administración Financiera a través de las Entidades Operativas Desconcentradas, constituyen un mecanismo importante para la coordinación, de aspectos relacionados con la programación de los presupuestos, la planificación, la información financiera, así como para hacer cumplir lo que está normado y establecido por la ley.

## **2.4. Procesos Financieros desconcentrados**

### **2.4.1. Características Generales**

Es beneficioso en esta investigación, tener en cuenta las nociones fundamentales a tratar, partiendo desde el análisis del concepto de desconcentración:

Desconcentración «es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente».(Cabanelas & López, 2003)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sobre los procesos de desconcentración, establece:

Art. 5.- Principios comunes:

Descentralización y Desconcentración.- En el funcionamiento de los sistemas de planificación y de finanzas públicas se establecerán los mecanismos de descentralización y desconcentración pertinentes, que permitan una gestión eficiente y cercana a la población.(Asamblea Nacional, 2010, pág. 4)

Art. 11.- Del ejercicio desconcentrado de la planificación nacional:

La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital. Se propiciará, además, la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la

ciudadanía, en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley. (Asamblea Nacional, 2010, pág. 7)

Art. 18.- Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:

Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.(Asamblea Nacional, 2010, pág. 8)

Art. 19.- Principios del Sistema:

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se orientará por los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social.(Asamblea Nacional, 2010, pág. 12)

El concepto de desconcentración abarca la transferencia del poder de los altos niveles de dirección hacia los niveles inferiores o desde la capital hacia los territorios, de esta forma modifica el equilibrio de las relaciones intergubernamentales, presupone la asignación de recursos y competencias desde el estado hacia todos los niveles, regiones y territorios.

Otro argumento importante que se ha considerado, son los resultados obtenidos por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>6</sup>, en donde en sus conclusiones generales exponen que la desconcentración en el Ecuador constituye un mecanismo que funciona de manera eficaz para la gestión local y para lograr los objetivos del Plan de Buen Vivir en todos los territorios, ya que existe un acercamiento de los servicios públicos a todos los ciudadanos, como allí se manifestó, la desconcentración es un mecanismo pero los ciudadanos son el objetivo, entendiendo y enfrentando sus necesidades de manera directa, facilitando el camino para la erradicación de la pobreza, fortaleciendo el trabajo entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos descentralizados. (CLAD, 2014)

En este sentido, el CLAD promulga la desconcentración de las SENPLADES como un proceso importante para el acercamiento de los servicios públicos a todos los ciudadanos, toda vez que se encuentran más cerca de la población y comprenden sus necesidades de manera directa, ayudando de esta forma a la perfección y buen funcionamiento de los objetivos trazados en el Plan Nacional del Buen Vivir, la igualdad y la erradicación de la pobreza.(CLAD, 2014)

#### **2.4.2. Necesidad de la implementación de los procesos financieros descentralizados**

En Ecuador, en base a la construcción de un nuevo modelo de Estado, se pone énfasis en las estructuras zonales desconcentradas, que comprende la territorialización de la política pública con el fin de propiciar una nueva estructura administrativa y fomentar el desarrollo

---

<sup>6</sup> Organismo público e intergubernamental que tiene como objetivo modernizar las administraciones públicas como factor estratégico del desarrollo

endógeno. Con esto se logra de manera paulatina una mayor equidad en la distribución del ingreso, así como los destinos del llamado gasto público, suscita la sostenibilidad fiscal y el equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, la consolidación de los gobiernos mediante transferencias progresivas de competencias, la delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel para evitar la duplicación de funciones y el fortalecimiento de la capacidad del Estado desde la consolidación y fortalecimiento de las capacidades de cada uno de los niveles de gobierno, de manera tal que se alcance una administración eficaz de sus circunscripciones territoriales, impulsando así el desarrollo nacional desde la prestación adecuada de los servicios públicos. (Consejo Nacional de Competencias , 2015)

Las regiones administrativas definidas mediante Decreto Ejecutivo No. 878, publicado en el Registro Oficial No. 268 del 8 de febrero del 2008, reformado en virtud de los Decretos Ejecutivos Nos. 956 y 357 de 12 de marzo del 2008 y 20 de mayo del 2010, respectivamente, dispone que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, deberá organizarse en función de las zonas administrativas de planificación definidas en dichos instrumentos, se establecerán subsecretarías zonales desconcentradas, cuya misión será gestionar el Sistema Nacional de Planificación, en cada una de las áreas de su jurisdicción asignada.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 392 -2010, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 95 de 2 de diciembre del 2010, se expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en el cual se establece un régimen desconcentrado de gestión, a través de la creación de ocho Subsecretarías Zonales de Planificación, las cuales ejercerán sus

competencias y atribuciones técnicas, operativas, administrativas y financieras de manera desconcentrada.(Secretaría General de Planificación y Desarrollo, 2015)

### **2.4.3. Los procesos de desconcentración financiera de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco**

Mediante Acuerdo SENPLADES No. 569 del 2 de abril de 2012, se emite el Reglamento de Desconcentración Administrativa, Financiera y Jurídica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, cuyo objeto es «desconcentrar las competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades establecidas al Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo como autoridad nominadora, autorizador del gasto, autorizador de procesos y representante legal, como máxima autoridad de la Institución, a favor de las autoridades jerárquicas inferiores», cuyo Capítulo IV establece la desconcentración de los asuntos financieros:

Art. 15.- Se delega a los Subsecretarios/as Generales, Subsecretarios/as Nacionales, Subsecretarios/as Zonales, Coordinadores Generales, Director de Representación en Directorios y Empresas Públicas y Director/a de Comunicación Social, o quienes hicieren sus veces, en el ámbito de sus competencias, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Elaborar el Plan Operativo Anual de la Unidad a su cargo y solicitar sus reformas, en coordinación con las Coordinaciones Generales Administrativa Financiera y de Planificación Institucional. (SENPLADES, 2012)

Art. 16.- Delegar al Coordinador/a General de Planificación Institucional la aprobación de las reformas al POA, excepto las de su Unidad Administrativa, las cuales serán aprobadas por el Secretario Nacional (SENPLADES, 2012)

Art. 18.- Delegar al Director/a Financiera o Director/a Administrativo Financiero de las Subsecretarías Zonales, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Suscribir las reformas presupuestarias que corresponda, de acuerdo a las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y demás normativa aplicable, previa aprobación del Coordinador/a General Administrativo Financiero o del respectivo Subsecretario/a Zonal de Planificación, conforme corresponda. (SENPLADES, 2012)

En el caso de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, perteneciente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, tiene desconcentrados algunos sistemas administrativos y financieros que le ofrece autonomía solo para la ejecución de determinadas acciones.

**CAPÍTULO III**

**ANÁLISIS DE VARIABLES E INDICADORES OBTENIDOS DE LA  
EXPERIENCIA DE LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN  
CINCO, 2012 – 2014.**

**3.1. Evolución de los resultados de las Finanzas Públicas, en la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, 2012-2014**

Las finanzas públicas del Ecuador, tienen como meta principal disponer de una justa distribución del ingreso. En un contexto caracterizado por decisiones políticas, la crisis económica internacional, la baja del precio del petróleo, el cambio de la matriz productiva y la necesidad de atender proyectos prioritarios para el país, se torna indispensable alinear la política fiscal hacia la consolidación de una distribución económica eficiente, proceso en el que juega un papel clave las transferencias efectuadas por el gobierno central para cubrir el gasto planificado por las diferentes entidades del sector público.

La compleja estructura y la diversidad de funciones que caracterizan a gran parte de las instituciones del sector público, dificulta su clasificación en los diferentes niveles de gobierno. Las zonas de planificación son entidades de coordinación y supervisión que incluyen instituciones que mantienen relaciones administrativas y financieras directas con instancias superiores del gobierno central y ejercen actividades en el campo de su competencia: servicios generales, educación, salud, bienestar social, servicios económicos, etc.

A continuación se presenta la evolución el presupuesto asignado a la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, durante el período 2012-2014:

**Tabla 1: Evolución del presupuesto asignado período 2012-2014**

Detalle	2012	2013	2014
Presupuesto asignado	155.840,00	277.831,00	235.251,17
Variación anual		121.991,00	-42.579,83
Porcentaje de variación anual		78,28%	-15,33%

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014

**Elaborado por:** El Autor

Para determinar el porcentaje de variación anual, se utiliza el siguiente indicador:

$$\text{Porcentaje de variación anual} = \frac{\text{Presupuesto asignado año 2} - \text{Presupuesto asignado año 1}}{\text{Presupuesto asignado año 1}} * 100$$

$$\text{Porcentaje de variación anual 2013} = \frac{277.831,00 - 155.840,00}{155.840,00} * 100$$

$$\text{Porcentaje de variación anual 2013} = 78,28\%$$

$$\text{Porcentaje de variación anual 2014} = \frac{235.251,17 - 277.831,00}{277.831,00} * 100$$

$$\text{Porcentaje de variación anual 2014} = -15,33\%$$

Es decir, que el gobierno central asignó un presupuesto para la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco para el año 2012 de 155.840 dólares, para el año 2013 el presupuesto se incrementa a 277.831 lo que representa un porcentaje de variación anual de 78,28%. Para el año 2014 se reduce el presupuesto y se asigna 235.251, lo que representa una un porcentaje de variación de -15,33%.

### **3.2. Diseño de indicadores a la gestión presupuestaria**

#### **3.2.1. Análisis de indicadores de la gestión, valoración de la eficiencia en la utilización de los recursos en el tiempo en que se desarrolla el plan, 2012-2014**

La Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco tiene contemplado dentro de su planificación anual los siguientes objetivos operativos, los mismos que se encuentran alineados al PNBV y a la Agenda Zonal:

1. Incrementar el nivel de funcionamiento del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa en el territorio para el cumplimiento y la aplicabilidad de los lineamientos del PNBV, agendas intersectoriales y la agenda zonal, mediante la capacitación de los actores, fortalecimiento del S.N.I.<sup>7</sup> y acciones para la implementación y ejecución de la Agenda Zonal del territorio.
2. Incrementar la consolidación del poder popular en el territorio, mediante el fortalecimiento de los espacios de participación como el Consejo Sectorial de

---

<sup>7</sup>Sistema Nacional de Información

Participación Ciudadana y Asamblea Plurinacional Intercultural para el Buen Vivir, impulsados por la SENPLADES.

3. Incrementar el nivel de orientación de la inversión pública en el territorio en cumplimiento a los objetivos del PNBV y de la Agenda Zonal, mediante la optimización de los procesos de formulación, análisis, priorización, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión en la zona.
4. Incrementar la desconcentración y descentralización en el territorio, mediante el acompañamiento y evaluación de la implementación de los procesos.
5. Incrementar la eficiencia operacional en el territorio, mediante el fortalecimiento de los procesos en la zona y su articulación con matriz.

Estos objetivos han sido permanentes desde el año 2012, los cuales para su cumplimiento han requerido de una asignación presupuestaria anual, de acuerdo a las siguientes estimaciones:

**Tabla 2: Determinación del presupuesto solicitado período 2012-2014**

Detalle	Años		
	2012	2013	2014
Presupuesto solicitado	\$ 184.000,00	\$ 284.360,00	\$ 304.560,00

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014, expresado en dólares.

**Elaborado por:** El Autor

Para el cumplimiento de los objetivos se han establecido proyectos de forma anual, con su respectiva asignación presupuestaria, detallada a continuación:

**Tabla 3: Presupuesto por proyectos 2012**

ENTIDAD	PROYECTO	GRUPO DE GASTO	PRESUPUESTO ASIGNADO
ZONA No. 5 MILAGRO	ADMINISTRACIÓN GENERAL	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	102.800,00
		OTROS GASTOS CORRIENTES	3.700,00
		<b>TOTAL</b>	<b>106.500,00</b>
	PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA ECONÓMICO SOLIDARIO Y SOSTENIBLE PASES	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	49.340,00
		<b>TOTAL</b>	<b>49.340,00</b>
	<b>TOTAL GENERAL</b>		

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014, expresado en dólares.

**Elaborado por:** El Autor

**Tabla 4: Presupuesto por proyectos 2013**

ENTIDAD	PROYECTO	GRUPO DE GASTO	PRESUPUESTO ASIGNADO
SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SENPLADES - SUBSECRETARIA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO	ADMINISTRACIÓN GENERAL	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	143.574,84
		OTROS GASTOS CORRIENTES	8.175,10
		<b>TOTAL</b>	<b>151.749,94</b>
	PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA ECONÓMICO SOLIDARIO Y SOSTENIBLE PASES	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	14.780,30
		<b>TOTAL</b>	<b>14.780,30</b>
	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN – S. N. I. FASE II	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	7.720,00
		<b>TOTAL</b>	<b>7.720,00</b>
	IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL DE DISTRITOS Y CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL BUEN VIVIR	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	14.612,08
		BIENES DE LARGA DURACIÓN	6.465,76
		<b>TOTAL</b>	<b>21.077,84</b>
	GENERACIÓN DE INSUMOS PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL EN EL MARCO DEL BUEN VIVIR	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	18.064,00
		<b>TOTAL</b>	<b>18.064,00</b>
	OPTIMIZACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA SENPLADES	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	50.000,00
		<b>TOTAL</b>	<b>50.000,00</b>
	GENERACIÓN DE ALERTAS COYUNTURALES Y ESTRUCTURALES A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	3.213,00
		<b>TOTAL</b>	<b>3.213,00</b>
	INSTRUMENTOS Y METODOLOGÍAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN PROGRAMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL SECTORIAL Y TERRITORIAL	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	11.225,92
<b>TOTAL</b>		<b>11.225,92</b>	
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>\$ 277.831,00</b>

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014, expresado en dólares.

**Elaborado por:** El Autor

**Tabla 5: Presupuesto por proyectos 2014**

ENTIDAD	PROYECTO	GRUPO DE GASTO	PRESUPUESTO ASIGNADO	
SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SENPLADES - SUBSECRETARIA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO	ADMINISTRACIÓN GENERAL	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	168.981,52	
		OTROS GASTOS CORRIENTES	8.770,02	
		<b>TOTAL</b>	<b>177.751,54</b>	
	ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL DISTRITOS Y CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DEL BUEN VIVIR	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	4.696,85	
		<b>TOTAL</b>	<b>4.696,85</b>	
	OPTIMIZACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA SENPLADES	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	13.352,79	
		BIENES DE LARGA DURACIÓN	3.500,00	
		<b>TOTAL</b>	<b>16.852,79</b>	
	INSTRUMENTOS Y METODOLOGÍAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN PROGRAMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL SECTORIAL Y TERRITORIAL	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	29.950,00	
		<b>TOTAL</b>	<b>29.950,00</b>	
	IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECRETARÍA TÉCNICA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN	5.999,99	
		<b>TOTAL</b>	<b>5.999,99</b>	
	<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>\$ 235.251,17</b>

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014, expresado en dólares.

**Elaborado por:** El Autor

**a. Indicadores de eficacia: logro, éxito, grado de cumplimiento de los objetivos propuestos**

Debido a diferentes factores que afectan el Presupuesto General del Estado, el Gobierno Central se ha visto obligado a establecer políticas de austeridad, por lo que no se asignó el presupuesto requerido, factor que ha mermado los recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en la planificación anual de la Zona de Planificación Cinco, de la siguiente manera:

**Tabla 6: Determinación del presupuesto asignado período 2012-2014**

Detalle	Años		
	2012	2013	2014
Presupuesto solicitado	184.000,00	284.360,00	304.560,00
Presupuesto asignado	155.840,00	277.831,00	235.251,17
Variación no asignado	28.160,00	6.529,00	69.308,83
Porcentaje de variación no asignado	15,30%	2,30%	22,76%

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014, expresado en dólares.

**Elaborado por:** El Autor

Para determinar el porcentaje de variación anual, se utiliza el siguiente indicador:

$$\text{Porcentaje de variación no asignado} = \frac{\text{Presupuesto solicitado} - \text{Presupuesto asignado}}{\text{Presupuesto solicitado}} * 100$$

$$\text{Porcentaje de variación no asignado 2012} = \frac{184.000,00 - 155.840,00}{184.000,00} * 100$$

$$\text{Porcentaje de variación no asignado 2012} = 15,30\%$$

$$\text{Porcentaje de variación no asignado 2013} = \frac{284.360,00 - 277.831,00}{284.360,00} * 100$$

$$\text{Porcentaje de variación no asignado 2013} = 2,30\%$$

$$\text{Porcentaje de variación no asignado 2014} = \frac{304.560,00 - 235.251,17}{304.560,00} * 100$$

$$\text{Porcentaje de variación no asignado 2014} = 22,76\%$$

Si consideramos estos resultados en el nivel de eficiencia del cumplimiento de objetivos en el tiempo en que se desarrolla el plan durante el período 2012-2014, se pueden establecer los siguientes indicadores:

**Tabla 7: Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de objetivos período 2012-2014**

Detalle	Porcentaje óptimo de eficiencia	Porcentaje de reducción presupuestaria	Nivel de eficiencia
Cumplimiento de objetivos año 2012	100,00%	15,30%	84,70%
Cumplimiento de objetivos año 2013	100,00%	2,30%	97,70%
Cumplimiento de objetivos año 2014	100,00%	22,76%	77,24%

**Elaborado por:** El Autor

Es decir, para el año 2012 el nivel de eficiencia fue del 84,70%, para el año 2013 se logra incrementar el nivel de eficiencia con respecto al cumplimiento de objetivos llegando al 97,70%, sin embargo, para el año 2014 se reduce el nivel de eficiencia al 77,24%, por lo que se podría deducir, que muchos proyectos a nivel operativo no se estén cumpliendo a cabalidad por la falta de presupuesto, lo que puede repercutir en la capacidad de gestión pública de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco.

**b. Indicadores de eficiencia: metas alcanzadas y recursos consumidos**

La evaluación institucional comprenderá el análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria financiera al nivel del presupuesto de la institución y de los programas que lo conforman, sustentada en los estados de ejecución presupuestaria; y, el análisis del grado de cumplimiento de las metas de producción y de resultados contenidas en los programas presupuestarios, en combinación con los recursos utilizados, en términos de los

conceptos de eficiencia y eficacia que se expresan en el presupuesto traducidos a indicadores de resultados. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas , 2010)

Para determinar el nivel de eficiencia, en relación a las metas alcanzadas y recursos consumidos, se ha tomado en consideración el nivel de cumplimiento de la ejecución presupuestaria, bajo el desarrollo del siguiente indicador:

$$\text{Porcentaje de ejecución} = \frac{\text{Presupuestado} - \text{Saldo}}{\text{Presupuestado}} * 100$$

$$\text{Porcentaje de ejecución} = \frac{106.500,00 - 3.413,55}{106.500,00} * 100$$

$$\text{Porcentaje de ejecución} = 96,79\%$$

A continuación se presenta el porcentaje de ejecución para la determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos para el período 2012 – 2014:

**Tabla 8: Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos 2012.**

ENTIDAD	PROYECTO	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	SALDO	PORCENTAJE EJECUCIÓN
ZONA No. 5 MILAGRO	ADMINISTRACIÓN GENERAL	106.500,00	103.086,45	3.413,55	96,79%
	PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA ECONÓMICO SOLIDARIO Y SOSTENIBLE PASES	49.340,00	43.581,99	5.758,01	88,33%
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>\$155.840,00</b>	<b>\$146.668,44</b>	<b>\$9.171,56</b>	<b>94,11%</b>

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014, expresado en dólares.

**Elaborado por:** El Autor

**Tabla 9: Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos 2013.**

ENTIDAD	PROYECTO	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	SALDO	PORCENTAJE EJECUCIÓN
<b>SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SENPLADES - SUBSECRETARIA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO</b>	ADMINISTRACIÓN GENERAL	151.749,94	149.836,18	1.913,76	98,74%
	PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA ECONÓMICO SOLIDARIO Y SOSTENIBLE PASES	14.780,30	13.573,98	1.206,32	91,84%
	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN - S N I FASE II	7.720,00	7.647,36	72,64	99,06%
	IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL DE DISTRITOS Y CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL BUEN VIVIR	21.077,84	17.873,64	3.204,20	84,80%
	GENERACIÓN DE INSUMOS PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL EN EL MARCO DEL BUEN VIVIR	18.064,00	18.052,85	11,15	99,94%
	OPTIMIZACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA SENPLADES	50.000,00	49.998,86	1,14	100,00%
	GENERACIÓN DE ALERTAS COYUNTURALES Y ESTRUCTURALES A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	3.213,00	3.209,45	3,55	99,89%
	INSTRUMENTOS Y METODOLOGÍAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN PROGRAMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL SECTORIAL Y TERRITORIAL	11.225,92	10.932,20	293,72	97,38%
<b>TOTAL ZONA DE PLANIFICACIÓN CINCO</b>		<b>\$277.831,00</b>	<b>\$271.124,52</b>	<b>6.706,48</b>	<b>97,59%</b>

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014

**Elaborado por:** El Autor

**Tabla 10: Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos 2014.**

ENTIDAD	PROYECTO	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	SALDO	PORCENTAJE EJECUCIÓN
SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SENPLADES - SUBSECRETARIA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO	ADMINISTRACIÓN GENERAL	177.751,54	177.678,98	72,56	99,96%
	IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL DE DISTRITOS Y CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS DE PLANIFICACIÓN PARA EL BUEN VIVIR	4.696,85	4.693,85	3,00	99,94%
	OPTIMIZACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA SENPLADES	16.852,79	16.827,79	25,00	99,85%
	INSTRUMENTOS Y METODOLOGÍAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN PROGRAMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL SECTORIAL Y TERRITORIAL	29.950,00	27.809,65	2.140,35	92,85%
	IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECRETARÍA TÉCNICA PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA	5.999,99	5.999,99	0,00	100%
<b>TOTAL ZONA DE PLANIFICACIÓN CINCO</b>		<b>\$235.251,17</b>	<b>\$233.010,26</b>	<b>2.240,91</b>	<b>99,04%</b>

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014

**Elaborado por:** El Autor

La evaluación anual establece que durante el año 2012 el porcentaje de ejecución presupuestaria alcanzó un 94,11%, para el año 2013 se llegó a una ejecución del 97,59%, finalmente, para el año 2014 se obtuvo un 99,04% de porcentaje de ejecución, lo que determina que la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco ha mantenido un nivel óptimo de eficiencia en el ámbito financiero, que le ha permitido a la entidad cumplir con los objetivos propuestos.

### **3.3. Valoración general de los resultados, 2012-2014**

La valoración general de los resultados se sustentará en los estados de ejecución presupuestaria del gasto y en la apertura programática del presupuesto. La información hará mención al grado de cumplimiento de las políticas presupuestarias (indicadores), por lo que la evaluación se concentrará en el análisis del ritmo de cumplimiento de las metas esperadas con respecto al cumplimiento de objetivos.

**Tabla 11: Valoración general de resultados período 2012 –2014**

Detalle	Indicador	Descripción	Análisis de resultados
Evolución del presupuesto asignado durante el período	$PVA = \frac{\text{Presupuesto asignado año 2} - \text{Presupuesto asignado año 1}}{\text{Presupuesto asignado año 1}} * 100$	Mide el porcentaje de variación anual de incremento en el presupuesto asignado durante el período	Los resultados determinaron que del presupuesto asignado durante el año 2012, para el año 2013 hubo una variación positiva que representó el 78,28% de incremento (121.991,00 dólares), sin embargo, para el año 2013 se recorta el presupuesto en un 15,33% (42.579,83 dólares).
Porcentaje de variación del presupuesto solicitado y asignado	$PVNA = \frac{\text{Presupuesto solicitado} - \text{Presupuesto asignado}}{\text{Presupuesto solicitado}} * 100$	Mide el porcentaje de variación entre el presupuesto solicitado y el presupuesto asignado durante el período	Los resultados determinaron que para el año 2012 no se asignó el presupuesto solicitado en un 15,30% (28.160,00 dólares), para el año 2013 se redujo este margen a un 2,30% (6.529,00 dólares), para el año 2014 existe una disminución importante que llega a un 22,76% (69.308,83 dólares).
Determinación del nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos	$\text{Porcentaje de ejecución} = \frac{\text{Presupuestado} - \text{Saldo}}{\text{Presupuestado}} * 100$	Mide el nivel de eficiencia en el cumplimiento de proyectos	Los resultados establecieron que para el año 2012 el porcentaje de ejecución de los proyectos fue del 94,11%, para el año 2013 se incrementa al 97,59%, llegando finalmente al año 2014 a un nivel de cumplimiento del 99,04%.

**Elaborado por:** El Autor

Dentro de la valoración de resultados es importante resalta que la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, durante el período de análisis ha tenido que realizar permanentemente reformas presupuestarias, debido a que no se ha asignado el presupuesto solicitado, llegando inclusive en el año 2014 a una reducción de \$ 69.308,83 dólares, lo que obligó a la institución a replantear su planificación operativa y a priorizar sus proyectos para acoplarse a la asignación presupuestaria emitida por el gobierno central.

**Tabla 12: Reformas presupuestarias período 2012 –2014**

<b>AÑO</b>	<b>VALOR</b>
2012	\$ 82.649,42
2013	\$ 198.550,47
2014	\$ 102.116,74

**Fuente:** Proforma presupuestaria Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco 2012-2014

**Elaborado por:** El Autor

## CAPÍTULO IV

### PROPUESTA DE MEJORAS PARA LA DESCONCENTRACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LA SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO

#### 4.1. Identificación de los posibles problemas y priorización

En base al análisis obtenido de la aplicación de la entrevista en profundidad, a continuación se utilizará el diagrama de Pareto para priorizar los problemas.

La Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco como entidad operativa desconcentrada, tiene restricciones en los procesos financieros y de índole presupuestaria, para lo cual es necesario analizar este problema para tomar decisiones encaminadas a solucionarlo. Se ha identificado las principales causas que pueden estar incidiendo sobre el problema. La frecuencia estuvo determinada por las respuestas obtenidas de los entrevistados:

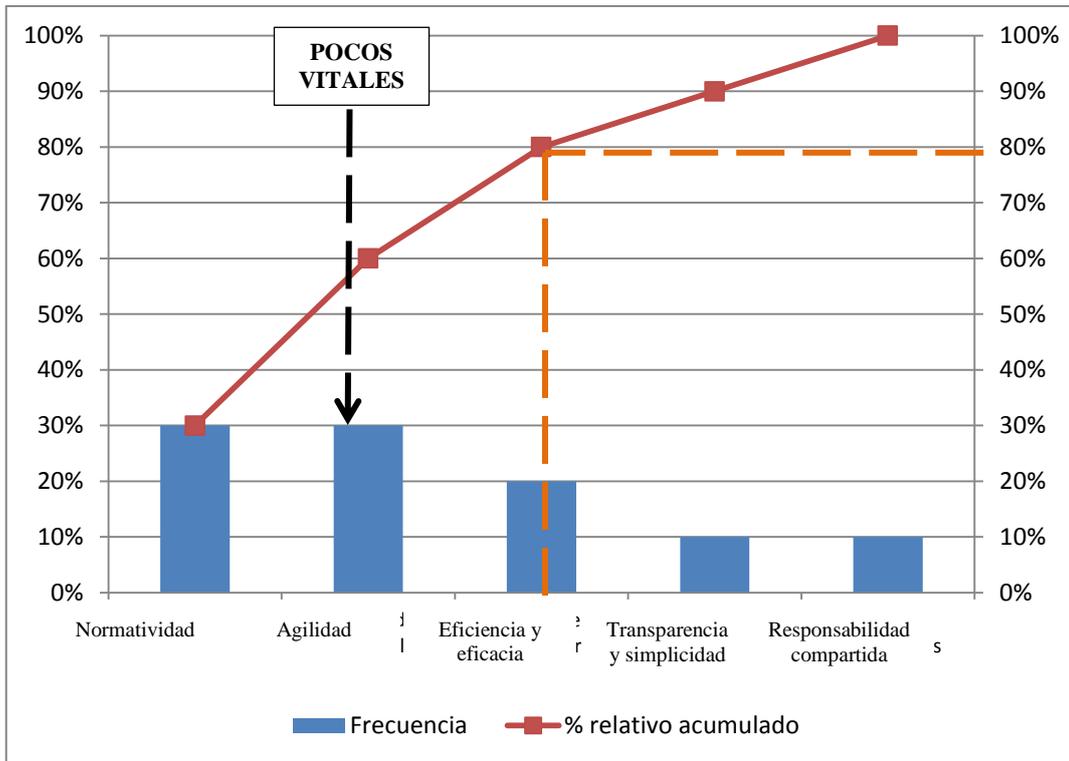
**Tabla13: Principales causas que inciden en los procesos de desconcentración**

Causas	Frecuencia	% relativo acumulado
Normatividad	30%	30%
Agilidad	30%	60%
Eficiencia y eficacia	20%	80%
Transparencia y simplicidad	10%	90%
Responsabilidad compartida	10%	100%

**Fuente:** Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco

**Elaborado por:** El Autor

**Ilustración 2: Diagrama de Pareto**



**Fuente:** Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco

**Elaborado por:** El Autor

Bajo estos resultados se presenta una tabla de priorización de problemas, en donde se han considerado las siguientes preguntas:

- ¿Qué cantidad de personas pueden ser afectadas por el problema? Se mide en porcentaje.
- ¿Cuál es la intensidad de daño que puede ocasionar el problema? Que va desde grave, medianamente grave y nada grave.
- ¿Cuál es la capacidad de intervención para dar la solución al problema? Qué va desde alta, mediana y baja.

- ¿Cuál es el beneficio que aporta a la solución del problema? Qué va desde alta, mediana y baja.

**Tabla14: Priorización de problemas**

	<b>MAGNITUD</b> ¿Cuántos miembros son afectados por el problema	<b>GRAVEDAD</b> ¿Cuánto daño ocasiona?	<b>CAPACIDAD</b> ¿Qué posibilidades de solución tenemos?	<b>BENEFICIO</b> ¿Cuánto beneficia su solución?
<b>PROBLEMA 1</b> Normatividad	Hasta el 100%	Grave	Alta	Alto beneficio
<b>PROBLEMA 2</b> Agilidad	Hasta el 100%	Grave	Alta	Alto beneficio
<b>PROBLEMA 3</b> Eficiencia y eficacia	Hasta el 100%	Grave	Alta	Alto beneficio
<b>PROBLEMA 4</b> Transparencia y simplicidad	Hasta el 50%	Medianamente grave	Alta	Alto beneficio
<b>PROBLEMA 5</b> Responsabilidad compartida	Hasta el 40%	Medianamente grave	Mediana	Mediano beneficio

**Fuente:** Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco

**Elaborado por:** El Autor

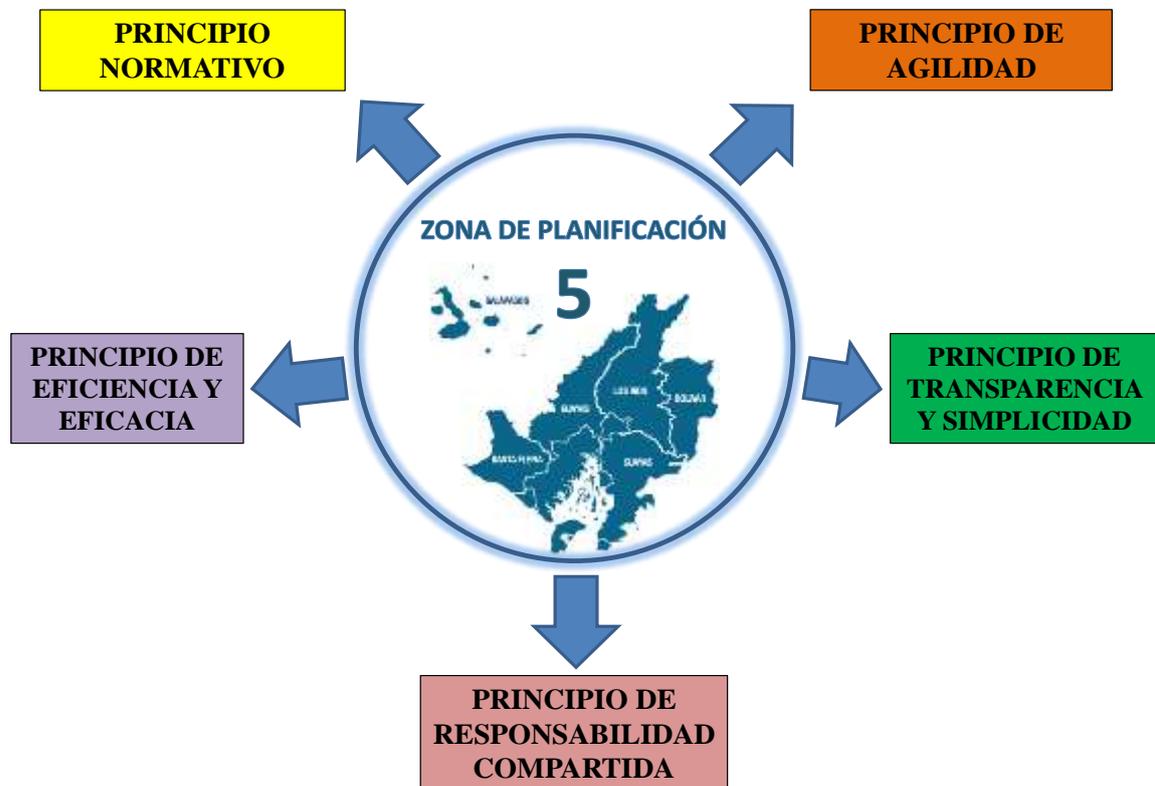
La tabla determina cuáles son las mayores causas del problema, por lo que deberá considerarse la elaboración de un modelo para fortalecer la desconcentración financiera de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, que permita implementar planes de acción para reducir o minimizar los problemas.

#### 4.2. Propuesta de mejoras para la Gestión de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco

Para realizar una propuesta de mejoras para la Gestión de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, a continuación se determina un Modelo de Fortalecimiento de la Desconcentración Financiera:

**Ilustración 3: Modelo de fortalecimiento de la desconcentración financiera**

##### MODELO DE FORTALECIMIENTO DE LA DESCONCENTRACIÓN FINANCIERA



Elaborado por: El Autor

#### **4.2.1. Principio normativo**

Este principio debe impulsar las políticas de desconcentración, determinadas en los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo a las normas legales establecidas para el efecto, en coordinación con la SENPLADES como órgano de gobierno responsable de la programación, dirección, supervisión y ejecución de la desconcentración.

#### **4.2.2. Principio de agilidad**

Prevalece en el desarrollo de las funciones y actividades desconcentradas. Este principio dispone que las autoridades delegadas de autoridad deban mantener un proceso ágil y rápido en la gestión presupuestaria, apelando a la racionalidad en el uso de los tiempos, medios y formas.

#### **4.2.3. Principio de eficiencia y eficacia**

Las funciones descentralizadas responden a una visión y función institucional las cuales se verán reflejadas en la prestación de los servicios públicos desconcentrados, como parte fundamental de la gestión pública. Este principio permitirá orientar la capacidad institucional al logro de los objetivos, líneas y acciones de la política implementada por la SENPLADES.

#### **4.2.4. Principio de transparencia y simplicidad**

Este principio tiene como principal propósito proporcionar claridad en la información con relación a su actuar en la gestión pública, considerando la transparencia como un instrumento de control social aplicado mediante un accionar activo de la población, evitando la pérdida de confianza del ciudadano y de las autoridades.

#### **4.2.5. Principio de responsabilidad compartida**

Permite promover de manera responsable para que cada una de las autoridades delegadas de responsabilidad acepte la responsabilidad de manera compartida pero diferenciada, en cuanto a la gestión descentralizada, en el uso racional de los recursos asignados, en apoyo al desarrollo de la gestión de las autoridades del nivel jerárquico superior.

### **4.3. Ejes y etapas del modelo de desconcentración**

La SENPLADES define a la desconcentración como el “traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependientes; el nivel central mantiene la rectoría y garantiza la calidad y buen cumplimiento, mediante la aplicación del procedimiento y cuya finalidad es contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad y calidez” (SENPLADES, 2013)

Para el establecimiento de los ejes y etapas del modelo de desconcentración, se utilizará el formulario emitido por la SENPLADES en la Norma Técnica de Desconcentración 2013, de acuerdo a los siguientes criterios:

**Tabla 15: Criterios para la implementación del modelo de desconcentración**

Etapa Eje	Diseño	Ejecución		Seguimiento y evaluación
		Implementación	Operación	
Tiene por objetivo dimensionar las condiciones para apoyar en la consecución de los objetivos institucionales	Diseño de la capacidad institucional en relación con la incidencia presupuestaria que permitan habilitar eficientemente la gestión institucional desconcentrada	Determinar la incorporación de elementos que garanticen la ejecución eficiente de los recursos financieros	Analizar el impacto presupuestario del proceso de desconcentración en relación con el incremento o no del presupuesto institucional	Realizar el monitoreo y análisis de los resultados obtenidos durante la implementación y operatividad de la gestión desconcentrada

**Fuente:** Norma Técnica de Desconcentración SENPLADES 2013.

**Elaborado por:** El Autor

#### **4.4. Plan de acción para la implementación del modelo de desconcentración**

A continuación se presenta el plan de acción del modelo de desconcentración:

**Tabla 16: Plan de acción para la implementación del modelo de desconcentración**

Eje	Etapa	Diseño	Ejecución		Seguimiento y evaluación
			Implementación	Operación	
Principio normativo		Identificar los principios normativos y recursos legales de la desconcentración de la Zona de Planificación Cinco	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados	Entidad con facultades y servicios desconcentrados	Gestión de procesos desconcentrados eficientes, eficaces y con calidad
		Garantizar la aplicación de los principios normativos de descentralización	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		
Principio de agilidad		Fortalecer la micro planificación sectorial e intersectorial para la prestación de servicios	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados	Entidad Desconcentrada operando según estándares	Gestión de procesos desconcentrados eficientes, eficaces y con calidad
		Profundizar la desconcentración administrativa y financiera	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		
		Consolidar la desconcentración de la Función Ejecutiva a través de la articulación territorial e intersectorial.	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		
Principio de eficiencia y eficacia		Gestionar la ordenación y prestación de servicios públicos eficaces orientados a la economía de sus	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de		

	resultados.	Resultados		
	Ajustar ágilmente los procesos que garanticen el cumplimiento del uso eficiente de los recursos.	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		
Principio de transparencia y simplicidad	Implementar normas de ética profesional en el cumplimiento de funciones desconcentradas	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		
	Elaborar y mantener permanentemente estadísticas de resultados de la gestión desconcentrada	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		
Principio de responsabilidad compartida	Realizar sus actividades en la función pública, en función de resultados por resultados	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados	Servidores públicos calificados desempeñando labores con condiciones óptimas	Gestión de procesos desconcentrados eficientes, eficaces y con calidad
	Determinar las atribuciones y competencia que deben ejercerse	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		
	Determinar el responsable de la gestión del bien o serviciopúblico	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		
	Definir roles y responsabilidades en los	Cronograma Capacitación		

	diferentes niveles de la gestión desconcentrada	Presupuesto Evaluación de Resultados		
	Definir procesos para que se desarrollen capacidades de asumir sus roles en la administración pública de manera eficiente	Cronograma Capacitación Presupuesto Evaluación de Resultados		

**Fuente:** Norma Técnica de Desconcentración SENPLADES 2013.

**Elaborado por:** El Autor

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 1. Conclusiones

- El modelo de desarrollo vigente en el Ecuador se encuentra en un período de perfeccionamiento en lo económico y social, centrados en el Plan Nacional del Buen Vivir. La concentración en la toma de decisiones, ha frenado el manejo en la asignación de los gastos, las finanzas y en la generación de ingresos, lo cual ha traído como consecuencia, que no se logren avances significativos en los diferentes sectores sociales. Algunas restricciones tienen que ver con las modificaciones presupuestarias, necesarias en situaciones puntuales, con la compra de bienes que necesita para satisfacer las necesidades sociales, debido a que deben pasar primero por la aprobación de la planta central, por lo que la toma de decisiones se ve frenada en su gestión. Todo esto dificulta la agilidad en la solución de problemas financieros y sociales.
  
- Durante el proceso de investigación se expusieron en primer lugar los antecedentes que dieron origen a la investigación, transitando por una serie de estudios que se han realizado en el país por diferentes autores, además se presentaron los conceptos claves y aspectos normativos para la mejor comprensión del tema tratado. Dentro de los aspectos importantes que fueron tomados en cuenta, es el relacionado con las políticas públicas, en donde resulta de gran importancia el manejo de las finanzas públicas, porque ellas son las que proveen los recursos financieros necesarios, para que el Estado pueda llevar a cabo una eficiente gestión y toma de decisiones. El concepto de desconcentración abarca la transferencia del poder de los altos niveles de dirección hacia los niveles inferiores o desde la capital hacia los territorios, de esta forma modifica el equilibrio de

las relaciones intergubernamentales, presupone la asignación de recursos y competencias desde el estado hacia todos los niveles, regiones y territorios. En Ecuador, en base a la construcción de un nuevo modelo de Estado, se pone énfasis en las estructuras zonales desconcentradas, que comprende la territorialización de la política pública con el fin de propiciar una nueva estructura administrativa y fomentar el desarrollo endógeno.

- Dentro del análisis realizado al presupuesto asignado a la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco se ha podido establecer que ha tenido diferentes variaciones durante el período 2012-2014, en donde, en primer lugar, se pudo identificar que no se aginaron los valores solicitados por la entidad para el cumplimiento de sus objetivos ya que para el año 2012 no se asignó el presupuesto solicitado en un 15,30% (28.160,00 dólares), para el año 2013 se redujo este margen a un 2,30% (6.529,00 dólares), para el año 2014 existe una disminución importante que llega a un 22,76% (69.308,83 dólares). Otro aspecto importante que fue considerado fue el presupuesto asignado durante el período en donde para el año 2012 se asignó un valor de 155.840,00, para el año 2013 hubo una variación positiva que representó el 78,28% de incremento (277.831,00 dólares), sin embargo, para el año 2013 se recorta el presupuesto en un 15,33% (235.251,17 dólares), por lo que se pudo deducir, que varios proyectos a nivel operativo no se cumplieron a cabalidad por la falta de presupuesto, lo que puede repercutir en la capacidad de gestión pública de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, lo que obligó a la institución a replantear su planificación operativa y a priorizar sus proyectos para acoplarse a la asignación presupuestaria emitida por el gobierno central, mediante reformas presupuestarias. Para suplir estas deficiencias se realizó una propuesta de un modelo y un plan de acción para fortalecer la desconcentración en la entidad investigada.

## **2. Recomendaciones**

- En su condición de institución integrante del sector público, la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco debe enfrentar permanentemente problemas relacionados con la eficiencia y eficacia en la asignación de recursos financieros para el cumplimiento de sus objetivos, debido a que no se ha desarrollado acciones sistemáticas para apoyar sus procesos de desconcentración administrativa y financiera, por lo que será necesario identificar los principios normativos y recursos legales aplicados a la entidad, para garantizar la aplicación de los principios normativos de desconcentración.
  
- El proceso de desconcentración debe ser ejecutado el fin de administrar de mejor manera el órgano institucional a través del buen desempeño organizacional, con el fin de ejercer las competencias exclusivas determinadas en las normas legales, proponiendo acciones estratégicas de largo y mediano plazo y acciones operativas de corto plazo.
  
- La propuesta de modelo de fortalecimiento de desconcentración deberá consolidarse como una meta para la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco, de manera que establezca sus programas, proyectos y presupuesto de manera eficaz y coordinada, considerando principios de normatividad, agilidad, eficiencia y eficacia, transparencia y simplicidad, y responsabilidad compartida.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: PEARSONS.
- Albi, J. (2000). *Economía Política I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. Madrid: Editorial Ariel.
- Araneda, H. (1993:126). *Finanzas Públicas*. Obtenido de Books: <http://books.google.com.ec/books?id=1cTB71Jj80C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas . Quito: ANE.
- Ayala, J. (2009). *El sector público de la economía*. México: ENE.
- Cabanelas, S., & López, S. (2003). Diccionario Jurídico Elemental (16ª edición). *Viamonte 1730, 1º piso (C1055ABH), Bs. As., Argentina: Heliasta S.R.L. ISBN 950-885-036-9*.
- CLAD, X. C. (2014). *ecuadoruniversitario.com*. Obtenido de <http://ecuadoruniversitario.com/>
- Consejo Nacional de Competencias . (2015). *planificacion.gob*. Obtenido de SENPLADES: <http://www.planificacion.gob.ec/>
- De la Torre Pillajo , G. N. (2014:VIII y 13-14). Propuesta de articulación multinivel de los instrumentos financieros de planificación a partir de las metodologías ART/PNUD Y SENPLADES. *Tesis previa a la obtención del título de Máster en Desarrollo Regional y Planificación Territorial*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Escobar de la Cuadra, Y. M. (2014:12). Guía operativa para unidades financieras desconcentradas de Sector Público Ecuatoriano. *Tesis en Opción al título de Magíster en Tributación y Finanzas*. Guayaquil, Ecuador.
- Fernández, A. (2008). *Política Económica*. México: Mc Graw Hill.
- Flores, E. (2008). *Elementos de Finanzas Pública*. México: Pearson Educación.
- Gitman, L. (2007). *Principios de Administración Financiera*. México: Pearson Educación.

- INEC. (2010). *Ecuador en Cifras*. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-2010/>
- Labrador, H. (2006). *Construcción de indicadores de gestión bajo el enfoque de sistemas*. Buenos Aires: Universidad ICESI.
- Ministerio de Finanzas. (2009:4-9). *Código orgánico del Planificación y Finanzas Públicas*. Quito.
- Ministerio de Finanzas. (2011). *Normas Técnicas de Presupuesto*. Quito: MF.
- Muñoz, I. (2009:S/N). Tesis Previa a la obtención del título de Ingeniero Comercial. *Levantamiento y mejoramiento de procesos administrativos para el Instituto Nacional de capacitación CAMPESINA-INCCA*. Ecuador.
- Nunes, P. (2013). *Sistemas de gestión financiera*. Sao Paulo: Pearsons.
- Ortegón, E. (2006). *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: Bases Teórica e instrumentos para América Latina y el Caribe-CEPAL*. Brasilia: Rialp.
- Pérez, A. (2014). *Importancia de la definición de indicadores de gestión*. Obtenido de <http://www.gestiopolis.com/importancia-de-la-definicion-de-indicadores-de-gestion/>
- Pérez, E. (2010). *Desconcentración, descentralización y autonomía*. México: SE.
- Real Academia Española. (2015). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de <http://www.rae.es/>
- Secretaría de Educación Pública. (2012). *Guía para el PFI*. Obtenido de [http://www.uaq.mx/planeacion/pifi/PIFI%202012-2013/Guia/Guia\\_PIFI\\_2012-2013\\_22MSU0016B.pdf](http://www.uaq.mx/planeacion/pifi/PIFI%202012-2013/Guia/Guia_PIFI_2012-2013_22MSU0016B.pdf)
- Secretaría de la Administración Pública. (2015). *Gestión de Procesos en las entidades de la administración pública*.
- Secretaría General de Planificación y Desarrollo. (2015). *Planificación.gob.eco*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/valores-mision-vision/>

Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2011). *Guía Metodológica del Gobierno por Resultados*. Quito: e-Strategia Consulting Group.

SENPLADES. (2011). *Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales*. Quito: SENPLADES.

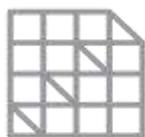
SENPLADES. (2012). Reglamento de Desconcentración Administrativa, Financiera y Jurídica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2013). Norma Técnica de Desconcentración. Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2014). *Agendas Zonales*. Obtenido de <http://www.buenvivir.gob.ec/agendas-zonales>

Solorzano, M. (2013:1). *Principio de Contabilidad Gubernamental del Ecuador. Ensayos y Documentos*. Obtenido de <http://mayversolp.blogspot.com/>

## ANEXO "A"



### INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

#### REPÚBLICA DEL ECUADOR INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

<b>INSTITUCIÓN</b>	SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO
<b>NOMBRE DEL ENTREVISTADO</b>	ECON. CARLA ZAMBRANO BARBERY
<b>CARGO O FUNCIÓN</b>	SUBSECRETARIA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO
<b>FECHA DE LA ENTREVISTA</b>	06/ENERO/2016
<b>OBJETIVO DE LA ENTREVISTA</b>	Obtener la opinión del entrevistado en temas como: la desconcentración como eje fundamental de la institución en función de los procesos financieros; en las experiencias e inconvenientes suscitados en los procesos financieros y de presupuesto con los prestadores externos; la repercusión de la gestión financiera sobre los agregadores de valor y sobre la operatividad en la institución; la propuesta o recomendación para mejorar y optimizar la desconcentración de los procesos financieros.

#### RESULTADOS OBTENIDOS:

1. ¿Qué son los procesos financieros y cómo se desarrollan a nivel de Entidad Operativa Desconcentrada?

Los procesos financieros son los que ya conocemos como presupuesto, contabilidad, tesorería, el control previo a los pagos, ordenar y liquidar el gasto. En la Entidad Operativa Desconcentrada, dichos procesos se manejan de manera semiautónoma, tomamos las decisiones

de que gastos se hacen de acuerdo con el presupuesto estimado que luego es aprobado de manera global de toda la institución y de todas las entidades operativas y que se pasa a finanzas para el respectivo aval y aprobación como Órgano Rector de la Finanzas Públicas; de esta manera funciona, y en base a eso se efectúan los pagos o las reformas dependiendo de lo que se necesite a lo largo del año, siguiendo la planificación institucional que se tiene a nivel de todas las Subsecretarías Zonales y Matriz.

**2. ¿Cómo se ha establecido la desconcentración de los procesos financieros a nivel de esta Subsecretaría Zonal?**

La desconcentración como tal, esta Subsecretaría Zonal es relativamente nueva, puesto que nosotros nacemos con el Decreto de Mayo del 2010, desde allí se considera la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco como la conocemos ahora puesto que antes existía pero era una UDAF que comprendía todas las provincias que tenemos ahora menos Galápagos pero si incluyendo Guayaquil, Durán y Samborondon. Esa UDAF ya estaba constituida y se manejaba de manera distinta, es entonces que en Mayo del 2010 tomamos el nombre de Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco pero no adoptamos la UDAF, sino que la UDAF se queda como Zona 8 en Guayaquil, nosotros pasamos a ser una EOD con el Acuerdo que firma el Ministro en ese entonces Dr. Fander Falconí en Febrero 2012; desde ese momento ya tenemos potestad para hacer un sinnúmero de operaciones como autorizar los pagos, autorizar los gastos, la administración de bienes, esos fueron las principales actividades que desconcentraron, luego ya desconcentraron otras actividades como la aprobación del PAC y dieron paso a que tengamos un RUC propio; con el objeto que la desconcentración vaya siendo efectiva poco a poco, sin embargo este objetivo institucional se ha visto frenado en múltiples ocasiones.

**3. ¿Qué experiencias negativas se han presentado en su área a consecuencia de la demora de los procesos financieros con prestadores externos a la institución?**

Bueno lo que sucede es que nosotros manejamos nuestro presupuesto de gasto corriente, pero también recibimos dinero de proyectos por ejemplo para poder hacer ciertas cosas, y en otras ocasiones no nos pasan el dinero a nosotros sino que se efectúa el pago directamente desde Matriz en Quito por ejemplo cuando son cuestiones que se hacen con otras instituciones como es el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, ellos como controlan desde allá, hacen los pagos desde allá; pero nosotros tratamos con los proveedores, “ponemos la cara como se dice” entonces en ese tipo de casos si se han dado inconvenientes porque como no es directo, no somos nosotros los que pagamos y hay veces que se retrasan los pagos y no se sabe ¿por qué? Y nos toca estar llamando, preguntando ¿qué pasó, por qué se retrasó?, para poder explicarles a los proveedores la situación y solicitarles paciencia ante lo sucedido.

**4. La desconcentración de los procesos financieros en la institución ¿cómo repercute a los agregadores de valor de esta Subsecretaría?**

El poder estar desconcentrados repercute positivamente en el sentido que si bien es cierto que la parte financiera no es el objetivo de la institución, sin embargo es quien apoya y facilita todos los temas que solicitan los agregadores de valor. Todas las actividades que nosotros hacemos como Subsecretaría son importantes y más aún los procesos financieros porque necesitamos que los pagos estén al día, que todo se contrate a tiempo y por supuesto quedar bien con los proveedores por el tema de crédito, así también dar cumplimiento a la parte tributaria ante el S.R.I., y sobretodo que el presupuesto se ejecute adecuadamente a nivel de toda la Subsecretaría, entonces repercute positivamente cuando la gestión es eficiente y cuando

la gestión está aquí desconcentrada, porque tener que depender de Quito siempre retrasa los procesos y por ende las contingencias, porque la planificación se hace igual, pero las contingencias se resuelven de manera más lenta, a veces no se pueden ni resolver y es complicado.

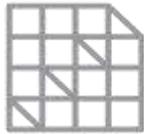
**5. ¿Qué actividades se optimizarían si se ejecutara la plena desconcentración de los procesos financieros a nivel de esta Subsecretaría y qué beneficios se obtendrían?**

Como beneficios el tema de que todo sea más ágil en todos los sentidos, que podamos tomar decisiones más acertadas de acuerdo a la coyuntura que está pasando porque muchas veces uno planifica con la mejor información que tiene, pero no siempre las cosas pasan como uno planifica, entonces si uno tiene todo desconcentrado es mucho más fácil resolver inmediatamente, sin tener que estar esperando la decisión de un tercero que probablemente no conoce el problema a fondo y tiene que tomar decisiones en base igual a lo que uno le puede comentar.

**6. ¿Cuál sería su recomendación para mejorar la desconcentración de los procesos financieros en la Institución?**

Los procesos financieros van acompañados de los procesos administrativos y de los procesos también en toma de decisiones de lo que son los agregadores de valor, por consiguiente es importante que se considere la desconcentración de las finanzas puesto que permitirá más agilidad y eficiencia respecto a las demás actividades que guardan relación con la parte financiera; efectivizar lo que está planteado en el Acuerdo 569 de Febrero del 2012 y de esta manera retomar lo planteado en primera instancia y dar paso a que cada Subsecretaría Zonal

tenga potestad para ejecutar sus actividades en función de las necesidades del territorio y obtener una adecuada ejecución del presupuesto y un óptimo desempeño de los procesos financieros, administrativos y jurídicos, por lo tanto mi recomendación es que una mayor desconcentración haría que todo se vuelva más eficiente en la gestión, obteniendo una desconcentración integral para que los procesos financieros fluyan de una mejor manera.



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

<b>INSTITUCIÓN</b>	SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO
<b>NOMBRE DEL ENTREVISTADO</b>	ECON. MEILIN LAMA RIVERA
<b>CARGO O FUNCIÓN</b>	DIRECTORA ADMINISTRATIVA FINANCIERA DE LA SUBSECRETARIA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO
<b>FECHA DE LA ENTREVISTA</b>	06/ENERO/2016
<b>OBJETIVO DE LA ENTREVISTA</b>	Obtener la opinión del entrevistado en temas como: la desconcentración como eje fundamental de la institución en función de los procesos financieros; en las experiencias e inconvenientes suscitados en los procesos financieros y de presupuesto con los prestadores externos; la repercusión de la gestión financiera sobre los agregadores de valor y sobre la operatividad en la institución; la propuesta o recomendación para mejorar y optimizar la desconcentración de los procesos financieros.

**RESULTADOS OBTENIDOS:**

**1. ¿Qué son los procesos financieros y cómo se desarrollan a nivel de Entidad Operativa Desconcentrada?**

Los procesos financieros a nivel de la gestión pública son aquellos que nos permiten obtener y utilizar los recursos de manera eficaz, eficiente y transparente. En el caso una EOD como esta

Subsecretaría por su naturaleza dichos procesos tiene como objetivo principal la gestión del gasto incluida la estrategia de control del mismo.

**2. ¿Cómo se ha establecido la desconcentración de los procesos financieros a nivel de esta Subsecretaría Zonal?**

La desconcentración se ha implementado de forma paulatina comenzando por la apertura del RUC para cada una de las Subsecretarías Zonales, para en el ámbito de sus competencias realizar de forma independiente los procesos de contratación de bienes y servicios, pagos a proveedores de los mismos y la correspondiente contabilidad y tributación derivada de dichas actividades.

**3. ¿Qué experiencias negativas se han presentado en su área a consecuencia de la demora de los procesos financieros con prestadores externos a la institución?**

La principal experiencia negativa ha sido la falta de confianza de los proveedores al momento de otorgar créditos, dado que los pagos por política institucional se realizan posteriores a la recepción del bien o servicio.

**4. La desconcentración de los procesos financieros en la institución ¿cómo repercute a los agregadores de valor de esta Subsecretaría?**

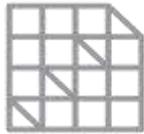
Esta permite que los procesos fluyan con mayor rapidez siempre y cuando se encuentren bien implementados, dado que es sinónimo de simplicidad en los trámites y respuestas más rápidas al manejarse directamente en la Subsecretaría Zonal los temas que se encuentran desconcentrados.

**5. ¿Qué actividades se optimizarían si se ejecutara la plena desconcentración de los procesos financieros a nivel de esta Subsecretaría y qué beneficios se obtendrían?**

Lo principal sería el manejo directo de la nómina para los funcionarios que laboran en la Subsecretaría Zonal, esto permitiría una rápida oportuna respuesta a todo tipo de consultas referentes a todos los temas relacionados (anticipos, descuentos, pago de décimos, aportaciones al IEISS, fondos de reserva, etc.)

**6. ¿Cuál sería su recomendación para mejorar la desconcentración de los procesos financieros en la Institución?**

Definitivamente que se estandarizaran procesos a nivel de la matriz y todas las Subsecretarías Zonales. Además, sería ideal recibir las capacitaciones que permitan ejercer de la mejor forma posible las nuevas funciones producto de la plena desconcentración.



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

<b>INSTITUCIÓN</b>	SUBSECRETARÍA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO
<b>NOMBRE DEL ENTREVISTADO</b>	ECON. JAZMÍN PÉREZ SALAZAR
<b>CARGO O FUNCIÓN</b>	ANALISTA ADMINISTRATIVA FINANCIERA DE LA SUBSECRETARIA ZONAL DE PLANIFICACIÓN CINCO
<b>FECHA DE LA ENTREVISTA</b>	06/ENERO/2016
<b>OBJETIVO DE LA ENTREVISTA</b>	Obtener la opinión del entrevistado en temas como: la desconcentración como eje fundamental de la institución en función de los procesos financieros; en las experiencias e inconvenientes suscitados en los procesos financieros y de presupuesto con los prestadores externos; la repercusión de la gestión financiera sobre los agregadores de valor y sobre la operatividad en la institución; la propuesta o recomendación para mejorar y optimizar la desconcentración de los procesos financieros.

**RESULTADOS OBTENIDOS:**

- 1. ¿Qué son los procesos financieros y cómo se desarrollan a nivel de Entidad Operativa Desconcentrada?**

Los procesos financieros dentro de la Subsecretaría Zonal de Planificación Cinco como en todas las otras instituciones del estado son pasos que se siguen para llegar a un fin, en este caso en el área financiera se podría indicar que el proceso parte desde la generación de la necesidad

o el requerimiento de la unidad, dirección o área que necesite llevar a cabo algún tipo de taller o evento; por ejemplo como en nuestro caso la razón de ser de la institución es planificar, armamos eventos donde damos asesoría técnica, posterior de esto viene ya la aprobación de la máxima autoridad y luego se deriva a nuestra dirección; en el caso que existan recursos financieros obviamente se lo va hacer viable se lo va a concretar, y en el caso que no existan los recursos se buscarán los mecanismos a través de reformas o reprogramaciones financieras y en el último caso que no aplique tendríamos que postergarlo o definitivamente archivar ya el proceso porque no se lo podría llevar a cabo.

**2. ¿Cómo se ha establecido la desconcentración de los procesos financieros a nivel de esta Subsecretaría Zonal?**

Como desconcentración en lo que tiene que ver los procesos financieros nosotros tenemos un acuerdo que fue emitido en el año 2012 que es el acuerdo 569, lamentablemente ese acuerdo no desconcentra todas las funciones financieras como por ejemplo el tema de las reprogramaciones o de las reformas presupuestarias entre diferentes grupos de gastos lo cual nos genera atrasos o desfases en los procesos porque no podemos cumplir con el cronograma para el pago a proveedores, básicamente esto ocurre cuando hay que hacer las reprogramaciones o reformas presupuestarias porque dependemos de nuestra matriz que está en Quito; esto si obstaculiza o hace que el proceso se torne un poca más tedioso o más lento lo que provoca que muchas veces no se pueda cumplir con el compromiso adquirido.

**3. ¿Qué experiencias negativas se han presentado en su área a consecuencia de la demora de los procesos financieros con prestadores externos a la institución?**

Experiencias negativas básicamente no cumplimiento en el pago a proveedores, pero no de manera definitiva que quede claro, sino que no se cumple a tiempo lamentablemente eso nos ha traído ciertos inconvenientes que los hemos podido solucionar, pero en el tema de los proveedores cuando por ejemplo nosotros decimos crédito tres días o cinco días y de pronto no podemos contar con esa reprogramación porque no hay disponibilidad inmediata en las partidas presupuestarias, sin embargo podemos certificar si obviamente para llevar a cabo cualquier tipo de evento como lo dice el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, hacemos el proceso correctamente certificamos y damos la disponibilidad de los recursos lamentablemente cuando las cuotas de programación y reprogramación no están acordes con las necesidades de liquidez para pagar a proveedores ahí es cuando tenemos un cierto obstáculo más no que es imposible y eso es lo que nos provoca los atrasos, porque tendríamos que pedir autorización a nuestra matriz que está en la ciudad de Quito como lo dije hace un momento para poder hacer que el dinero fluya y poder cumplir con ese pago.

**4. La desconcentración de los procesos financieros en la institución ¿cómo repercute a los agregadores de valor de esta Subsecretaría?**

Bueno repercute de manera negativa cuando los procesos no fluyen con total normalidad, hablando específicamente de las reprogramaciones financieras y de las reformas entre grupos de gastos; si influyen dentro de la operatividad de los agregadores de valor de la siguiente manera: nosotros como unidades de apoyo de la subsecretaría debemos como la palabra lo dice apoyar, dar gestión, hacer que los procesos en la subsecretaría fluyan y continúen, si nosotros

en este caso no cumplimos con nuestra misión o razón de ser si influyen en el tema de los agregadores de valor porque lamentablemente ellos no podrían continuar con sus procesos o poner en práctica o en operatividad su Plan Operativo Anual (POA), las actividades que tengan planificadas como por ejemplo nosotros sabemos que dentro nuestra Subsecretaría damos asesorías técnicas se me ocurre, si ellos requieren un servicio de catering para alguna capacitación que vayan a dar en algún lugar por ejemplo planteo el caso de Galápagos que pertenece a la Zona Cinco, en Galápagos la oferta de proveedores no es tan extensa y se nos dificulta un poco más porque nosotros estamos en continente y recuerdo que en alguna ocasión hace 2 años atrás solo teníamos un proveedor que nos daba crédito pero lamentablemente no teníamos la agilidad para hacer esa reprogramación financiera, es decir no podíamos culminar nosotros mismo el proceso, ocurrió que el proveedor estuvo a punto de no dar el servicio porque él quería que si el evento duraba una semana el último día ya esté reflejado el pago en su cuenta, sin embargo no pudo cumplirse con el compromiso de los 5 días, por lo tanto se afectó la relación comercial; por este motivo resultó perjudicado el agregador de valor que era el área de planificación que estaba convocando a los talleres; no obstante si nosotros tuviéramos ese proceso o función desconcentrada a nuestro cargo o la potestad de autorizar y aprobar sería más ágil y se evitarían estos inconvenientes.

**5. ¿Qué actividades se optimizarían si se ejecutara la plena desconcentración de los procesos financieros a nivel de esta Subsecretaría y qué beneficios se obtendrían?**

La principal actividad sería la ejecución presupuestaria, se optimizaría el uso de los recursos financieros con una ejecución del presupuesto mucho más ágil si hablamos de fluidez de dinero entre las partidas presupuestarias; eso por una parte en lo que tiene que ver con el tema de la ejecución y presupuesto, por otro lado también se generaría eficiencia al momento de efectuar

los procesos de pago a proveedores cumpliendo de manera puntual con las obligaciones contraídas, además de mantener el tema de crédito; mayor proactividad a nivel de entidad operativa desconcentrada dando cumplimiento a los objetivos institucionales; y el mayor beneficio que se obtendría es poder ejecutar nuestro presupuesto de manera eficiente de acuerdo a las necesidades suscitadas en el territorio sin depender de lo que dice Planta central, ni de los tiempos que se toman para aprobar una transacción financiera.

**6. ¿Cuál sería su recomendación para mejorar la desconcentración de los procesos financieros en la Institución?**

Que Planta Central realice un levantamiento de información del área financiera que le permita conocer a fondo como se efectúan estos procesos en cada subsecretaría porque es cierto que cada zona de planificación tiene su subsecretaría pero por territorio y por estructura cada una es diferente a la otra, sin embargo, es verdad que todas tienen la misma misión en eso estamos totalmente de acuerdo pero las necesidades varían de una a otra; entonces para que se optimicen, para que mejoren los procesos de desconcentración principalmente los financieros entiendo yo que se debe efectuar este estudio y saber qué es lo que necesita cada subsecretaría o que es lo que interrumpe su gestión en la operatividad financiera y de presupuesto y en base a esto tomar decisiones que les permitan realizar sus actividades de manera óptima: sean estas de aprobación de programaciones o reprogramaciones financieras, reformas presupuestarias entre diferentes grupos de gastos, adquisición de bienes; todo esto con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos institucionales, dar fluidez y celeridad a los procesos financieros que se susciten en función de las necesidades del territorio en el que se desempeñan.