

## Índice

Capítulo1: Introducción al proceso de Articulación del Plan con el Presupuesto en el Ecuador .....	7
1.1: Antecedentes .....	7
1.2: Descripción de la problemática. ....	11
1.4: Objetivos .....	15
1.5: Marco Metodológico .....	16
Capítulo2: Articulación plan y presupuesto en función del marco teórico-normativo.....	17
2.1: Marco teórico y Conceptual de la Articulación plan - presupuesto .....	17
Capítulo 3: Experiencias sobre la articulación plan - presupuesto.....	27
3.1: Sistemas de Planificación en América Latina .....	27
3.2: Sistemas Financieros Públicos en América Latina.....	39
3.3: Experiencias en América Latina sobre articulación plan - presupuesto.....	50
Capítulo 4: Descripción del contexto de la articulación del plan – presupuesto en el Ecuador .....	81
4.1: Algunos hitos de planificación y presupuestación en el Ecuador .....	81
4.3: Vinculación plan - presupuesto en el Ecuador .....	86
4.4: Propuestas de lineamientos generales para construir la vinculación plan presupuesto en el Ecuador.....	99
Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones para la articulación del plan – presupuesto en el Ecuador .....	104
5.1: Conclusiones .....	104
5.2: Recomendaciones.....	106

## Tabla de Gráficos

Gráfico 1: Entidades dentro y fuera del PGE .....	13
Gráfico 2: Entidades dentro y fuera del PGE .....	14
Gráfico 3: Funciones e instrumentos de la planificación para el desarrollo.....	23
Gráfico 4: Niveles de planificación.....	24
Gráfico 5: Vinculación entre el presupuesto y la planificación.....	25
Gráfico 6: Planes Nacionales de Desarrollo.....	29
Gráfico 7: Planes Nacionales de Desarrollo, Sistemas de Monitoreo y Evaluación y Mecanismos de Rendición de Cuentas.....	34
Gráfico 8: Planes Nacionales de Desarrollo, Sistemas de Monitoreo y Evaluación y Mecanismos de Rendición de Cuentas.....	37
Gráfico 9: Estado de Situación de Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo en Países Seleccionados de América Latina .....	40
Gráfico 10: Principales conceptos que conforman un Programa Presupuestario .....	44
Gráfico 11: Principales características de gestión presupuestaria tradicional y gestión presupuestaria basada en resultados .....	44
Gráfico 12: Elementos del Presupuesto por Programas .....	45
Gráfico 13: Principales características de los Sistemas Integrados de Administración Financiera – SIAF en países seleccionados de América Latina.....	49
Gráfico 14: Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario.....	50
Gráfico 15: Sistema Federal de Gestión Basada en Resultados .....	52
Gráfico 16: El SED y la coordinación institucional .....	53
Gráfico 17: Proceso en la Ley de directrices presupuestaria de Brasil .....	56
Gráfico 18: Síntesis de aspectos clave planes sectoriales: PEA, PEI, PNCTI .....	61
Gráfico 19: Síntesis de aspectos clave planes sectoriales: PEA, PEI, PNCTI .....	68
Gráfico 20: Plan de Gobierno y cadena de valor público.....	69
Gráfico 21: Plan de Gobierno y cadena de valor público.....	70
Gráfico 22: Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario.....	74
Gráfico 23: Hipótesis de política y los impactos de los resultados .....	75
Gráfico 24: Aspectos comunes en el proceso de articulación plan y presupuesto en países seleccionados.....	77
Gráfico 25: Ecuador: Necesidades de recursos para lograr el financiamiento de la cobertura universal de los servicios básicos, en un horizonte de 10 años.....	85
Gráfico 26: Estructura de Planificación del Ecuador .....	92
Gráfico 27: Estructuración de programas en la planificación institucional.....	98
Gráfico 28: Vinculación entre presupuesto y planificación .....	103

## Tabla de Abreviaturas

<b>AS:</b>	Agendas Sectoriales <sup>1</sup>
<b>CDSE:</b>	Consejo de Desenvolvimiento Social y Económico <sup>2</sup>
<b>CEPAL:</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEPLAN:</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico <sup>3</sup>
<b>COPFP:</b>	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
<b>DNP:</b>	Dirección Nacional de Planeación <sup>4</sup>
<b>DPyP:</b>	Dirección de Planificación y Presupuesto <sup>5</sup>
<b>e-SIGEF:</b>	Sistema Integrado de Gestión Financiera <sup>6</sup>
<b>GAD:</b>	Gobiernos Autónomos Descentralizados
<b>GFP:</b>	Gestión Financiera Pública
<b>ILPES:</b>	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
<b>IPEIA:</b>	Instituto de Investigación Económica Aplicada <sup>7</sup>
<b>MF:</b>	Ministerio de Finanzas
<b>MFMP:</b>	Marco Fiscal de Mediano Plazo
<b>MGMP:</b>	Marco de gasto de mediano plazo
<b>MIDEPLAN:</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica <sup>8</sup>
<b>MPMP:</b>	Marco Presupuestario de Mediano Plazo

---

<sup>1</sup>Instrumentos de coordinación intersectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos a mediano plazo y funcionan como nexo entre el PNBV y las políticas de los ministerios y secretarías ejecutoras.

<sup>2</sup> Organismo dentro de la presidencia de Brasil que ayuda en los temas de planificación.

<sup>3</sup>Entidad peruana que consolida la información de planificación a través del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

<sup>4</sup> Entidad colombiana que maneja los gastos de inversiones.

<sup>5</sup> Unidad dentro de la Subsecretaría de Planificación Nacional de la SENPLADES a cargo de la planificación institucional de las entidades del Sector Público.

<sup>6</sup> Sistema informático del Ministerio de Finanzas encargado de recopilar y consolidar la información financiera de las entidades del Sector Público.

<sup>7</sup> Organismo dentro de la presidencia de Brasil que ayuda en los temas de planificación.

<sup>8</sup> Entidad que elabora el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica

<b>M&amp;E:</b>	Monitoreo y Evaluación
<b>OEI:</b>	Objetivo Estratégico Institucional
<b>PAC:</b>	Plan de aceleración del crecimiento <sup>9</sup>
<b>PESEM:</b>	Plan Estratégico Sectorial Multianual <sup>10</sup>
<b>PGE:</b>	Presupuesto General del Estado
<b>PIPP:</b>	Proceso Integral de Programación y Presupuesto <sup>11</sup>
<b>POA:</b>	Plan Operativo Anual
<b>PNBV:</b>	Plan Nacional para el Buen Vivir
<b>PND:</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PPA:</b>	Planes Pluri Anuales <sup>12</sup>
<b>PPR:</b>	Presupuesto por resultados
<b>PPP:</b>	Presupuesto por programas
<b>SENPLADES:</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>SED:</b>	Sistema de Evaluación del Desempeño <sup>13</sup>
<b>SHCP:</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público <sup>14</sup>
<b>SIDOR:</b>	Sistema Integrado de Datos Presupuestarios <sup>15</sup>
<b>SIGPLAN:</b>	Sistema de Información de Gestión y Planificación <sup>16</sup>
<b>SINFIP:</b>	Sistema Nacional de Finanzas Públicas

---

<sup>9</sup> Plan dentro del principal instrumento de planificación de Brasil “Plan Brasil 2022”.

<sup>10</sup> Instrumento con el que inicia la articulación de la planificación y el presupuesto en el Perú.

<sup>11</sup> Sistema informático mexicano que da soporte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el registro de información presupuestaria

<sup>12</sup> Plan brasileiro en el que se detallan presupuestos totales por programa a fin de asegurar una distinción entre el Plan y Presupuesto.

<sup>13</sup> Sistema informático mexicano en el que se monitorea cada uno de los programas de la matriz de marco lógico.

<sup>14</sup> Entidad mexicana que tiene a cargo el proceso de presupuestación basada en resultados.

<sup>15</sup> Sistema informático brasileiro que recopila la información presupuestaria.

<sup>16</sup> Sistema informático brasileiro que recopila la información de planificación.

<b>SNDPP:</b>	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
<b>SIAFI:</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera
<b>SIAF:</b>	Sistemas de Administración Financiera
<b>SIAP:</b>	Sistema de Información de Administración Presupuestaria <sup>17</sup> –México-
<b>SIDIF:</b>	Sistema Integrado de Información Financiera <sup>18</sup>
<b>SIOP:</b>	Sistema Integrado de Presupuesto y Planeamiento <sup>19</sup>
<b>TICs:</b>	Tecnologías de la Información y Comunicación
<b>SPI:</b>	Secretaria de Planificación e Inversiones Estratégicas <sup>20</sup>
<b>SIPeIP:</b>	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública <sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Sistema informático mexicano que recopila la información presupuestaria.

<sup>18</sup> Sistema Integrado de Administración Financiera en Argentina.

<sup>19</sup> Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto en Brasil.

<sup>20</sup> Unidad del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil a cargo de la planificación.

<sup>21</sup> Sistema informático de Planificación e Inversión del Ecuador.

## **EPIGRAFE**

### **Capítulo 1: Introducción al proceso de Articulación del Plan con el Presupuesto en el Ecuador**

Este es un capítulo introductorio que pretende presentar el problema y justificación de la investigación y desarrollo del trabajo.

### **Capítulo 2: Estado del arte de la articulación plan – presupuesto**

En esta instancia se analizará y obtendrá un primer diagnóstico del marco teórico y conceptual de la articulación del plan con el presupuesto.

### **Capítulo 3: Experiencias sobre la articulación plan – presupuesto**

El capítulo tres, se analizarán algunas experiencias de otros países de América Latina en el proceso de articulación plan – presupuesto, a fin de tener una lectura global a nivel regional.

### **Capítulo 4: Descripción del contexto de la articulación del plan – presupuesto en el Ecuador**

En esta etapa se describe el estado actual de la articulación plan – presupuesto en el Ecuador y se estructurarán propuestas de lineamientos generales para la articulación del plan con el presupuesto que se desprenden del análisis de los dos primeros capítulos.

### **Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones**

Finalmente cerraremos el trabajo con las conclusiones y recomendaciones que da el autor en el proceso de articulación de la planificación con el presupuesto en el Ecuador.

# **Capítulo1: Introducción al proceso de Articulación del Plan con el Presupuesto en el Ecuador**

## **1.1: Antecedentes**

El artículo 275 de la Constitución de la República del Ecuador 2008, publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de Octubre del 2008 indica que:

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay; y, que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Adicional, el artículo 279 de la Constitución, establece que «El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) organizará la planificación para el desarrollo», estará conformado por un Consejo Nacional de Planificación y estará coordinado por una Secretaría Técnica; mientras que, el artículo 280 nos indica que:

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos.

Por otro lado, el artículo 292 de la Constitución establece que «El Presupuesto General del Estado (PGE) es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado»; en su artículo 293, menciona que «la formulación y la ejecución del PGE se sujetarán al PND»; y, el artículo 294, indica que:

La función ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal. La Asamblea Nacional controlará que la proforma Anual y la programación cuatrienal se adecuen a la Constitución, a la Ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) denominado para este período gubernamental Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 es un reflejo de la recuperación de la planificación pública.

La Constitución de la República del Ecuador colocó a las funciones de planificación en el centro de la construcción del nuevo régimen del desarrollo y del Buen Vivir. Para ello, establece la obligatoriedad de construir un “sistema descentralizado de planificación participativa”, que fija los grandes lineamientos del desarrollo y las prioridades del presupuesto y la inversión, pública (Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017).

Para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la planificación es:

Diseñar una hoja de ruta que permita construir un futuro deseado, que propenda al desarrollo para el Buen Vivir y la reducción de las desigualdades

y brechas de géneros, étnico culturales, intergeneracionales, sociales y territoriales, previendo los recursos necesarios para el efecto (Guía metodológica de planificación institucional 2012).

La planificación incorpora una serie de elementos que les permitirán a las autoridades y funcionarios a cargo, la toma de decisiones para una mejor asignación de recursos y entrega de productos y/o servicios de calidad a la ciudadanía.

Mientras la ejecución de los planes, programas, proyectos, entre otras acciones no reciban recursos financieros, la planificación en sí no pasará de ser deseos, ahí radica la importancia de la articulación de la planificación con una óptima asignación de recursos.

El artículo 1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), publicada en el Registro Oficial No. 306 del 22 de Octubre del 20108 indica que, el objetivo del COPFP es «organizar, normar y vincular el SNDPP, con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP)».

El artículo 5 del COPFP establece que «la programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del PGE y los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno», para lo cual, todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines.

Adicional, el artículo 26 del COPFP, indica que:

La Secretaría Técnica del SNDPP es ejercida por la SENPLADES, la cual tiene entre sus atribuciones: preparar una propuesta del PND; elaborar

lineamientos y políticas que orienten el SNDPP; acordar y definir con el ente rector de las finanzas públicas, las orientaciones de política de carácter general y de cumplimiento obligatorio para las finanzas públicas; concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada.

El artículo 23 del COPFP menciona que:

El Consejo de Planificación está conformado por el Presidenta/e de la República, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente, cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados(GAD), siete delegados de la Función Ejecutiva, designados por la/el Presidenta/e de la República, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo que actuará como vicepresidente del Consejo, cuatro representantes de la sociedad civil, la/el Presidenta/e del Consejo de Educación Superior, el secretario del Consejo que se elige de una terna presentada por la/el Presidenta/e de la República y el Ministro de Finanzas quien participará con voz y sin voto, aprueba la propuesta del PND.

Con la aprobación mencionada anteriormente, inicia el proceso de planificación del Sector Público orientado por las directrices emitidas desde la SENPLADES y el PND.

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Senplades, publicado en la edición especial N° 97 del Registro Oficial el 22 de enero de 2014, establece que la Dirección de Planificación y Presupuesto (DPyP) elabora los lineamientos,

metodologías y herramientas de articulación de la planificación con la asignación del presupuesto que son de obligatorio cumplimiento.

Las intervenciones requeridas ya sea del gasto permanente o corriente, como del no permanente o proyectos de inversión, nacen de las necesidades de las instituciones públicas identificadas en el proceso de planificación. Actualmente, la planificación de las entidades del Sector Público requerida por la Senplades, articula sólo el gasto no permanente y a nivel estratégico, el nivel operativo donde se encuentra el gasto permanente o corriente no se evidencia.

El presupuesto es una herramienta de programación financiera que permite consolidar, analizar y observar la asignación financiera que el Estado entrega a los sectores y entidades con la finalidad de que estas entreguen bienes y servicios a la sociedad. La articulación de la planificación y el presupuesto es un proceso que garantizará la complementariedad en la asignación presupuestaria que permita la consecución de los logros establecidos en la planificación nacional.

## **1.2: Descripción de la problemática.**

Según el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, la planificación en el Ecuador está enfocada en alcanzar el Buen Vivir.

El Buen Vivir, establece un nuevo horizonte de sentido para la acción pública, este referencial consiste, entre otras cosas, en la garantía de los derechos reconocidos en la constitución, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de la naturaleza y los derechos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Manosalvas 2014).

La planificación del Buen Vivir, como su línea rectora, es contraria a la improvisación, que genera enormes costos a una sociedad con escasez de recursos. Si sabemos a dónde vamos, llegaremos más rápido, porque sabremos cómo sortear los obstáculos que se presenten. En el Ecuador hemos rescatado la planificación para no duplicar esfuerzos y evitar el desperdicio de recursos (Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017).

El ente rector de la planificación en el Ecuador es la SENPLADES, que fue creada mediante Decreto Ejecutivo No.1372, publicado en el Registro Oficial No. 278 de 20 de febrero de 2004, como el organismo técnico de la planificación nacional, responsable del diseño, implementación, integración, administración y coordinación del SNDPP. Su misión es:

Administrar y coordinar el SNDPP como un medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; y, promoviendo la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos 2010).

De esta manera da cumplimiento a lo establecido en el artículo 26 del COPFP, el que menciona que la Secretaría Técnica del SNDPP será ejercida por la SENPLADES y tiene entre otras la atribución de concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada.

La SENPLADES, cumpliendo con su misión y normativa legal vigentes, emite la guía metodológica de planificación institucional a las entidades del sector público excepto GAD, la que permite formular o actualizar las planificaciones estratégicas de las instituciones, alineadas al PND y a la política pública nacional, sectorial e intersectorial.

Mientras que en referencia al artículo 292 de la Constitución, a continuación se presenta un desglose de las entidades que forman y no parte del PGE:

**Gráfico 1: Entidades dentro y fuera del PGE**

<b>Entidades dentro del PGE</b>	<b>Entidades Fuera del PGE</b>
Organismos y dependencias de la Función Ejecutiva	Seguridad Social
Organismos y dependencias de la Función Legislativa	Banca Pública
Organismos y dependencias de la Función Judicial	Empresas Públicas
Organismos y dependencias de la Función Electoral	Gobiernos autónomos descentralizados
Organismos y dependencias de la Función de Transparencia y Control Social.	

**Fuente:** Constitución de la República del Ecuador, artículo 292

**Elaboración:** autor

Hasta el momento, no existe una guía metodológica, herramienta, instrumento o mecanismo claramente establecidos que orienten la formulación articulada y coherente de la planificación con el total del presupuesto a nivel institucional y operativo, cuya implementación coadyuve al cumplimiento en lo establecido en la planificación y metas nacionales.

Tal como lo muestra el gráfico No. 2, dentro del PGE el promedio anual de los gastos no permanentes es aproximadamente el 25%, mientras que el 75 % representan los gastos permanentes o gastos corrientes. Este vacío metodológico e instrumental, produce que los análisis que se realizan acerca de la implementación de la planificación nacional e institucional, no contemplen el total asignado en el presupuesto general del Estado, sino aproximadamente el 25% del presupuesto que representan los gastos no permanentes o proyectos de inversión pública conforme las prioridades del país establecidas en los objetivos, políticas y metas del PND que contiene las directrices de hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos a nivel nacional.

**Gráfico 2: Entidades dentro y fuera del PGE**

<b>Año</b>	<b>PGE</b>	<b>PAI (gasto no permanente)</b>	<b>% PAI vs PGE</b>
2009*	22.924	4.207	18,35%
2010	21.282	5.312	24,96%
2011	23.950	5.996	25,04%
2012	26.109	7.739	29,64%
2013	32.366	9.688	29,93%
2014	34.300	8.696	25,35%
2015**	36.317	8.116	22,35%
Total	197.248	49.754	
<b>Promedio anual</b>		<b>25,09%</b>	

\* Año 2009 Presupuesto Inicial Prorrogado a Agosto 2009

\*\* Proforma 2015

**Fuente:** eSigef – SIPeIP

**Elaboración:** autor

Por lo tanto no permite la generación de alertas tempranas que permitan estructurar las correcciones necesarias para conseguir lo establecido en el marco del PND; los análisis actuales se basan en una primera noción de alineación entre la planificación y el gasto no permanente que como se mencionó con anterioridad representa aproximadamente el 25% del PGE, lo que podría arrojar resultados no reales para la implementación de un objetivo, política y/o meta del PND tomando en cuenta que el 75% del PGE que representa el gasto permanente se excluye de los mencionados análisis, dejando por fuera variables importantes como el pago del bono de desarrollo humano, pago a docentes, policías, médicos entre otros que pueden incidir de manera directa en el análisis de implementación de una meta específica del PND.

Para verificar si en el Ecuador estamos encaminados hacia una articulación coherente entre la planificación y la totalidad de la asignación presupuestaria institucional cuya implementación coadyuva en la consecución de la planificación nacional, es necesario revisar y examinar las principales teorías de la administración pública y la planificación, que articula el plan con el presupuesto; y, analizar algunas experiencias en la región de países que tienen

información disponible y están encaminados en el proceso de la mencionada vinculación, de esta manera se identificará la herramienta metodológica, instrumento o mecanismo que han logrado articular el plan con el presupuesto en esos países.

En la primera parte se describirá la articulación del plan y el presupuesto en función del marco teórico-normativo, luego se revisarán algunas experiencias de planificación que vinculan plan y presupuesto en América Latina y finalmente se describirá el estado actual del proceso de articulación plan y presupuesto en el Ecuador y se estructurará una propuesta con recomendaciones generales para la articulación del plan con el presupuesto.

### **1.3: Objetivos**

Para direccionar el desarrollo del presente trabajo, se definen los siguientes objetivos:

#### **1.4.1. Objetivo General**

Analizar el marco conceptual de la articulación plan – presupuesto e identificar experiencias en otros países de América Latina.

#### **1.4.2. Objetivos Específicos**

- i. Describir la articulación del plan y el presupuesto en función del marco teórico-normativo.
- ii. Describir experiencias sobre la vinculación plan – presupuesto gubernamental en algunos países de América Latina que tienen información disponible.
- iii. Elaborar una descripción del contexto de la articulación plan – presupuesto en el Ecuador, y delinear recomendaciones generales para la articulación del plan con el presupuesto.

#### **1.4: Marco Metodológico**

Para llevar a efecto este trabajo se hará uso de una estrategia de análisis comparativo que consistirá en realizar una comparación entre los procesos de planificación, presupuestación y articulación implementados en algunos países de América Latina que forman parte de este análisis.

A fin de contar con todos los elementos que contempla la articulación del plan con el presupuesto, se identificará cuáles son los instrumentos de planificación establecidos en los países analizados, así como, los sistemas financieros que están usando para la automatización de sus procesos presupuestarios. Finalmente se describirá el estado de la vinculación plan – presupuesto y los mecanismos utilizados en cada uno de los países analizados para lograrlo.

Con esta información se establecerán conclusiones que permitan validar la importancia de este proceso y su implementación en la institucionalidad ecuatoriana

Como técnica de investigación para cumplir con la estrategia antes indicada, se utilizará el análisis documental y revisión bibliográfica, a partir de lo cual se estructurará el estado del arte de este proceso, una revisión de su implementación en otros países y las conclusiones que correspondan.

## **Capítulo2: Articulación plan y presupuesto en función del marco teórico-normativo**

### **2.1: Marco teórico y Conceptual de la Articulación plan - presupuesto**

Es necesario que en primera instancia definamos ciertos conceptos a los que nos referiremos a lo largo de este documento, a fin de que el desarrollo de los contenidos expresen un mismo sentido a sus lectores. Existen varias teorías, respecto a la planificación, al presupuesto y su vinculación, a continuación se presentará aquellas que den mayor claridad a este documento, desde la experiencia ecuatoriana.

En este contexto, podemos mencionar que:

La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos, que contempla diversos ámbitos sociales, económicos y territoriales, que necesitan articularse de manera coherente para permitir que los grandes lineamientos nacionales se materialicen en los gobiernos seccionales, en el que la participación de los actores sociales y políticos es relevante con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir (Lira 2006, 7).

Lira también menciona que un plan se concreta en la formulación y evaluación de proyectos dentro de los límites de un determinado presupuesto y período dado, misma que se caracteriza por coordinar las intervenciones desde los diferentes sectores o entidades públicas.

Para este autor el plan de gobierno debe constituirse en el hilo conductor de la planificación del estado, a esta deberán atarse y estructurarse las políticas públicas nacionales que establecen las prioridades de un país en un período determinado, es en este espacio que la asignación presupuestaria responde tanto a las definiciones políticas como a una programación

estratégicamente creada para la obtención de los objetivos gubernamentales y de la planificación.

«Los objetivos, definidos en el nivel superior de una organización condicionan, indudablemente, los objetivos en los niveles inferiores» (Albavera 2003, 45), los objetivos en los niveles inferiores deben responder a los niveles superiores en la carrera de alcanzar las grandes metas nacionales.

Este autor propone a la gestión por objetivos como el vínculo entre la planificación estratégica y operativa y sugiere que debe estar considerada en la «Planificación del Sector Público estrechamente relacionado con el diseño y gestión del presupuesto».

Sánchez menciona que el problema de la articulación del plan con el presupuesto se encuentra principalmente en la gestión pública lo que involucra una adecuada combinación de recursos disponibles para alcanzar los resultados esperados en la planificación, al respecto indica:

Lo sustantivo del problema no radica en la planificación estratégica sino en la operativa y dentro de ésta, en la eficaz gestión del presupuesto público. Siempre habrá escasez de recursos. Lo importante, al menos, es que los recursos disponibles sean bien administrados. El problema radica en que no existe un nexo eficaz entre la planificación estratégica y la operativa. Dicha articulación sólo es posible si se implanta una "gestión pública por objetivos (Albavera 2003, 12).

Además, Sánchez indica que la planificación estratégica, tiene que ver con las razones de interés público mientras que la planificación operacional con la administración racional de los recursos, y para vincularlas uno de los aspectos básicos es el:

Análisis de recursos, buscando un equilibrio entre lo asignado y los objetivos y resultados fijados. Debería elevarse la eficiencia, para hacer más con los mismos recursos. Los recursos de las organizaciones públicas son siempre limitados, hay que repartirlos entre muchas unidades de gestión y cada una estima que su función es, seguramente, la más relevante (Albavera 2003, 67).

Finalmente Albavera (2003) en su documento “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos”, nos entrega pautas claras y sencillas para la difícil tarea de cambiar la administración pública y sus estilos de gestión, tal y como la conocemos actualmente, recomienda la implantación de la gestión pública por objetivos, que a decir del autor es el único nexo eficaz entre la planificación estratégica y la planificación operativa, sin olvidarnos que adicionalmente se necesitan «democracias exigentes que se dan sólo cuando existen ciudadanos y organizaciones informadas».

Un punto muy importante es el convertir a la evaluación en una actividad permanente y participativa, e insertar fundamentos de gestión innovadora en las entidades públicas.

En la publicación sobre la “planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público” se indica que «la planificación estratégica es un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario que permite el establecimiento de los cursos de acción para alcanzarlos».

La definición de los objetivos estratégicos, indicadores y metas de la planificación estratégica permite establecer el marco para la elaboración de la programación anual operativa que es la base para la formulación del proyecto de presupuesto (Armijo 2011, 16).

Además menciona que la planificación operativa es el instrumento que incluye las acciones anuales que permiten concretar lo establecido en las prioridades de la planificación estratégica; y, que con frecuencia se observa una desvinculación entre la planificación estratégica y la programación de recursos presupuestarios, lo que se produce entre otras causas por las dificultades de coordinación entre la planificación y el presupuesto (Armijo 2011).

Esta autora propone la creación de programas que deben estar alineados a los objetivos estratégicos de la entidad.

En la publicación *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina* se establece que:

La administración financiera es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible (Makón 2000, 11).

Además, define el presupuesto como:

Un sistema integrado por políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos que cumple un doble papel, el de integrar la administración financiera pública y, ser una herramienta de ejecución de políticas y planes a mediano y corto plazos, articulando la producción pública con las demandas y necesidades de la sociedad, determinando el impacto del ingreso y gasto público en la economía y midiendo el costo de la gestión pública (Makón 2000, 15).

Finalmente menciona que:

La técnica del presupuesto por programas es un instrumento idóneo para ello, ya que posibilita que se expresen los procesos productivos que ejecutan las instituciones públicas al vincular insumos con productos, distinguiendo, a su

vez, entre éstos últimos, productos terminales e intermedios; por lo tanto, permite la medición ex-ante y ex-post de la eficiencia y eficacia de la gestión pública (Makón 2000, 18).

Este autor ya menciona que el presupuesto por programas atado a la planificación, es el instrumento que permitirá medir si la gestión pública, es el mecanismo de verificación para corroborar si las grandes prioridades nacionales expresadas a través de la planificación se están implementando conforme a lo proyectado.

En la publicación Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto se menciona que:

El dilema central de la ciencia económica es la asignación de recursos escasos entre fines alternativos y ello es una expresión particular del conflicto general entre lo que queremos y lo que podemos, y, resulta que la eterna discusión entre cómo vincular armónicamente la planificación y la presupuestación, no es más que otra forma de expresión de ese dilema (Shack 2008, 4).

Los planificadores y presupuestólogos están de acuerdo en términos teóricos con que el presupuesto es el reflejo financiero del plan, sin embargo, en la práctica aunque tenemos claro cuál es el presupuesto, generalmente es difuso saber a qué plan responde; y, el problema, aunque definido de manera sencilla, tiene una resolución muy compleja dada la multiplicidad de aspectos (actores, roles, escenarios, dinámicas operativas e intereses) a considerar en este proceso de articulación (Shack 2008, 14).

Shack también indica que la articulación plan presupuesto no es el resultado de un proceso netamente técnico, tiene un componente político que se requiere para su implementación, es necesario que los niveles jerárquicos entiendan la importancia de esta vinculación; y, concluye que es necesario que se tomen en cuenta los siguientes aspectos:

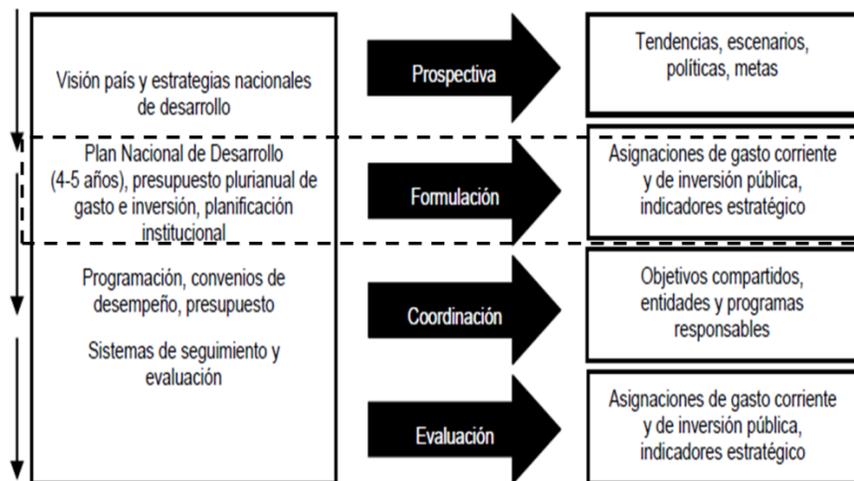
1. La articulación al ser efectiva busca el potenciamiento sinérgico del cumplimiento tanto de las funciones del plan como del presupuesto.
2. La articulación se produce en un contexto cultural, histórico e institucional determinado y bajo dinámicas distintas.
3. La articulación depende de la existencia de un mínimo nivel de densidad instrumental, difundida y apropiada por la burocracia (Marco fiscal de mediano plazo, formulación presupuestaria, clasificación funcional programática del presupuesto).
4. La articulación contará con costos por actividades, indicadores de desempeño, mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión, y una orientación general de la administración hacia el logro de resultados
5. La articulación será más plausible en la medida que la institucionalidad asegure altos estándares de calidad y estabilidad de la democracia, en particular de los mandos intermedios (Shack 2008, 6-9).

Sólo un cambio sustancial de la administración pública, permitiría la vital concordancia de los instrumentos de planificación en todos sus niveles, permitiéndonos la equidad en la distribución de recursos y un eficiente gasto público que nos permita la reducción de brechas.

Haciendo relación al artículo 293 de la Constitución, es importante recordar que el presupuesto debería convertirse en el reflejo de la planificación, y su distribución debería ir en función de las prioridades establecidas en la construcción de la política pública y enfocada al cumplimiento de las metas nacionales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), indica que «La función de planificación gubernamental dispone de diferentes niveles funcionales, siendo de particular importancia el nivel más alto que tiene como producto principal los Planes y/o Lineamientos Estratégicos Gubernamentales» (Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe 2014).

**Gráfico 3: Funciones e instrumentos de la planificación para el desarrollo**



**Fuente y elaboración:** Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe 2014

Dentro del gráfico podemos identificar que el nivel con la zona punteada es precisamente el nivel en el que se produce la vinculación de la planificación con el presupuesto.

Por lo tanto, los ejercicios tanto de planificación como de presupuestación son etapas de un mismo proceso, por lo que su comunicación e interacción y obvia articulación debería incluir la identificación de los recursos necesarios en la programación presupuestaria para el cumplimiento del plan; es decir, la identificación de los recursos económicos que permitan al Estado la ejecución de los programas, proyectos y actividades para alcanzar los logros y prioridades establecidos en el mencionado plan.

Bonari y Gasparin (2014) en su documento de trabajo “La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación” mencionan los niveles de planificación donde la planificación estratégica es la de mediano y largo plazo,

mientras que la operativa es la de corto plazo y contiene a detalle las acciones que se implementarán para traducir la estrategia global de la planificación estratégica.

**Gráfico 4: Niveles de planificación**

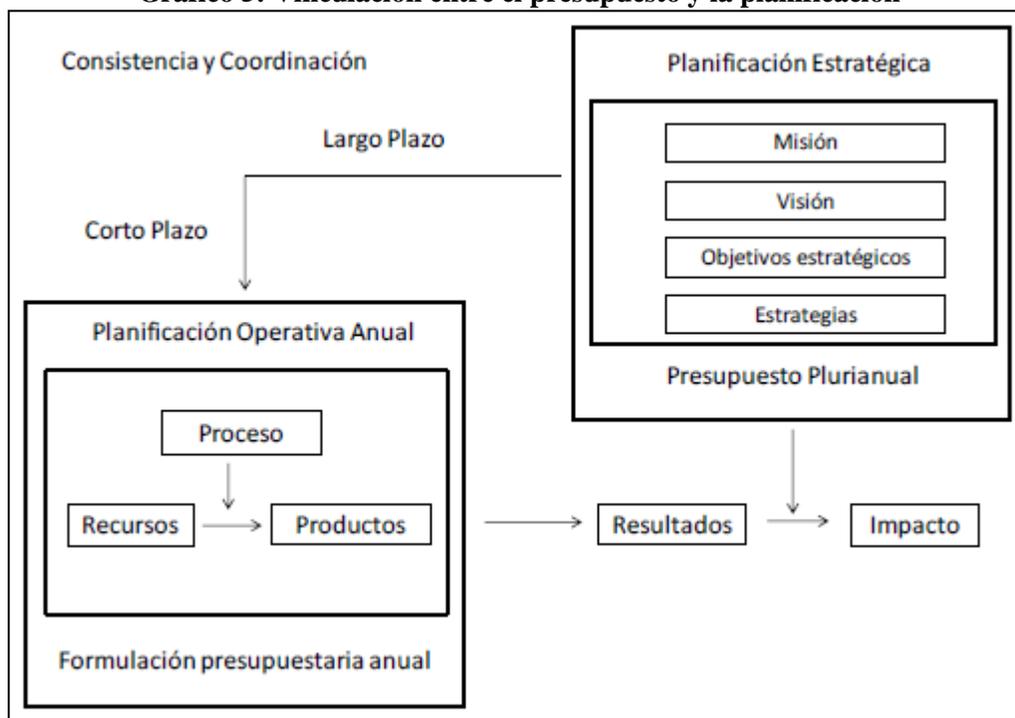


Fuente y elaboración: (Bonari y Gasparin 2014, 12)

Siguiendo a Bonari y Gasparin (2014), el carecer de una vinculación de la planificación con el presupuesto fomenta incrementos de gasto público sin criterios de eficacia y eficiencia, dificultando un seguimiento y control de la calidad del gasto. Lo que convierte a la planificación en un elemento sin futuro por no contemplar asignaciones presupuestarias para lo que se pretende lograr a través de las prioridades establecidas.

Además, estos autores establecen la vinculación de la planificación y el presupuesto a través de ciertos elementos que lo representan en el siguiente gráfico:

**Gráfico 5: Vinculación entre el presupuesto y la planificación**



**Fuente:** La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación (Documento de Trabajo No. 119) 2014

Se puede observar que la planificación estratégica y el presupuesto plurianual deben tener una estrecha vinculación que permita asegurar los recursos para implementar las prioridades establecidas en la planificación a través de los objetivos estratégicos y las metas, estas últimas forman parte de los indicadores que serán monitoreados para verificar el cumplimiento de los objetivos y si las acciones implementadas generaron los resultados esperados.

En Ecuador, la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, publicada en el Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998, no contenía un artículo que hable

específicamente del Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, en el artículo 17 indica que el Estado adoptará mediante planes y programas medidas para el efectivo goce de los derechos de los habitantes; el artículo 171.7 establece que el Presidente presentará al Congreso el «informe sobre la ejecución del plan de gobierno, los indicadores de desarrollo humano y la situación general de la república».

En la Constitución de 1998 existe un capítulo con dos artículos referentes a la planificación económica y social, el artículo 254 indica que el sistema nacional de planificación «establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado»; y, en el artículo 255 menciona que «el sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los GAD y organizaciones sociales».

Es así que en el Ecuador la emisión de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, marca un antes y un después en materia de planificación, ya que coloca al PND como «el instrumento al que sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y asignación presupuestaria y la asignación de los recursos públicos»; es decir, deben sujetarse a lo propuesto en los objetivos, políticas, metas e indicadores planteados para el período gubernamental y sujetarse de manera obligatoria desde el ámbito público de acuerdo al artículo 280 de la Constitución.

## **Capítulo 3: Experiencias sobre la articulación plan - presupuesto**

### **3.1: Sistemas de Planificación en América Latina**

#### **3.1.1. La planificación en América Latina, breves hitos en la historia.**

Los primeros intentos de planificación para algunos países de América Latina según Celso Furtado (1976), se dan después de la primera guerra mundial, como efecto de la vulnerabilidad externa de esos tiempos, en ese momento existían fluctuaciones de los precios de productos primarios de exportación. Los países de América Latina se vieron obligados a buscar alternativas para salir de los efectos que el proceso en el que se encontraban les causaron, surgiendo de esta manera un nuevo modelo de economía que daba prioridad a la expansión de los mercados internos.

Luego de que la segunda guerra mundial finalizó, los organismos internacionales de financiamiento tenían varias exigencias a los países para proveer los recursos necesarios basados en un estudio prospectivo sobre capacidad de pago, a la par nace la CEPAL, en el sistema de Naciones Unidas, cuya misión consistía en impulsar el desarrollo económico y social de la región. Era necesario analizar las posibilidades de los países y el comportamiento de sus respectivas economías, este análisis lleva a considerar a la planificación como el instrumento que encamine las acciones estatales en la búsqueda del desarrollo. (Cardoso 2010)

Otro hito importante es el ocurrido en Punta del Este (1961), al suscribirse el Programa de la Alianza para el Progreso, los presidentes de América Latina y el Caribe (excepto Cuba) se comprometían, en un plazo de dieciocho meses, a someter las políticas económicas de la región a programas de planificación, que incluían determinadas reformas básicas, como la fiscal y la agraria. (Cardoso 2010)

En la década de los ochenta –denominada “Década Perdida”–, hubo un retroceso generalizado en los índices de desarrollo económico y social, cuyo factor sumado a la crisis de la deuda por la que atravesaron varios países de América Latina, trajo consigo entre otras cosas, el dejar de lado la planificación necesaria para cumplir con los objetivos propios de país y hacer méritos para cumplir con las aspiraciones económico-financieras de organismos tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Cardoso 2010)

No es sino hasta después de los años noventa, en cuya etapa persistieron crisis provocadas principalmente por el inadecuado manejo del sistema financiero y la vulnerabilidad económica de la región, que los países de América Latina volvieron a mirar a la planificación, como el camino para lograr su desarrollo basado en sus propias visiones y desempolvando sus metodologías de planificación tradicionales (Cardoso 2010).

La planificación, sus procesos, métodos y técnicas sufrieron cambios sustanciales en los últimos sesenta años, dos temas influenciaron de mayor manera en este proceso, el papel del Estado y la política industrial (Leiva 2012).

### **3.1.2. La planificación en América Latina**

Para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, la instauración de sistemas de planificación en la región se ha vuelto una necesidad, sistemas que se orientan con una mirada prospectiva, atentos a la ciudadanía y conectados a sistemas de monitoreo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Estos procesos han implicado, a su vez, reformas de la administración pública y la introducción de una gestión para resultados asociada al desarrollo sustentable en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe. Lo

anterior tiene su mayor expresión en la revalorización de instrumentos como los planes nacionales de desarrollo, o el establecimiento de prioridades de políticas de Estado que reflejan los compromisos de mediano y largo plazo de los gobiernos, el desarrollo de presupuestos orientados a resultados, el fortalecimiento de la función pública y de los mecanismos de gobernanza, entre otros elementos de vital importancia para una gestión pública de calidad (Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe 2014).

Bonari y Gasparin (2014) nos muestran una primera aproximación a los mecanismos de vinculación implementados en algunos países de América Latina, tal como se muestra en el gráfico a continuación.

**Gráfico 6: Planes Nacionales de Desarrollo**

País	Forma de Estado	Forma de gobierno	Mecanismo de Vinculación	Ministerio y unidad encargada
Brasil	Federal	Presidencialista	Plan de Mediano Plazo	Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión
Chile	Unitario	Presidencialista	Plan Operativo Anual	Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).
Colombia	Unitario	Presidencialista	Plan Nacional de Inversiones	Departamento Nacional de Planeación, que elabora el Plan Nacional de Desarrollo y participa en la formulación del marco de gasto de mediano plazo.
México	Federal	Presidencialista	El proceso de vinculación desarrolla articulando la planificación de mediano plazo y el presupuesto anual por programas	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**Fuente y elaboración:** La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación 2014

Como se puede evidenciar en el gráfico 4, Brasil, Chile, Colombia y México tienen instaurados en sus gobiernos entidades que se encargan tanto de la planificación como de la presupuestación en sus países, quienes han desarrollado planificación de corto y mediano plazo que orientan las acciones gubernamentales y las asignaciones presupuestarias. Chile y

Colombia tienen planes de corto plazo, un plan operativo anual y un plan de inversiones respectivamente a través de los cuales se efectivizan los mecanismos de vinculación con el presupuesto.

### **3.1.3. Breve descripción de los principales instrumentos de planificación en algunos países de América Latina**

Nelson Shack en su libro intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto (Shack, 2008) nos da un detalle de la planificación en varios países de América Latina, a continuación se presenta un breve resumen de algunos países.

En Argentina, han establecido un plan sobre política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial elaborado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cuyo objetivo primordial es guiar sus acciones en el territorio para un crecimiento integrado y equilibrado; y, construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo.

En Bolivia, se estructura un Plan Nacional de Desarrollo denominado en la actualidad “*Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*”, este plan es elaborado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuyo Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular es el encargado del proceso de planificación, «diseña normas y metodologías que guían el proceso, coordina con las diferentes instancias y actores sociales; cada entidad estima el total de los recursos que necesitan, su estructura programática, es decir, sus planes, y programas en base al Plan General». (Shack 2008)

Brasil, conforme su normativa, cada cuatro años elabora un Plan de Gastos Públicos, en especial de inversiones. Este país, cuenta con un presupuesto y planificación articulados en

el documento de las Directrices Presupuestarias. Para la recopilación de la planificación en Brasil utiliza el Sistema de Información de Gestión y Planificación (SIGPLAN) que está articulado con el Sistema Integrado de Datos Presupuestarios (SIDOR) y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), sistemas que pertenecen al gobierno del Brasil (Shack 2008)

Chile no ha elaborado un Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, tiene un documento denominado “Chile País Desarrollado 2018: más oportunidades y mejores empleos” que contiene una visión de objetivos que son respaldados con el compromiso de los actores políticos y es desarrollado en base a cinco principios que son: eficiencia, independencia, transparencia, objetividad y oportunidad (Shack 2008).

Colombia tiene un Plan Nacional de Desarrollo, denominado “Prosperidad para todos”, cuenta con un plan de inversiones que separa el gasto corriente del gasto de inversiones, el primero manejado por el Ministerio de Hacienda y el segundo por la Dirección Nacional de Planeación – DNP (Shack 2008).

«En Costa Rica, el Plan Nacional de Desarrollo es elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)» (Shack 2008). Los logros obtenidos en la planificación de este país son resultado de un intenso proceso político de negociación y concienciación. La planificación se organiza a través de dieciséis sectores institucionales que propone un conjunto de metas y políticas atadas a acciones o programas que permitan su cumplimiento.

En Guatemala, existe un plan nacional diseñado por el partido del gobierno de turno y no por la institucionalidad estatal, también cuentan con un presupuesto multianual, que exige a

las entidades gubernamentales a estructurar sus planes estratégicos traducidos en los planes operativos. También identifican proyectos o programas y definen metas a alcanzar (Shack 2008).

Según Shack (2008), en México, el Plan Nacional de Desarrollo que contiene objetivos rectores es elaborado por la presidencia, los mencionados objetivos sirven para orientar el plan anual que es la base del presupuesto.

En Perú se desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2048 a cargo de la Presidencia de la República. En el Perú se consolida la información de planificación a través del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Plan Nacional de Desarrollo Nacional define tres horizontes: Plan Estratégico de Largo Plazo, el Plan Estratégico de Mediano Plazo y el Plan Estratégico de Corto Plazo (Shack 2008).

En Uruguay no existe un Plan Nacional de Desarrollo, sólo existen planes específicos sectoriales y por mandato constitucional, los presupuestos quinquenales.

Siguiendo a Shack (2008), los países latinoamericanos han dado importantes pasos y esfuerzos en construir una planificación gubernamental que identifique las prioridades nacionales y el costo de su implementación, para ello han utilizado diversos mecanismos conforme a la especificidad y ámbito de cada uno de los países.

La mayor parte de los países analizados cuentan con instrumentos de planificación nacional, los Planes Nacionales de Desarrollo o instrumentos de planificación que expresan las visiones país y prioridades Gubernamentales, compromisos en un período de gobierno conforme a las necesidades específicas de cada nación.

Se seleccionaron algunos países para el análisis debido a que tienen información disponible y avances en materia de articulación plan y presupuesto, en el análisis se identifica un elemento en común en el proceso de planificación, estos países han estructurado un documento de planificación ya sea nacional, sectorial o territorial, que muestra claramente los objetivos y metas que el gobierno de turno pretende alcanzar en su período gubernamental; algunos países están más adelantados y tiene procesos automatizados como es el caso de Brasil, pero la constante en este primer análisis es que existen instrumentos de planificación en los países analizados.

El gráfico 5 presenta la situación actual de los países de América Latina en cuanto a sus instrumentos de planificación, así como los mecanismos utilizados para su respectivo monitoreo y evaluación.

En lo referente a Ecuador, es importante aclarar que en la actualidad el instrumento de planificación de mediano y corto Plazo para el Ecuador es el PND, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2014 – 2017, cuya elaboración está a cargo del ente rector de la planificación del Estado, la SENPLADES; el sistema de monitoreo y/o evaluación de las metas del PND se lo realiza a través del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) administrado por la SENPLADES; la frecuencia de rendición de cuentas de las metas es anual, se utilizan dos mecanismos el informe al Consejo de Planificación y la rendición de cuentas a la ciudadanía; la instancia de control político del cumplimiento de las metas es el Consejo de Planificación y la Asamblea Nacional en el ámbito de sus competencias.

En el gráfico a continuación se presenta un resumen histórico de la evolución de los planes de desarrollo en el Ecuador:

**Gráfico 7: Planes Nacionales de Desarrollo, Sistemas de Monitoreo y Evaluación y Mecanismos de Rendición de Cuentas**

Año	Entidad a cargo	Nombre del Plan	Características
1930	s.d.	Plan Estrada	Toma el apellido del Ministro de Hacienda, impulsor de la iniciativa, su propósito fue instrumentar medidas económicas como fin para el logro de objetivos. El plan incluía 12 proyectos de ley que regularían la construcción de obras y el sistema crediticio, este plan no se pudo ejecutar y fue el primer intento de instrumentalizar los objetivos del estado.
1935	Consejo Nacional de Economía	No emite ningún plan	Se crea en 1935, adscrita a la presidencia, tuvo una vida muy corta, se reinaugura en 1937 y es eliminado en 1938.
1945	Comisión Técnica de Economía	Plan de Fomento Inmediato de la Economía Nacional	Coordinó las políticas económicas; asignó funciones de dirección al Ministerio de Economía, de asesoría a la Comisión Técnica creada y de ejecución al Banco Nacional de Fomento, Banco Central, Corporación Ecuatoriana de Fomento y a la Distribuidora Nacional. Se elaboraron planes sectoriales (agrícola, fomento ganadero, fomento manufacturero e industrial).
1946	Consejo Nacional de Economía	Plan de Reconstrucción y Desarrollo de la Economía Nacional	Ninguno logra concretarse debido a la falta de recursos.
1947		Plan Económico Integral	
1948	s.d.	Plan de Fomento a la Producción	Establece la creación de un Instituto de Fomento a la Producción y la Ley de Fomento a la Producción. Promovió el desarrollo y la explotación de los recursos naturales, el aumento y tecnificación de la producción y la elevación del nivel de vida de sus habitantes. Se liquida en 1953 y con esto nace el Banco de Fomento.
1961	Junta de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA)	Plan Inmediato de Desarrollo	Se crea JUNAPLA en 1954 adscrita al Ministerio de Economía con la responsabilidad de la formulación de planes para el desarrollo económico del país, formula las bases y directrices para programar el desarrollo económico en el país, que promovería la modernización del país a través del fomento a las exportaciones y la estructuración económica; con estos dos planes se inician las prácticas de planificación en el estado.
1964		Plan General de Desarrollo Económico y Social para el decenio	
1973	Fuerzas Armadas en el gobierno	Plan de Transformación y Desarrollo	Este plan nace como justificación a la toma de poder por parte de las Fuerzas Armadas y proponía varias reformas como la agraria, tributaria, financiera, bancaria, crediticia, educativa, etc., esta vez el plan cuenta con recursos al iniciarse la explotación petrolera, sin embargo debido a varias circunstancias como la presión del gobierno de los Estados Unidos y transnacionales petroleras dejaron sin efecto la ejecución de este nuevo plan.

Año	Entidad a cargo	Nombre del Plan	Características
1980	Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)	Plan Nacional de Desarrollo	CONADE sustituye a JUNAPLA a través de una nueva constitución que marca el retorno a la democracia del país, elaboró políticas económicas, financieras, presupuestarias, monetarias, comerciales, crediticias, adicional tendría a su cargo la elaboración de los planes de desarrollo. El Plan de 1980-1984 era de obligatorio cumplimiento en el sector público, es el primer producto de la nueva institución. Comprende dos partes, los grandes objetivos nacionales y las políticas y programas sectoriales. El plan preveía la elaboración y aplicación de planes operativos anuales, siendo el primero el de 1981, en el que, a los objetivos de desarrollo económico, justicia social y reforzamiento de la se añadió el de "la defensa nacional.
1981		Plan de Hurtado	Plan de gobierno de Osvaldo Hurtado que continúa con lo establecido en el plan anterior.
1984		Plan de Reconstrucción Nacional	Plan de gobierno de León Febres Cordero, donde se emiten decretos económicos urgentes, en total 26, para gestionar así el gasto público y cumplir con las obras (infraestructura) ofrecidas en el gobierno.
1988		Plan de Ajuste de Emergencia Nacional	Plan de gobierno de Rodrigo Borja, de rehabilitación social dirigida a crear una infraestructura para superar las deprimentes condiciones físicas, psicológicas y de insalubridad de los reclusos. Invirtió 2.300 millones de sucres en la construcción de nuevos centros de rehabilitación con talleres de trabajo y capacitación en distintas disciplinas.
1992		Plan de Ajuste Estructural	Plan de gobierno de Sixto Durán Ballén, en el que se impulsó políticas de austeridad que buscaban privatizar sectores estratégicos como telecomunicaciones, hidrocarburos y el sector eléctrico. Lanzó una serie de leyes con el fin de reformar el sector financiero, los sectores de energía y el sector agrario. Inició paralelamente un proceso de transformación del Estado con la aprobación de la Ley de Modernización como base jurídica de las privatizaciones y la creación del Consejo de Modernización del Estado (CONAM).
1998	Oficina de Planificación (ODEPLAN)	s.d.	Plan de gobierno de Jamil Mahuad.
2000			Plan de gobierno de Noboa crea la ley trole I y II, esta última reformó a 31 leyes. Incentivó las privatizaciones y fortaleció a las mineras.
2003			Plan de gobierno de Lucio Gutiérrez.
2007	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010	Se propone devolver las funciones claves al Estado, mediante un redimensionamiento de la SENPLADES. Se convierte en la hoja de ruta que termina con la improvisación y la visión cortoplacista que ha imperado en las políticas públicas. Contempla cinco revoluciones: la revolución constitucional y democrática; la revolución ética; la revolución económica y productiva; la revolución social y, la revolución por la dignidad.

Año	Entidad a cargo	Nombre del Plan	Características
2009		Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013	Busca concretar las revoluciones delineadas por la Revolución Ciudadana. Marca el camino para consolidación del Buen Vivir, entendido como la búsqueda de la igualdad y la justicia social, el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida. Propone una lógica de planificación, a partir de 12 grandes objetivos nacionales, parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional.
2013		Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017	Contiene un conjunto de 12 objetivos que expresan la voluntad de continuar con la transformación histórica del Ecuador, está destinado a ser un referente en Latinoamérica, pues la región está viendo resultados concretos en el caso ecuatoriano. Las revoluciones que plantea esta hoja de ruta son: la equidad, el desarrollo integral, la Revolución Cultural, la Revolución Urbana, la Revolución Agraria y la Revolución del Conocimiento.

**Fuente:** Propuesta de directrices de planificación para la asignación de recursos a nivel nacional (Documento borrador para discusión) 2010; <https://es.wikipedia.org>; <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>

**Gráfico 8: Planes Nacionales de Desarrollo, Sistemas de Monitoreo y Evaluación y Mecanismos de Rendición de Cuentas**

País	Instrumento de Planificación de Mediano y Corto Plazo <sup>a</sup> / Institución a cargo del Plan	Tipo de Sistema de Monitoreo y/o Evaluación de las metas del PND / Lineamientos	Frecuencia de Rendición de Cuentas de las metas y Tipo de Informe	Instancia de Control político del cumplimiento de las metas
Brasil	Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012 – 2015) Ministerio de Planificación (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)	Sistema de Monitoreo de Plan Plurianual (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN) Casa Civil Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión Tribunal de Cuentas	Informe al Tribunal de Cuentas Anual	Tribunal de Cuentas de la Unión
Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien 2010 - 2015 Ministerio de Planificación del Desarrollo	Existe un sistema de monitoreo de los indicadores de los Planes Operativos Anuales del Presupuesto y el Plan de Inversión Plurianual	Anual	Congreso
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014 “María Teresa Obregón Zamora” Ministerio de Planificación	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados SINE Ministerio de Hacienda	Informe de Rendición de Cuentas Anual	Contraloría General de la República
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” Departamento Nacional de Planeación / Presidencia de la República	SINERGIA, SISMEG	Informe de Rendición de Cuentas Anual	Congreso
Chile	No existe Plan Nacional de Desarrollo , existe el documento “Chile País Desarrollado 2018: Más Oportunidades y Mejores Empleos” y se establecen metas de las prioridades de la agenda 2014 en base al programa de Gobierno Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Sistema de Seguimiento de Ejes Estratégicos	Informe del Estado de la Nación Anual	Congreso
Ecuador	Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	SIGOB	...	Congreso
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2012 – 2014 Presidencia de la República	No existe	...	...

País	Instrumento de Planificación de Mediano y Corto Plazo a / Institución a cargo del Plan	Tipo de Sistema de Monitoreo y/o Evaluación de las metas del PND / Lineamientos	Frecuencia de Rendición de Cuentas de las metas y Tipo de Informe	Instancia de Control político del cumplimiento de las metas
Guatemala	Visión: Plan de la Esperanza 2008 – 2012 El Plan Nacional fue diseñado por instituciones de carácter político y no estatal, y estuvo a cargo del partido de Gobierno (período 2008 – 2012) Unidad Nacional de la Esperanza en coordinación con su Instituto Programático	No existe	...	...
Honduras	Plan de Nación 2012 – 2022 Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa	Sistema de Seguimiento de Metas Gubernamental	...	...
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 Presidencia de la República	SED	Informe de Rendición de Cuentas Anual	Al Congreso
Perú	Plan de Bicentenario: El Perú hacia 2021 (2010 – 2021) Centro Nacional de Planteamiento Estratégico	...	Informe de Rendición de Cuentas Anual	...
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010 – 2030 Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	No existe	Informe de Rendición de Cuentas Anual	...
Uruguay	No existe Plan Nacional de Desarrollo, existen planes específicos y por sector...	Se está construyendo un Sistema de Evaluación de Programas Públicos.	Informe de Rendición de Cuentas Anual	Al Congreso

**Fuente y elaboración:** Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe 2014

### **3.2: Sistemas Financieros Públicos en América Latina**

En el libro “Gestión Financiera Pública en América Latina” se menciona que:

La Gestión Financiera Pública (GFP) presenta importantes avances en los últimos 20 años, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En el caso de la América Latina, es posible observar «evidentes y positivos cambios de las finanzas públicas de los países de la región, la consolidación de los sistemas nacionales de administración financiera, de inversión pública y de presupuesto por resultados, y el surgimiento de nuevas iniciativas en la conducción del Estado, esencialmente vinculadas al renacer de la planificación global para el desarrollo y a la eclosión de iniciativas de evaluación de los programas públicos» (Uña 2013, 2).

Mientras que, la CEPAL, sin contradecir al autor anterior, menciona que:

El concepto de GFP es una definición que cubre a un conjunto de herramientas y sistemas destinados a producir información, procesos y reglas que ayudan a dar soporte a las decisiones en materia de política fiscal, así como proveer instrumentos para su implementación. Entre estos instrumentos es posible mencionar reglas fiscales, consejos fiscales, marcos de gastos de mediano plazo, presupuesto basado en resultados, así como sistemas integrados de administración financiera.

Existen tres instrumentos que forman parte de la GFP, cuyo análisis permite estudiar distintas dimensiones de la gestión del presupuesto público. Los instrumentos son el marco de gasto de mediano plazo (MGMP), el presupuesto por programas (PPP) y los sistemas integrados de administración financiera (SIAF) (Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe 2014).

Los tres instrumentos están orientados a mantener la solvencia fiscal mediante la eficaz asignación de recursos, la provisión eficiente de bienes y servicios públicos y, a producir información para toma de decisiones.

### 3.2.1. Marcos de gasto de mediano plazo

El Marco de Mediano Plazo (MMP) es una herramienta cuyo objetivo es extender el horizonte de planeación de las políticas públicas más allá del período anual. Existen algunos tipos de MMP como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que establece un set agregado de proyecciones y objetivos respecto a variables macroeconómicas y fiscales; también tenemos el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) que incluye proyecciones del MFMP y adición de estimaciones de gasto de mediano plazo para cada unidad administrativa; finalmente, tenemos el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) que es un instrumento más amplio, este incluye proyecciones de gasto por programas y adición de elementos de presupuesto por resultados (Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe 2014).

**Gráfico 9: Estado de Situación de Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo en Países Seleccionados de América Latina**

País	Marco de Gasto de Mediano Plazo								
	Marco Presupuestario de Mediano Plazo								
	Marco Fiscal de Mediano Plazo								
	Proyecciones PIB	Proyecciones de inflación	Proyecciones de gasto agregado	Proyecciones de ingreso agregado	Proyecciones de gasto por Unidad Administrativa	Proyecciones de Gasto por Función	Proyecciones de Ingresos desagregadas	Proyecciones de Gasto por Programa	Proyecciones de Resultados
Argentina	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Brasil	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Colombia	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No
Chile	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No	No
El Salvador	Si	Si	Si	Si	No	No	No	No	No
México	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	No	No
Perú	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Rep. Dominicana	No	No	No	No	No	No	No	No	No

**Fuente y elaboración:** Uña Gerardo, Gestión Financiera Pública en América Latina, 2013

Tanto Argentina como Brasil son los países que cuentan con las proyecciones de las variables necesarias para tener un marco fiscal de mediano plazo, un marco presupuestario de mediano plazo y un marco de gasto de mediano plazo. Los dos países son los únicos que cuentan con programas y sus resultados.

En Colombia el MGMP incluye las prioridades sectoriales y sus techos de gasto, mientras que en Chile el MFMP contiene proyecciones de variables macroeconómicas, ingresos y gastos presupuestarios y no presupuestarios, pero no desglosados a nivel de unidad administrativa.

El Salvador el MFMP incluye proyección de variables macroeconómicas para los próximos cinco años. México en el MFMP presenta criterios de política económica, contiene proyecciones de variables macroeconómicas, en Perú el MFMP es validado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), presenta datos proyectados de los tres años siguientes para gastos presupuestarios y no presupuestarios.

Finalmente República Dominicana no dispone de MPMP en funcionamiento efectivo, cuenta con un conjunto de precondiciones y elementos que promueven su adopción (Uña 2013, 9-12).

### **3.2.2. Presupuesto por Resultados (Programas)**

Uña menciona que para calificar el pilar de Presupuesto por Resultados se considera el nivel de implementación de la clasificación del presupuesto en programas, el marco fiscal de mediano plazo, leyes de responsabilidad fiscal, evaluación de la efectividad del gasto e incentivos para la efectividad en la gestión y difusión de la información. (Uña, 2013).

Además indica que el Presupuesto por Programas (PPP) busca privilegiar la información de desempeño asociada al gasto público como criterio principal para priorizar las asignaciones de recursos públicos, generalmente en un marco de Presupuesto Basado en Resultados.

A continuación se muestra las principales ventajas del PPP mencionadas en la publicación “Gestión Financiera Pública en América Latina”:

- Provee una clasificación común para comparar y seleccionar entre distintas alternativas disponibles y factibles para el logro de los objetivos planteados.
- Mejora la vinculación de la planificación con los presupuestos públicos.
- Facilita una mejor asignación de recursos, al fortalecer la relación insumo (asignaciones financieras) con niveles de producción de bienes y servicios.
- Contribuye a la reducción de las rigidices y la dinámica incrementalista del gasto.
- Ofrece una perspectiva de planeación de mediano plazo de las iniciativas de políticas públicas contenidas en el presupuesto.
- Facilita implementar evaluaciones de programas y evaluaciones de impacto al identificar claramente los gastos asociados a las distintas iniciativas de políticas públicas.
- Colabora con la implementación de incentivos salariales para los recursos humanos del sector público en base a establecer claramente medidas de desempeño asociadas a sus tareas y actividades.
- Sirve como base para avanzar en mediciones de desempeño más elaboradas en áreas particulares.
- Permite mayor libertad a los Ministerios/Agencias para definir la forma en que producen los distintos bienes / servicios bajo su responsabilidad. (Uña 2013, 102)

Siguiendo con el mismo autor, este define que un programa presupuestario contiene procesos productivos, que mediante la transformación de un conjunto de insumos (inputs), generan una serie de serie de productos (outputs), que pueden ser bienes o servicios, los cuales están

vinculados a un resultado esperado (outcome), el cual se encuentra bajo la responsabilidad de una determinada unidad administrativa (Uña 2013).

En el presupuesto por programas el gasto se define conforme los objetivos de la planificación y luego se procede con la desagregación por rubro presupuestario, determinando así cuántos recursos son necesarios para lograrlos resultados y metas esperados.

Desde la perspectiva de la gestión presupuestaria, la adopción de un PPP se focaliza en la relación insumo - producto la cual permite con mayor claridad asociar los recursos asignados considerando los niveles de productos proyectados por cada programa. Desde la evaluación presupuestaria permite fortalecer la incorporación de información de desempeño asociada los distintos productos, a través de la introducción de indicadores de desempeño, así como el análisis de los resultados obtenidos, mediante la realización de evaluaciones de programas o evaluaciones de impacto.

En resumen, formular y ejecutar el presupuesto por programas significa reflejar los procesos productivos que llevan a cabo las instituciones públicas y, por tanto, expresar las relaciones insumo-producto, así como las relaciones entre los productos que se desarrollan en el ámbito de las mismas, asociados a un resultado esperado (Uña 2013, 102).

El siguiente gráfico enumera los elementos que forman un programa presupuestario según

Uña:

**Gráfico 10: Principales conceptos que conforman un Programa Presupuestario**

	Concepto	Descripción
1	Insumos	Son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias/equipo y servicios para el logro de un producto (bien o servicio). Los insumos se reflejan en los ítems que conforman el clasificador presupuestario.
2	Productos	Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos en un proceso productivo. Los bienes o servicios producidos poseen características cualitativas y en la mayoría de los casos pueden cuantificarse su nivel de producción. Ejemplos de productos son raciones alimentarias, vacunas, kilómetros de caminos construidos, horas de capacitación.
3	Resultado Esperados	Los programas presupuestarios deben definir resultados intermedios, los cuales deben alinearse con los objetivos estratégicos de política del gobierno asociados a resultados finales
4	Indicadores de Desempeño	Brindan información sobre distintas dimensiones (eficacia, eficiencia, economía y calidad) y ámbitos de control (insumo, proceso, producto y resultado) del desempeño de los programas
5	Unidad Responsable	Unidad administrativa en el ámbito de una entidad pública responsable de administrar los recursos y desarrollar el correspondiente proceso productivo, rindiendo cuenta del cumplimiento de las metas establecidas y de los indicadores de desempeño definidos

**Fuente y elaboración:** (Uña 2013, 14)

Desde la conceptualización de Uña, el siguiente gráfico muestra las diferencias entre la gestión presupuestaria tradicional y la basada en resultados:

**Gráfico 11: Principales características de gestión presupuestaria tradicional y gestión presupuestaria basada en resultados**

Presupuesto Tradicional	Principales Características	Presupuesto por Basado en Resultados
Insumos	<i>Referencia</i>	Información de Desempeño
Cumplimiento de Normas	<i>Énfasis</i>	Cumplimiento de Resultados
Corto Plazo	<i>Perspectiva Temporal</i>	Mediano y Largo Plazo
Gestión Focalizada en el Cumplimiento de las Reglas Formales	<i>Gestión de las Agencias</i>	Mecanismos Flexibles de Gestión
Enfoque Incremental	<i>Asignación de Recursos</i>	Planificación Estratégica
Cumplimiento de Normas y Procesos	<i>Monitoreo y Evaluación</i>	Evaluación de Desempeño

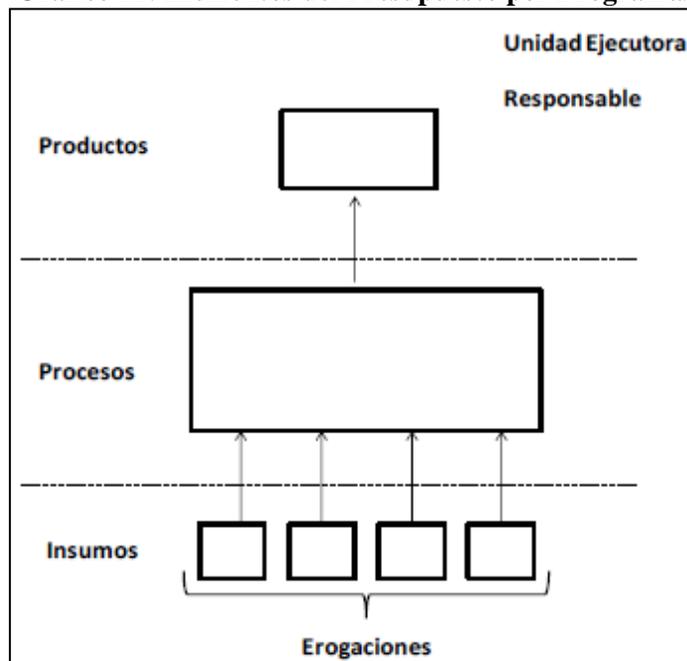
**Fuente y elaboración:** (Uña 2013, 16)

Bonari & Gasparín (2014), exponen que el Presupuesto por Resultados, contempla las acciones de gobierno en programas, y prioriza la asignación de recursos, introduce objetivos y metas para sustentar la asignación de fondos a los programas.

Además, menciona que en el PPP se asignan en la clasificación programática del presupuesto los recursos físicos-financieros necesarios para la producción de bienes y servicios, sus metas asociadas, las unidades ejecutoras del programa (entidad pública) y su responsable (Bonari & Gasparin, 2014).

En el siguiente gráfico Bonari & Gasparín, nos muestra los elementos que contiene un presupuesto por programas, según lo describe en su libro “La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación (Documento de Trabajo No. 119)”.

**Gráfico 12: Elementos del Presupuesto por Programas**



**Fuente y elaboración:** (Bonari y Gasparin 2014, 10)

### **3.2.3. Sistemas Integrados de Administración Financiera**

En la publicación “Gestión Financiera Pública en América Latina” se definen tres generaciones en los sistemas integrados de administración financiera que se describen a continuación:

La primera generación tuvo como principal objetivo generar información sobre la ejecución presupuestaria en base caja y la consolidación de los balances contables de la administración pública. Bajo este enfoque, el subsistema de tesorería tiene un rol preponderante sobre el resto de los subsistemas, bajo el liderazgo de la Tesorería General.

La segunda generación presenta una visión más integrada entre los distintos subsistemas que conforman la gestión financiera. En particular, el subsistema de Presupuesto cobra mayor protagonismo, con el fin de registrar en forma oportuna los compromisos y obligaciones que asume el sector público. Los sistemas de información apoyan el cambio desde el registro en base caja a base devengado. A su vez, en ciertos casos se incorpora información sobre indicadores físicos asociados a la ejecución financiera del presupuesto. Desde el punto de vista de las TICs, cabe señalar que los avances en materia de software, en las capacidades de procesamiento de grandes volúmenes de datos y la introducción masiva de internet brindan un mejor soporte tecnológico al sistema. En esta segunda generación de SIAF son las Secretarías de Hacienda / Direcciones de Presupuestos, quienes asumen el liderazgo.

La tercera generación de SIAF, la cual, además de fortalecer aspectos en relación a las generaciones anteriores, busca potenciar la interoperación del SIAF con otros sistemas clave para la gestión de los recursos públicos, como son los sistemas de compras y contrataciones, recursos humanos, los sistemas nacionales de inversión pública, o los sistemas propios del negocio de instituciones particulares. Además, busca incorporar instrumentos de control de gestión y evaluación que promuevan un mejor desempeño del sector público. A nivel institucional, las Secretarías de Hacienda / Direcciones de

Presupuestos continúan liderando estos procesos, pero con un mayor participación de las áreas de planificación y evaluación de la gestión (Uña 2013, 24).

Es así que en 6 de los 8 países seleccionados para estudio, sus sistemas financieros son administrados por los Viceministerios de Hacienda / Direcciones de Presupuestos (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Perú y República Dominicana), mientras que 2 casos se encuentran bajo responsabilidad de la Tesorería General (Brasil y México). Estos dos últimos SIAF son de primera generación, mientras que el primer grupo de SIAF pertenece a sistemas de segunda generación (Colombia, El Salvador, República Dominicana) o sistemas de tercera generación desarrollados (Chile) o en desarrollo (Argentina y Perú). (Uña 2013)

Argentina se encuentra en desarrollo y proceso de implantación gradual del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), que se está estructurando como sistema de tercera generación, que busca apoyar de mejor forma una gestión orientada a resultados. Por su parte, en el caso de Perú se está desarrollando el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) II, también bajo el paradigma de la tercera generación de sistemas de información financiera integrados, buscando potenciar su usabilidad, capacidades de interoperación, a la vez que fortaleciendo sus capacidades relativas a la generación de los Estados Financieros del gobierno central de forma oportuna. Un punto a destacar del SIAF de Perú se refiere a su ámbito de cobertura. En la actualidad el sistema cubre a los Pliegos del gobierno central, los gobiernos regionales, así como los municipios, los cuales suman aproximadamente 1450 Unidades Ejecutoras. De esta forma es uno de los sistemas de mayor cobertura institucional de la región. En relación a la

cobertura funcional, todos los sistemas cubren la fase de ejecución presupuestaria, mostrando diferencias en la cobertura de la fase de formulación, como por ejemplo en los casos de Brasil, Chile y México la cual se encuentra cubierta por otros sistemas de información. En el caso de Brasil y México se utilizan sistemas de información distintos para dar soporte a la fase de formulación presupuestaria. Específicamente en Brasil se utiliza el Sistema Integrado de Presupuesto y Planeamiento (SIOP), que también da soporte a la Secretaría de Presupuesto Federal en la fase de ejecución, mientras que en México se utiliza el sistema denominado Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) que da soporte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso de Chile, no existe un sistema de información único para la fase de formulación a nivel de los ministerios. La información es procesada en cada ministerio en sus propios sistemas, y posteriormente enviada a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la cual consolida esta información en el Sistema de Información de Administración Presupuestaria (SIAP). Este sistema a su vez también apoya a la Dirección de Presupuestos en la administración de la fase de ejecución presupuestaria (Uña 2013, 25).

**Gráfico 13: Principales características de los Sistemas Integrados de Administración Financiera – SIAF en países seleccionados de América Latina**

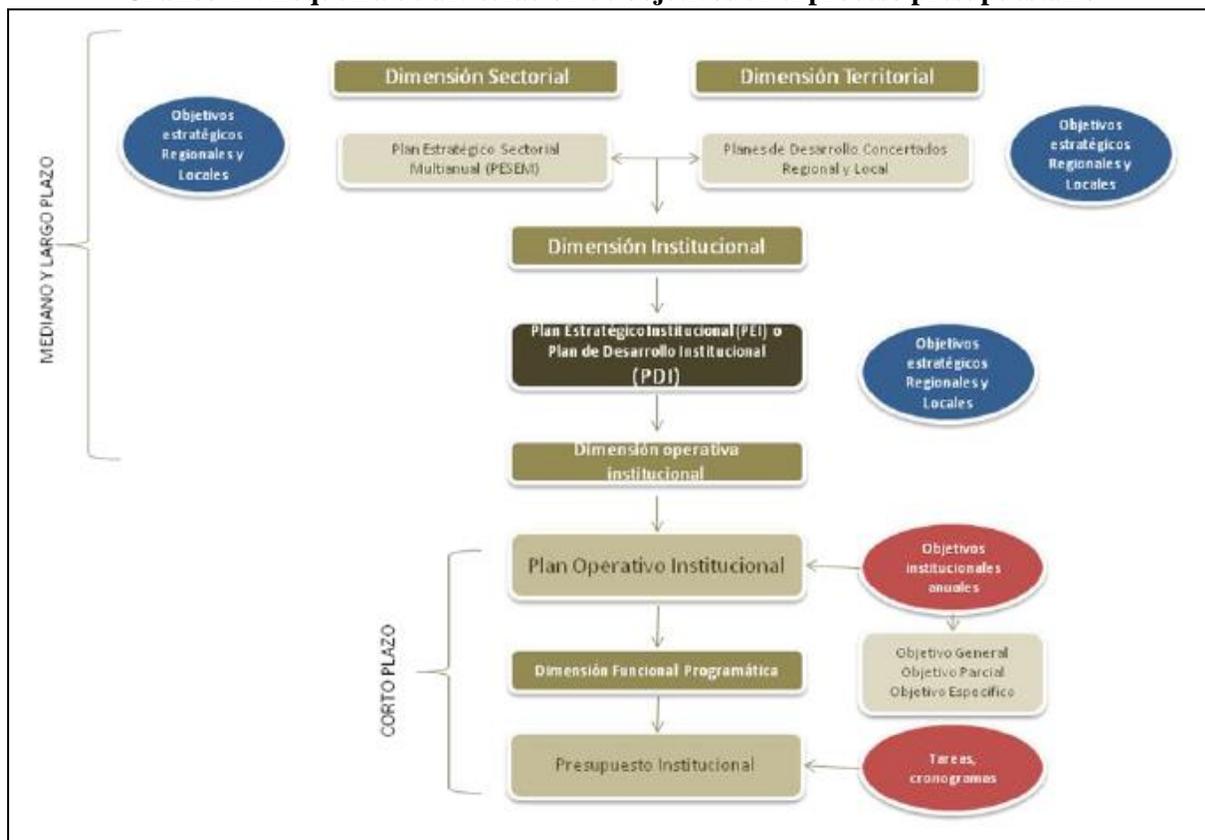
<b>Países</b>	<b>SIAF</b>	<b>Unidad Responsable</b>	<b>Cobertura Funcional</b>
<b>Argentina</b>	SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera)	Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	El SIDIF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública.
<b>Brasil</b>	SIAFI (Sistema Integrado de Administración Financiera) y SIOP (Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento)	Secretaria del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda (SIAFI) / Secretaria de Presupuesto Federal (SPF) del MPOG (SIOP)	El SIAFI cubre la fase de ejecución presupuestaria contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública. El SIOP cubre la fase de formulación presupuestaria y da apoyo a la SPF en la fase de ejecución presupuestaria
<b>Colombia</b>	SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	El SIIF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública.
<b>Chile</b>	SIGFE (Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado)	Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda	El SIGFE cubre la fase de ejecución presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad y tesorería. La gestión de la deuda se encuentra centralizada en la Tesorería General de la República.
<b>El Salvador</b>	SAFI (Sistema de Administración Financiera Integrado)	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación del Ministerio de Hacienda	El SAFI cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública.
<b>Perú</b>	SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera)	Viceministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas	El SIAF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública.
<b>México</b>	SIAFF (Sistema Integrado de Administración Financiera Federal)	Tesorería de la Federación, Secretaria de Hacienda y Crédito Público	EL SIAFF cubre las fases de ejecución y evaluación presupuestaria, con módulos de presupuesto, tesorería y deuda pública. Para la registración de la contabilidad en forma automática se está desarrollando el sistema SIDAFF
<b>República Dominicana</b>	SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera)	Secretaría de Estado de Finanzas	El SIGEF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, contando con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública.

Fuente y elaboración: (Uña 2013, 26)

### 3.3: Experiencias en América Latina sobre articulación plan - presupuesto

Varios países latinoamericanos tienen algunos mecanismos de vinculación entre sus planificaciones y sus presupuestos con la finalidad de articular sus objetivos, metas y con la asignación de recursos.

**Gráfico 14: Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario**



**Fuente y elaboración:** (Shack 2008, 70)

A continuación se presentará el estado de articulación plan presupuesto en varios países y los mecanismos que utilizaron en el reto de vincular los objetivos nacionales establecidos en la planificación con la asignación presupuestaria.

### 3.3.1. México

La CEPAL en su publicación “Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe” indica que México en el proceso de articular el plan con el presupuesto, implementó el presupuesto por resultados cuyos programas presupuestarios se clasifican en (CEPAL 2014, 107):

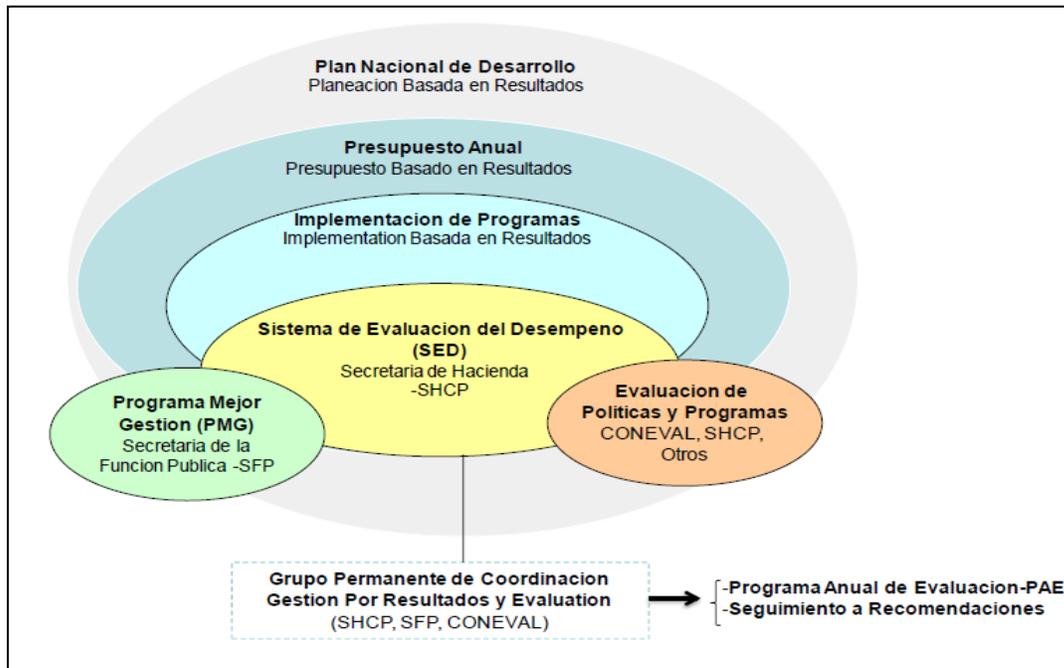
- 1) Grupo de Gastos: programable y no programable;
- 2) Grupo de Programas: programas federales y programas gasto federalizado;
- 3) Finalidad de los programas; y,
- 4) Modalidad de los programas.

México incorpora en la Matriz de Marco Lógico sus programas y proyectos con las actividades; no se aplica la categoría subprograma. Su presupuesto está identificado por ramo que detalla la misión, objetivos, metas, estrategia, prioridades de gasto y asignación presupuestaria, y programas presupuestarios prioritarios.

En el proceso de evaluación denominado Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se monitorea cada uno de los programas establecidos en la matriz de marco lógico que adicional contiene indicadores y unidades responsables. Se monitorea el cumplimiento de lo establecido en cada uno de los niveles de la matriz, es decir, actividades, componente, propósito y fin; este proceso en ocasiones resulta complejo debido a la cantidad de indicadores; además, se evalúan los resultados de los programas. Estas evaluaciones pueden ser internas o externas (CEPAL 2014, 107).

En la publicación “El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional”, se presenta el siguiente esquema que grafica el sistema mexicano basado en resultados.

**Gráfico 15: Sistema Federal de Gestión Basada en Resultados**



**Fuente y elaboración:** (Beker, y otros 2009, 6)

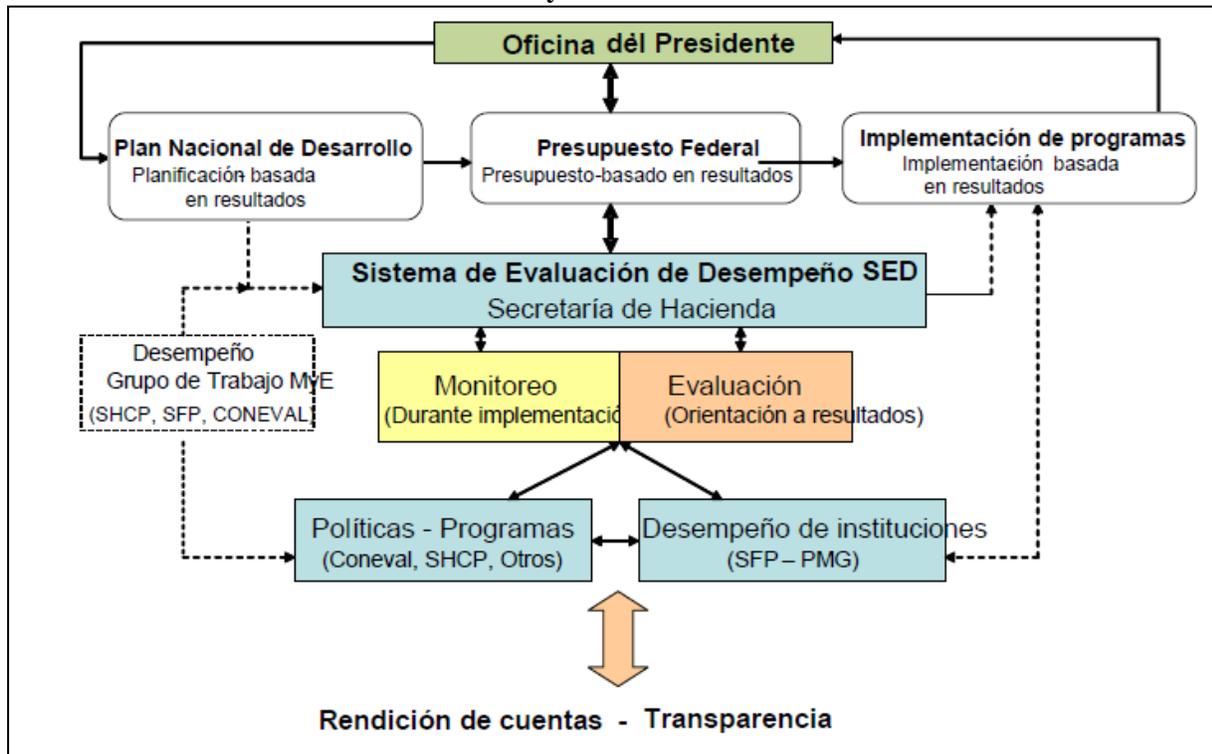
En la misma publicación se menciona que la evolución del SED se da desde el establecimiento del modelo de Monitoreo y Evaluación (MyE) del CONEVAL en el sector social y la existencia de un conjunto de métodos de evaluación robustos aplicados a más de 130 programas por año, crearon en conjunto una base sólida desde la cual el sistema pudo efectivamente materializarse (Beker, y otros 2009).

El SED monitorea los programas financiados por el presupuesto federal, el cual se realiza utilizando la base de información de las Mis y los programas federales (definidos dentro del PAE).

Finalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SHCP es la que tiene a cargo el proceso de presupuestación basada en resultados.

En el siguiente gráfico se muestra la coordinación institucional dentro del Sistema de Evaluación y Desempeño – SED.

**Gráfico 16: El SED y la coordinación institucional**



**Fuente y elaboración:** (Beker, y otros 2009, 22)

El SED genera información de MyE sobre el cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas federales con el que los funcionarios de presupuesto generan alertas y proponen correctivos. La SHCP con los ministerios definen las prioridades en asignación de recursos.

Implementar un sistema de MyE integral ha tomado por lo menos 10 años en México, y ha exigido, a su vez, una enorme cantidad de trabajo y el esfuerzo de múltiples dependencias del gobierno. Lograr la institucionalización plena del SED es todavía una tarea pendiente, pero existe, sin duda, una base sólida para su desarrollo (Beker, y otros 2009, 23).

Siguiendo a los mismos autores, mencionan que la planificación estratégica es un pilar clave del modelo mexicano de gestión basada en resultados. La inclusión de metas e indicadores cuantificables en el PND, los ministerios alineando sus planes sectoriales al PND y el desarrollo del marco lógico en todos los programas han contribuido a reforzar el rol de

planeación basada en resultados en México. Finalmente mencionan que los planes deben ser evaluados y que se debería generar incentivos para que las unidades y entidades que planifican lo hagan orientada a resultados

### **3.3.2. Brasil**

Mucarsel en su libro “Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur: Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013”, menciona que si bien toda la estructura ministerial del Brasil actual está fuertemente permeada por la planificación sin dudas juegan un rol destacado la Presidencia y el Ministerio de Planificación.

Dentro de la Presidencia, se destaca el rol de la ‘Secretaría de Asuntos Estratégicos’ y de los organismos como el Consejo de Desarrollo Social y Económico (CDSE) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEIA). Mientras que por el lado del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, se planifica fundamentalmente a través de la “Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas” (SPI) y de la “Secretaría del PAC” (SPAC) (Mucarsel 2014, 12).

El Plan Brasil 2022 es el principal instrumento de planificación de Brasil, también están los Planes Pluri Anuales (PPA) y el Plan de Aceleración del crecimiento (PAC).

Mucarsel (2014) menciona que en el PPA no se detallan las acciones sino presupuestos totales por programa a fin de asegurar una distinción entre el Plan y Presupuesto lo que permitirá la definición de indicadores con más capacidad de revelar aspectos de las políticas que contribuyan a la gestión.

La nueva estructura del PPA, en primer lugar presentan los puntos de la Dimensión estratégica. Luego se pasa a la Dimensión Táctica: Allí

encontramos los programas con sus respectivos objetivos. Los objetivos son la principal innovación de este Plan, estos expresan las preferencias del gobierno para la aplicación de determinada política pública. A cada objetivo están asociadas metas cuantitativas y cualitativas, son parámetros para el desempeño esperado para el período. Las metas cualitativas son particularmente interesantes porque muestran insumos necesarios para alcanzarlas políticas más allá del Presupuesto y permiten concebir estas acciones de modo integral con las presupuestarias. Finalmente se presentan las Iniciativas, que muestran las entregas de bienes y servicios del Estado a la sociedad resultantes de la coordinación de las acciones presupuestarias y de otra índole (Mucarsel 2014, 14).

La CEPAL indica que Brasil tiene una detallada clasificación por programas, mismos que incluyen una línea principal y su actividad. Todos los programas/proyectos tienen objetivos, iniciativas, actividades/obras y la unidad presupuestaria del órgano ejecutor; y todas las entidades públicas deben tener programas. Además indican que los programas responden a los objetivos de los planes sectoriales que están enmarcados en el Plan Plurianual (PPA) que establece las metas a ser alcanzadas durante el período de gobierno (Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe 2014).

Desde el año 2000, el monitoreo y evaluación fueron incorporados al ciclo de gestión de los programas a través del plan plurianual.

La Comisión de Monitoreo y Evaluación actúa como coordinador. Se adopta el proceso de monitoreo del Plan y de sus programas en sus aspectos estratégico y táctico-operacional. Los programas tienen objetivos, metas e indicadores físicos y financieros (anuales y plurianuales) que se registran en el Sistema Integrado de Presupuesto y Planificación (SIOP). Los ministerios cuentan con buenos sistemas de información sobre los bienes y servicios (productos) que producen a los efectos de avanzar hacia el PBR. La Secretaría

Pública de Inversión (SPI) del MPOG, mediante el Sistema de Información Gerencial y de Planificación (SIGPLAN) monitorea el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno. El uso de la información de los sistemas de monitoreo y evaluación aún no es sistemático a la hora de incluirlos en los procesos de planificación y elaboración del presupuesto. No se ha creado un sistema de indicadores de desempeño que se utilice durante la discusión de las asignaciones presupuestarias (CEPAL 2014, 105).

**Gráfico 17: Proceso en la Ley de directrices presupuestaria de Brasil**



**Fuente y elaboración:** (Bonari y Gasparin 2014, 24)

Teóricamente como lo menciona Bonari & Gasparin (2014) en Brasil existe una vinculación entre la planificación y el presupuesto, una de sus ventajas sobre el resto de países es tener los dos ciclos administrados por la misma institución pública que es el Ministerio de Hacienda, lo que facilita establecer mecanismos y normativas para articular estos dos grandes procesos.

Uña (2013) menciona que en Brasil en los últimos años se han realizado algunas modificaciones legislativas para mejorar la articulación y coordinación tanto en la etapa de aprobación como en la de ejecución en el año fiscal, y, sugiere que:

El ciclo presupuestario y la planificación no son el vehículo principal para las decisiones políticas. En el primer caso, el Congreso suele ajustar las proyecciones de ingresos y de gasto discrecional, y en el segundo caso el

Ministerio de Hacienda, mediante la Secretaria del Tesoro, restringe la liberalización de fondos para gasto discrecional con el objeto de asegurar el Poder Ejecutivo cumplimiento de las metas fiscales, lo cual altera la previsibilidad de los organismos para planificar y ejecutar de manera eficiente el gasto y no siempre resulta consistente con el PPA (Uña 2013, 10).

Leila Mucarsel (2014) en su publicación “Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur” que es un estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013, indica que el Programa de Aceleración del Crecimiento - PAC, fue puesto en producción el 28 de enero de 2007. El PAC es un programa federal que administra un conjunto de políticas económicas para un período gubernamental, es decir 4 años, cuyo fin es el de acelerar el desarrollo económico del país. Uno de sus objetivos es volver más eficiente el gasto en la administración pública y dar incentivos para el mencionado desarrollo.

El PAC surgió a partir del sistema de metas presidenciales – SMMP en el 2004, para monitorear el cumplimiento de los resultados esperados en la implementación de acciones prioritarias.

Según Mucarsel (2014), el PAC es una estructura paralela de coordinación centralizada en la Presidencia de la República, que ha revolucionado los modelos de planificación y de gestión en Brasil ya que relaciona algunas medidas para cumplir con metas establecidas más allá del presupuesto.

El PAC es administrado por la Secretaría del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), dentro del Ministerio de Planificación.

En Brasil la principal herramienta de planificación es el Plan Pluri Anual que en sí mismo tiene algunas dificultades técnicas y formalistas ya que termina exigiendo un nivel de detalle que no solo equiparaba el instrumento al

presupuesto anual, sino que si el gobierno se disponía a cumplirlo estrictamente limitaba ampliamente sus márgenes de acción política, imposibilitando estrategias acordes a los vaivenes de la realidad nacional, regional y global. En este sentido el paso a un modelo más centrado en la estrategias generales es un importante avance que debe preservarse y profundizarse (Mucarsel 2014, 18).

Mucarsel (2014) también menciona que hay grandes cambios que favorecen la planificación en Brasil, uno de ellos es el incorporar dentro del Plan Pluri Anual objetivos a los que apuntarán las acciones e intervenciones gubernamentales; adicional, da paso a la estructuración de las agendas y planes sectoriales a mediano y largo plazo desde el 2003. Es así que los últimos PPA impulsados por la presidenta Dilma Rousseff incorporan los grandes planes como el Plan Brasil sin miseria, Bolsa Familia, el Programa de Vivienda entre otros, transversalizando el proceso de planificación y combinando objetivos, metas e intervenciones.

Se ha dedicado un capítulo especial del PPA 2012-2015 a las agendas transversales donde se vinculan las metas del PPA a cada uno de esos grandes planes sectoriales, siendo la articulación un componente clave para el logro de los objetivos planteados.

El Plan Brasil 2020 emitido por Lula es un plan integral de desarrollo a largo plazo que da una visión panorámica de las grandes metas del país, este plan ha obligado a las entidades gubernamentales tradicionales a ir perfeccionándose en el nuevo modelo de planificación y adaptándose al nuevo modelo de desarrollo del Estado Brasileiro.

Actualmente Brasil cuenta con instituciones fuertes en temas de planificación tales como el Ministerio de Planificación, la Secretaría de la Planificación Estratégica, la Secretaría del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y el Grupo de Aceleración del Crecimiento (GEPAC).

El desafío está en:

Fortalecer el carácter político y transformador de la planificación, para tornar así año a año más estratégicas las acciones del gobierno y —sin descuidar los aspectos técnicos, el seguimiento y evaluación de resultados— recordar que para profundizar el modelo de Estado y de país inclusivo que impulsa Brasil el rumbo está dado ante todo por una visión política que lleva a orientaciones estratégicas muy claras y se vuelca en metas definidas pero flexibles que solo pueden ser alcanzadas a través de grandes articulaciones y herramientas la incluyen pero van mucho más allá de la planificación económica. En palabras de la Presidenta Dilma al presentar el PPA 2012-2015: “Existen metas y objetivos, pero también existen sueños. Creo que esto es bueno. Para gobernar un país, un país del tamaño continental de Brasil, También es necesario tener sueños. Es necesario tener grandes sueños y perseguirlos (Mucarsel 2014, 19).

### **3.3.3. Argentina**

Siguiendo con Mucarsel (2014), nos menciona que Argentina no se caracteriza por tener organismos dedicados a la planificación que perduren en el tiempo. Sin embargo, existen cuatro organismos principales del gobierno en materia de planificación del desarrollo, la misma presidencia de la república, la Jefatura de Gabinete de Ministros, El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y El Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios.

Argentina ha desarrollado algunos instrumentos para la planificación, el Presupuesto Plurianual que es indicativo y los Planes Sectoriales de Desarrollo a nivel nacional.

Los planes sectoriales se consideran según Mucarsel en el principal instrumento de planificación del desarrollo vigente en Argentina, estos planes son de mediano plazo y responden a cada una de los sectores o competencias de los ministerios sectoriales, son estos

últimos los responsables de su implementación. A mencionar por Mucarsel, Argentina cuenta con los siguientes instrumentos de planificación:

- Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (pea)/metas productivas 2020: valor agregado con desarrollo, competitividad, equidad e inclusión social.
- Plan estratégico industrial 2020 (pei)
- Plan de ciencia, tecnología e innovación 2012-2015. (pncti) 2012-2015
- Plan estratégico territorial “argentina del bicentenario” 2016
- Plan federal estratégico de turismo sustentable 2010-2020
- Plan nacional de igualdad cultural (Mucarsel 2014, 23)

El siguiente cuadro muestra las bondades de los instrumentos de planificación.

**Gráfico 18: Síntesis de aspectos clave planes sectoriales: PEA, PEI, PNCTI**

	Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (PEA) /metas productivas 2020	Plan estratégico industrial 2020 (PEI)	Plan de ciencia, tecnología e innovación 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015
Conceptos claves	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación (de toda la cadena de valor agroalimentaria y agroindustrial, junto con actores políticos, económicos y sociales).</li> <li>- Reglas de juego claras y consistentes para el largo plazo.</li> <li>- Creación de riqueza económica con competitividad, de manera sustentable y con innovación tecnológica.</li> <li>- Agregado de Valor con énfasis en el agregado en origen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo del mercado interno</li> <li>- Sustitución de Importaciones</li> <li>- Aumento de la Inversión</li> <li>- Aumento de la producción</li> <li>- Incorporar valor agregado</li> <li>- Diseño y Marketing</li> <li>- Salto Exportador</li> <li>- Industrializar la ruralidad</li> <li>-Federalizar la industrialización</li> <li>- Inclusión social</li> <li>- Superación de falsas antinomias tales como Campo o Industria, Mercado Interno o Exportación para potenciar todos los sectores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación</li> <li>- Formación de recursos humanos de alta calidad.</li> <li>- Aumento del acervo de conocimientos disponible</li> <li>- Fomento de vocaciones científicas en los niños y jóvenes.</li> <li>- Conocimiento como factor central de la inclusión y el crecimiento económico del país.</li> <li>- Desarrollo de la cultura emprendedora y la innovación, a fin de generar bienes y servicios de alto valor agregado.</li> </ul>
Finalidad principal anunciada	<p>Coordinación intersectorial y Recuperación de la Confianza:</p> <p>“ El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA) pretende promover a través de políticas públicas, una visión compartida de todos los actores sociales vinculados al Sector Agroalimentario y Agroindustrial, reconstruyendo la confianza como elemento central” (PEA)</p>	<p>Articulación del Estado con todos los actores:</p> <p>“Para regular, intervenir y permitir que el crecimiento se transforme en desarrollo económico e inclusión social. Búsqueda de consensos que sirvan como base común y diseño de estrategias acorde a las necesidades de cada sector” (PEI).</p>	<p>Definición participativa de prioridades con actores públicos y privados:</p> <p>“Ser un Instrumento indicativo y flexible, a través del cual el Ministerio podrá contar con orientaciones relativas a la determinación de prioridades, el ordenamiento de las líneas de acción centrales y la comunicación de las acciones y resultados obtenidos por la institución” (Plan). Focalización y selectividad de las políticas para aprovechamiento de oportunidades estratégicas.</p>

	Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (PEA) /metas productivas 2020	Plan estratégico industrial 2020 (PEI)	Plan de ciencia, tecnología e innovación 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015
Metodología utilizada para su elaboración	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación Estratégica Participativa de 8 pasos.</li> <li>- Diseño organizacional que contempló la existencia de dos lógicas: metodológica y participativa.</li> <li>- Organización en 4 consejos federales y un consejo coordinador, con réplica de este sistema en cada provincia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elección de 11 núcleos productivos industriales para desarrollarlos en foros regionales por cadenas productivas. En los foros se llegaron a 9 consensos centrales acerca de las principales líneas estratégicas de política industrial propuestas.</li> <li>- Con la presentación del PEI 2020, que reúne las conclusiones y medidas que se prevé implementar en el corto plazo, se cumplió la 1er etapa del trabajo.</li> <li>- Se avanza actualmente en el desarrollo de un ciclo de reuniones individuales con las once cadenas de valor para avanzar en la definición de los temas concretos de cada una de ellas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso de formulación tuvo tres etapas: <ul style="list-style-type: none"> <li>. La primera preparatoria,</li> <li>. La segunda etapa inauguró la metodología participativa con la organización de 3 tipos de Mesas de Trabajo: Las mesas transversales, las mesas sectoriales y las mesas de articulación de tecnologías de propósito general (Participación).</li> </ul> </li> <li>- La tercera etapa: consulta y validación con ámbitos jerarquizados del SNCTI, Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> </ul> <p>Existen finalmente Mesas de Implementación encargadas de establecer las acciones, resultados, metas e indicadores para llevar a cabo las políticas de este Plan.</p>
Información Pública	Excelente nivel de información en el sitio web del ministerio. <a href="http://www.pea.gob.ar">www.pea.gob.ar</a>	Buen nivel de información en el sitio web del ministerio. <a href="http://www.industria.gob.ar">www.industria.gob.ar</a>	Buen nivel y detalle de información en el sitio web del ministerio. <a href="http://www.mincyt.gob.ar">www.mincyt.gob.ar</a>

	Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal (PEA) /metas productivas 2020	Plan estratégico industrial 2020 (PEI)	Plan de ciencia, tecnología e innovación 2012-2015. (PNCTI) 2012-2015
Actores sociales participantes	<p>23 provincias, 53 universidades, 470 escuelas aerotécnicas, más de 140 cámaras empresariales, agricultores familiares, 47 mil jóvenes universitarios y de la agricultura familiar.</p> <p>La participación se realizó en los denominados Consejos Federales. En los mismos, se usa como mecanismo participativo el trabajo en mesas.</p>	<p>Empresarios, trabajadores, académicos, los ministerios de Economía, Industria y Planificación Federal, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mesas transversales, con miembros de la comunidad científica, de ámbitos de la formulación de políticas y a representantes del sector privado.</li> <li>• Las mesas sectoriales, una por cada sector seleccionado Agroindustria, Ambiente y desarrollo sustentable, Desarrollo Social, Energía, Industria y Salud-, reunieron a funcionarios, expertos y miembros del sector productivo</li> <li>• Las mesas de TPG congregaron a expertos en biotecnología, nanotecnología y Tics.</li> </ul>
Monitoreo y Evaluación	<p>Estrategia en definición.</p> <p>Bajo la coordinación general del PEA existe una unidad de “Coordinación de Programación y Monitoreo”.</p>	<p>Estrategia en definición.</p> <p>Se publican periódicamente en el sitio web del Ministerio los acuerdos y avances de cada una de las mesas sectoriales de implementación y en los mismos se van fijando objetivos, metas y plazos para cada sector.</p>	<p>La programación implica la elaboración de Planes Operativos Anuales (POA) para los núcleos socio-productivos y las temáticas transversales que estructuran las principales propuestas de intervención en las dos estrategias que establece el Plan. Las Mesas de Implementación convocarán a los actores de la implementación - promoción y ejecución de las políticas de CTI- tanto públicos</p>

Fuente y elaboración: (Mucarsel 2014, 25)

Los planes sectoriales en Argentina según Mucarsel son los principales instrumentos de planificación, a continuación este autor nos muestra las principales características de estos planes:

- **La planificación es vista como un hecho político liderado desde el Estado Argentino.**

Estos planes fueron aprobados directamente por la presidencia de la república. En la Argentina, los planes nacionales fueron una instancia de integración y consolidación de alianzas intersectoriales. Los planes combinan la racionalidad metodológica y técnica con una fuerte racionalidad política, plantean una combinación de ambas lógicas, que a nuestro entender- y tomando el enfoque de planificación situacional desarrollado por Matus- son inescindibles.

Todos los planes sectoriales se han contado con el asesoramiento de organismos técnicos nacionales e internacionales, universidades y grupos de expertos, sin desmedro de una fuerte mirada política como punto de partida y la participación activa de una diversidad de actores.

Los planes sectoriales tienen objetivos, metas cuantitativas, y en gran parte de los casos están desarrollando actualmente sistemas de monitoreo y evaluación, su énfasis está puesto en los lineamientos estratégicos, en los sectores claves, es decir, marcan un norte, un rumbo a seguir, son indicativos.

- **Cada uno de los planes sectoriales posee un fuerte contenido ideológico que se hace explícito.**

La innovación está dada por el hecho de que la ideología que los sustenta está claramente explicitada en la presentación de ese plan, comparte muchos de

los principales elementos de la planificación peronista tradicional, lo que puede verse ya en la fundamentación de los planes y programas de gobierno donde aparecen de forma explícita las banderas tradicionales del peronismo (independencia económica, soberanía política y justicia social), la integración latinoamericana como horizonte a seguir, la intervención del Estado como condición para el desarrollo y que al mismo tiempo se suman elementos nuevos tales como un fuerte paradigma de derechos humanos y un Estado abierto que interviene de forma articulada con organizaciones sociales y una diversidad de actores sociales y políticos.

- **Los planes sectoriales se enfocan en la *construcción* de una visión compartida como punto de partida para el desarrollo.**

Resultaba central fijar puntos de acuerdo que permitiesen procesar los conflictos para fundar una base para las políticas de mediano y largo plazo. Esto se dio en todos los planes pero se hace muy evidente en el PEA por las grandes tensiones que genera este tema. Las responsables de la coordinación técnica del plan explican que se trabajó para ello en la identificación de Pares tensionales.

- **Los planes sectoriales son producto de procesos de elaboración participativa y Federal.**

En cada uno de los planes se plantean importantes mecanismos de participación a fin de articular las miradas de una gran diversidad de actores del ámbito público y privado. Se han creado nuevos ámbitos de participación, en procesos sucesivos de planificación organizada y sistemática que van

originando y retroalimentando cada uno de los productos que se esperan de la planificación estratégica.

Las formas más frecuentes de canalizar esta participación activa son: Consejos federales, consejos provinciales, conferencias, talleres y foros de debate. Los consejos y foros se han replicado en cada provincia, siendo también el federalismo una de las características más distintivas de estos nuevos procesos de planificación.

Esto, sin dudas puede habilitar a una participación sostenida en el tiempo retroalimentando futuros planes, políticas y programas convirtiéndose en un ámbito sostenido de participación si se mantienen como espacios con verdadera escucha activa desde los tomadores de decisiones al interior los gobiernos.

- **Se trata de “Planes acción” vs. los antiguos “planes-libro”.**

Esta es una de las características que más resaltan los equipos ministeriales responsables por el desarrollo de los planes y que está muy presente en la fundamentación de los diferentes planes. El plan es un “proceso”, y en esta característica radica su principal riqueza. Los planes en su mayoría tienen horizontes temporales “móviles”, es decir conllevan mecanismos de actualización y retroalimentación periódica, por eso pueden concebirse como “documentos vivos”.

A su vez, podemos hablar de “planes-acción” porque en su totalidad prevén políticas y programas específicos para concretar los objetivos y metas propuestos (Mucarsel 2014, 25-27).

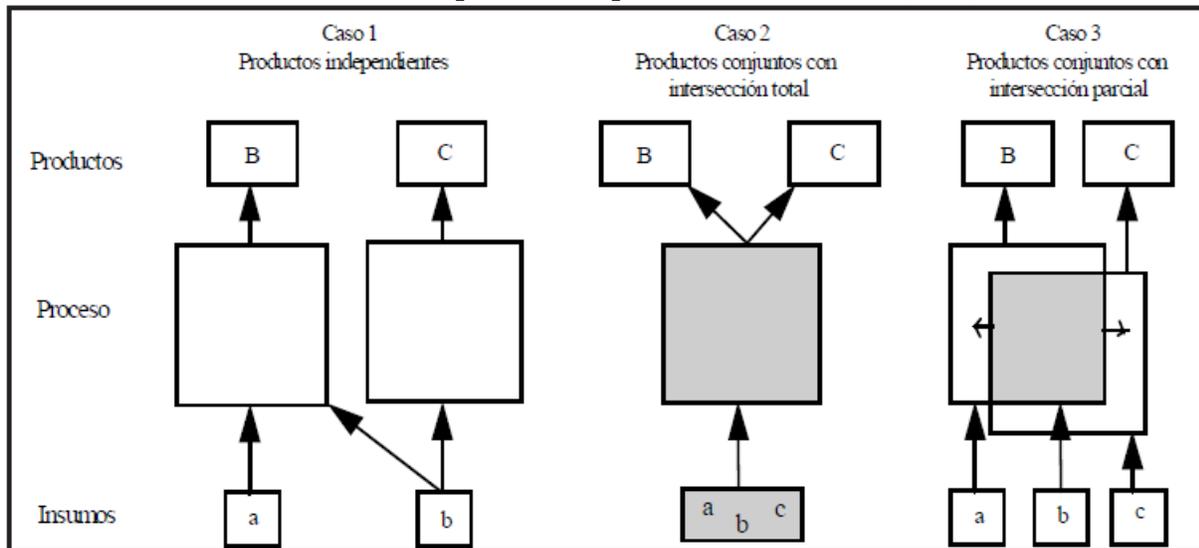
La planificación en Argentina también se articula al proceso presupuestario a través de programas. El Ministerio de Economía y Hacienda a través de su publicación “El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina” menciona que:

El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.

La metodología se sustenta en las teorías de sistemas y de redes y considera a la Administración Pública como productora, en cuyas dependencias (centros de gestión o unidades ejecutoras) se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales y servicios) mediante técnicas adecuadas para cumplir objetivos de gobierno (El Sistema Presupuestario Público de Argentina 2015).

Es así que las entidades públicas pueden realizar intervenciones a fin de conseguir los productos que se detallan en el cuadro a continuación:

**Gráfico 19: Síntesis de aspectos clave planes sectoriales: PEA, PEI, PNCTI**



**Fuente y elaboración:**(El Sistema Presupuestario Público de Argentina 2015)

El Ministerio de Economía y Finanzas de Argentina en su publicación “La comunicación de las políticas públicas incluidas en el presupuesto de Argentina” menciona que en el marco del Plan General de Gobierno, establece la asignación y distribución de los recursos del país que van a permitir la implementación de las políticas públicas que cumplan con los objetivos previstos para un año determinado (El Sistema Presupuestario Público de Argentina 2015).

El presupuesto nacional de Argentina por consiguiente se convierte en una fuente de información que permitirá al gobierno establecer y monitorear a dónde se están destinando los recursos públicos con el objeto de implementar lo establecido en las políticas públicas.

La mencionada publicación también indica que el proceso de seguimiento y monitoreo permitirá darle la información necesaria a los programas presupuestarios que no son otra cosa que las “unidades de gestión de la producción pública a los fines de concretar las políticas y atender las necesidades ciudadanas” (El Sistema Presupuestario Público de Argentina 2015).

El proceso de producción de la cosa pública se establece en la cadena de valor que se muestra a continuación misma que permitirá entre otras cosas evaluar la implementación de la política pública y los efectos que se generan.

La cadena de valor ayuda a determinar, a partir de la comprensión de los objetivos de la intervención de una política pública, qué efectos generan los productos, resultados o impactos del accionar gubernamental conforme a una asignación presupuestaria de un programa (El Sistema Presupuestario Público de Argentina 2015).

**Gráfico 20: Plan de Gobierno y cadena de valor público**



**Fuente y elaboración:** [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar) , El Sistema Presupuestario Público de Argentina 2014

### 3.3.4. Uruguay

Ricardo Martener (2008), en su publicación “Planificar y Presupuestar en América Latina” indica que el modelo de Uruguay funda su práctica planificación-presupuesto a partir de las nociones respecto del papel del Estado en la planificación del desarrollo de la década del 60.

También menciona que la constitución del 96 primó la asignación de recursos de la presupuestación anual a las entidades gubernamentales más que a objetivos y metas comunes establecidos a nivel nacional. La inclusión de la técnica presupuestaria por programas en la normativa uruguaya tuvo limitado impacto ya que se generó una inercialidad de las unidades institucionales preexistentes a los programas presupuestarios.

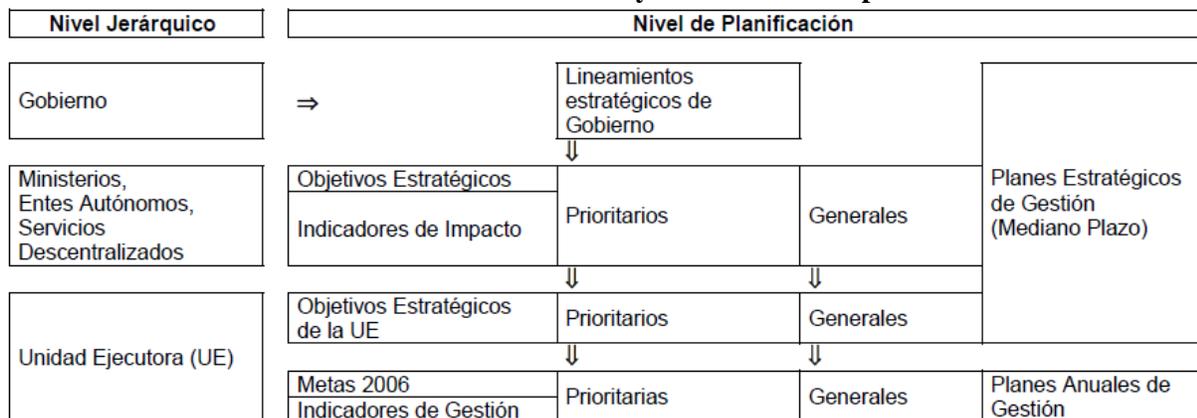
Dentro del sistema presupuestal uruguayo existen los presupuestos quinquenales que tiene similitud con los planes de desarrollo de otros países de la región. Mediante la rendición de cuentas y el balance de ejecución presupuestal se actualiza el presupuesto del año fiscal en ejecución. Sin embargo para Martner es necesario preguntarse si:

El hecho de formular presupuestos quinquenales logra construir un puente entre la planificación y la presupuestación, o es una liturgia incrementalista similar a la que realizan otros gobiernos y que no tiene mayor correspondencia con los planes que se persiguen (Martner 2008, 15).

El mismo autor también menciona que en los últimos cuarenta años la planificación tiene un giro hacia la planificación estratégica de los organismos públicos que se rigen por el presupuesto quinquenal con el objetivo de que las entidades identifiquen los recursos que se asignarán a los objetivos y metas con prioridad que permitirán cumplir con los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs).

Es decir, las entidades públicas deben estructurar sus planes estratégicos quinquenales en estricto cumplimiento de lo establecidos en los LEGs. En el siguiente gráfico se presenta el esquema general de lineamientos, objetivos y metas del Presupuesto Quinquenal 2005-2009 (Martner 2008).

**Gráfico 21: Plan de Gobierno y cadena de valor público**



**Fuente y elaboración: (Martner 2008, 26)**

Martner (2008) menciona que el modelo Uruguayo tiene un alto grado de institucionalidad y una autoridad con respaldo político que genera una vinculación entre entidades rectoras, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado del Uruguay (CEPRE) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Indica además que dicho modelo se encuentra en un momento de transición, debido al cambio de instrumento de evaluación y al impulso de la planificación estratégica en el presupuesto quinquenal.

### **3.3.5. Perú**

El caso de Perú para la CEPAL (2014) sigue la metodología de la Matriz de Marco Lógico con enfoque institucional con gastos clasificados dentro de programas presupuestales. Este autor en su publicación “Planificar y presupuestar en América Latina” indica que Perú en el 2012 definió 60 programas presupuestales, donde cada resultado específico se relaciona con productos o proyectos y estos se subdividen en actividades, acciones de inversión y obras. Estos programas no cuentan con categoría de subprograma, sin embargo cuentan con:

Metas a nivel de resultados específicos de los programas y mensurados por indicadores de desempeño. Se definen indicadores físicos y valores financieros asociados a los resultados, productos/proyectos y actividades/acciones de inversión/obras. Los programas suelen incluir una gran cantidad de metas físicas y financieras asociadas a productos y principalmente actividades que suelen dificultar el seguimiento de la ejecución. Se realizan desde 2008 evaluaciones de proyectos, programas o políticas en razón a su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto y resultados en la población<sup>43</sup>. Si bien los resultados de las evaluaciones establecen compromisos formales de mejora sobre el desempeño de las entidades, los mismos no se consideran a la hora de asignar recursos en el presupuesto (Panorama de la gestión pública en América Latina y El caribe 2014).

Martener también menciona que la emisión de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado plantea:

El desafío de cómo integrar al proceso de toma de decisiones presupuestaria una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa que se han desarrollado en los últimos años. Estas nuevas herramientas comprenden los ejercicios de planificación estratégica que se iniciaron en 1997 en algunas instituciones piloto, el Sistema de Mediciones que se apoya en los indicadores de gestión y la definición de los planes operativos institucionales (Martner 2008, 20).

Para Martner (2008) en Perú, la articulación entre los instrumentos de planificación y el presupuesto inicia con el planeamiento estratégico sectorial multianual (PESEM), a partir del cual se realiza el planeamiento estratégico institucional (PEI) que contiene, la misión y objetivos estratégicos institucionales, estos últimos tienen indicadores anuales de producto. Sin embargo muchas entidades cometen errores y mezclan o usan indistintamente indicadores de resultado y producto.

El organismo responsable de emitir directrices sobre la elaboración de los PESEM y PEI es la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, que depende del Vice Ministerio de Economía, es importante mencionar que estos planes tiene un horizonte de mediano plazo.

Finalmente el presupuesto y los planes operativos institucionales (POI) tienen un horizonte de corto plazo y es la Dirección Nacional de Presupuesto Público, que depende del Vice Ministerio de Hacienda que realiza su seguimiento.

Tanto el proceso de planificación estratégica como el de presupuestación están a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), radicados en distintos Vice Ministerios, caso similar al Brasileño.

El vínculo entre la planificación estratégica y operativa y los distintos agregados de la estructura funcional programática del proceso presupuestario se da en los siguientes niveles:

- 1) Nivel de Función (que corresponde a la visión y misión institucional);
- 2) Programa (que equivale a los objetivos institucionales generales);
- 3) Sub-programa (que responde a los objetivos institucionales parciales para el logro de un Programa);
- 4) Actividades o Proyectos (que representa la producción de los bienes y servicios de la institución);
- 5) Componente (división de una Actividad o Proyecto que permite identificar un conjunto de acciones presupuestarias concretas);
- 6) Meta presupuestaria (son la expresión concreta, cuantificable y medible que caracteriza el(los) producto(s) final(es) de las Actividades y Proyectos establecidos para el año fiscal respectivo) (Martner 2008, 20).

El POI contiene a detalle las tareas para el cumplimiento de sus metas presupuestarias. «Cada entidad del Sector Público peruano implementa su Programación Estratégica Multianual a través de sus planes operativos y correspondientes presupuestos anuales siguiendo el siguiente orden»: Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual, Planeamiento Estratégico Institucional, Planeamiento Operativo Institucional y Presupuesto (Martner 2008, 20).

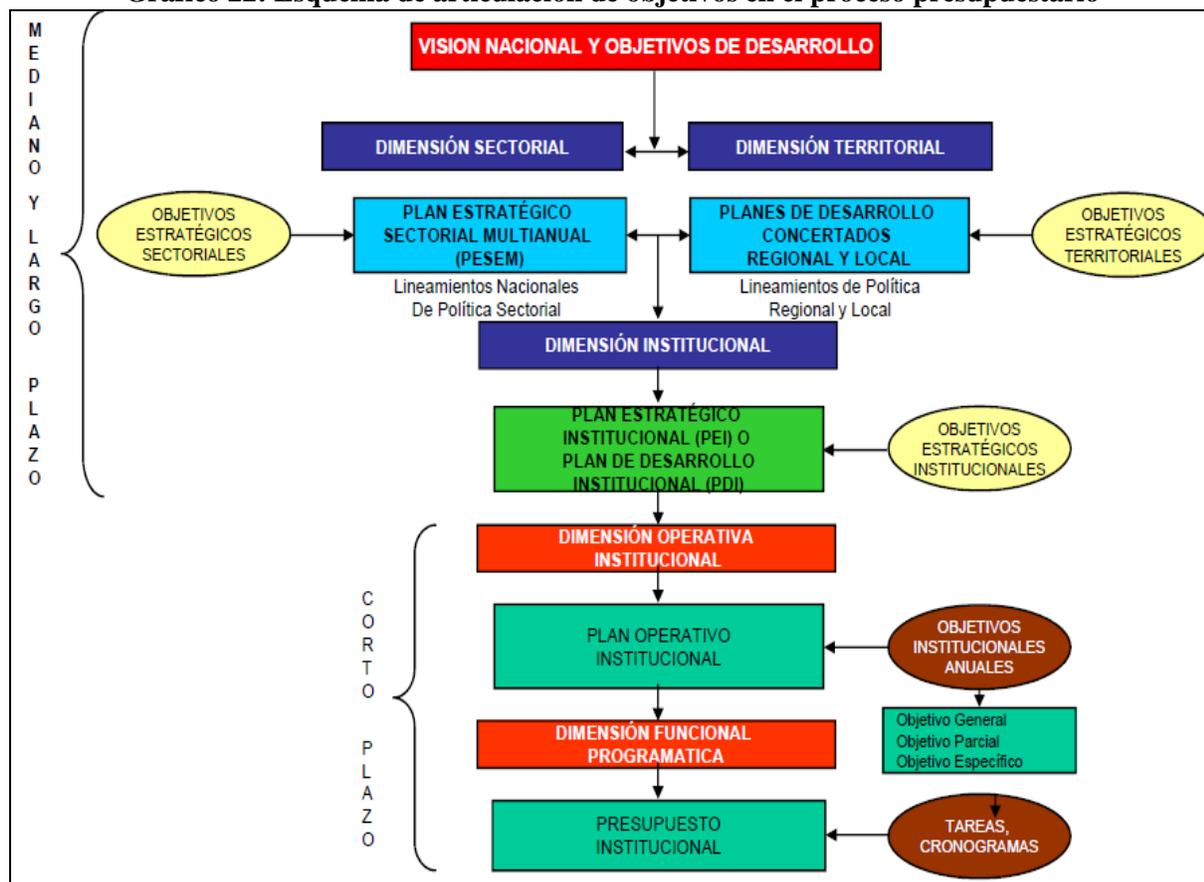
La integración de la toma de decisiones presupuestaria al proceso de planificación se da con cierta efectividad en el nivel agregado sectorial, donde el MEF ejerce un fuerte rol de coordinación.

Al interior de las instituciones la vinculación es más difusa, pues no hay una retroalimentación permanente entre las decisiones que se van adoptando durante el año y las metas que propone la planificación multianual.

Como se ha visto con otros países, la función de la evaluación y seguimiento del plan plurianual es esencial para que éste tenga una vigencia política y técnica que trascienda cada ejercicio presupuestario (Martner 2008).

Tomando como base la propuesta que hace Shack (2008), para sistematizar lo expuesto por Martener, a continuación se muestra el esquema de articulación de los objetivos en el proceso presupuestario para el caso Peruano.

**Gráfico 22: Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario**



Fuente y elaboración: (Shack 2008, 70)

El programa para la cohesión social en América Latina EUROSOCIAL, en su publicación “Perú: Articulación Plan Presupuesto y uso de la Evaluación como herramienta de mejora de la presupuestación y planificación” indica que «La presupuestación hace operativos los objetivos y la meta del plan y debe garantizar el eficiencia y eficacia en el uso de los recursos

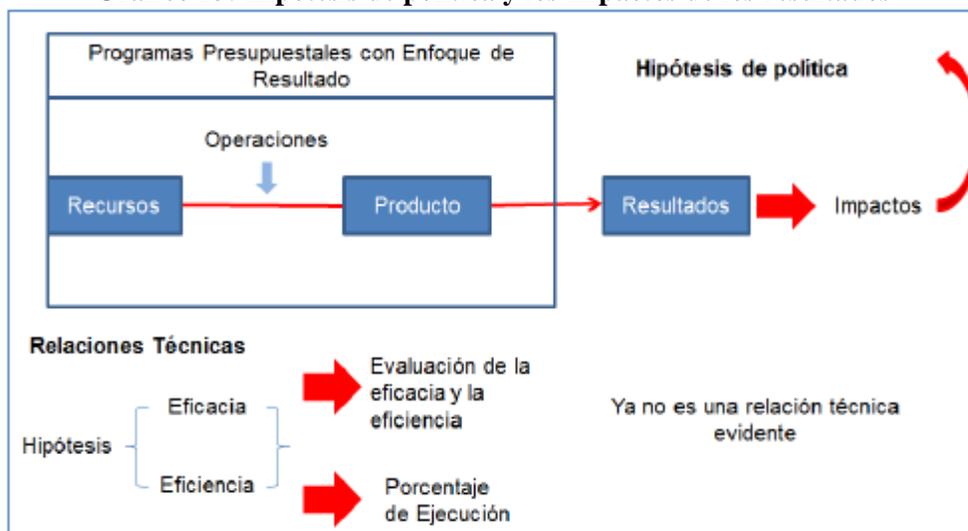
que es condición necesaria para alcanzar el óptimo en la cohesión social» (Eurosocial 2014, 4).

Eurosocial menciona que en el caso de Perú, este tiene un marco de planificación, por lo que es realmente importante el impacto no de una u otra política sino el conjunto de estas.

La evaluación de impacto demuestra que « En muchas ocasiones a pesar de que el programa presupuestario sea eficaz y eficiente, los bienes y servicios que proporciona a la población no generan más cohesión social ni mejor distribución de la renta» (Eurosocial 2014, 5).

Eurosocial en su asistencia técnica a Perú para articular el plan con el presupuesto y definir el uso de la evaluación para la mejora de las tareas de MEF y CEPLAN estableciendo las tareas que debe desarrollar cada uno, sintetizó lo trabajado en el siguiente gráfico.

**Gráfico 23: Hipótesis de política y los impactos de los resultados**



**Fuente y elaboración:** Perú: Articulación Plan Presupuesto y uso de la Evaluación como herramienta de mejora de la presupuestación y planificación 2015.

En resumen, en los casos revisados tienen su presupuesto estructurado por programas, con distintos niveles de desarrollo:

En México, el proceso de vinculación articula la planificación de mediano plazo con el presupuesto anual por programas. En el plan existe el Programa Nacional de Infraestructura de carácter plurianual, cuya categoría programática está en los Proyectos de Inversión (proyectos plurianuales).

Los objetivos definidos en el plan de mediano plazo se expresan en planes de trabajo anuales y están asociados con la presupuestación programática, que convierte al presupuesto en una expresión de la política que el gobierno desea implementar. Todos los procesos de las etapas de planeamiento y presupuesto son realizados en el sistema integral de programación y presupuesto.

Brasil cuenta con un Plan Pluri Anual (PPA) elaborado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión que es sancionado por el Congreso cada cuatro años y comprende desde el segundo año de período presidencial hasta el primero del siguiente. En el plan se detallan los lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo, objetivos de los ministerios, metas, indicadores de eficacia y costos públicos estimados de los productos públicos.

Cuenta con la completa unificación del clasificador presupuestario a nivel nacional. Esto constituye un paso importante para los países federales, ya que permite identificar el destino de los fondos ejecutados en los niveles de gobierno y racionalizar las asignaciones. La Ley de Directrices Presupuestarias es un elemento central en la vinculación entre presupuesto y planificación, que obligó al gobierno a determinar las metas y prioridades de la administración pública federal y a orientar la elaboración del presupuesto anual (Bonari y Gasparin 2014, 21-23).

Argentina y Brasil utilizan la estructura programática en forma completa (programa, subprograma, proyectos, actividad), pero de ellos sólo Brasil muestra correspondencia entre los programas del presupuesto y los programas contenidos en el plan. México si bien utilizan

los principios de presupuesto por programas, tienen ciertas particularidades en su implementación (Uña 2013, 22).

Una vez que se ha analizado los procesos de planificación y presupuestación y el estado de vinculación entre ellos en varios países, se evidencia que hay adelantos en otros países en cuanto a la articulación del plan con el presupuesto a través de varios instrumentos, mecanismo y normatividad propios a las especificidades de cada uno de los países, tal como se muestra en el gráfico a continuación.

**Gráfico 24: Aspectos comunes en el proceso de articulación plan y presupuesto en países seleccionados.**

PAIS	Instrumento de Planificación	Sistemas Financieros	Sistema informáticos (automatización)	Entidades a cargo de planificación y presupuestación	Presupuesto por resultados	Sistemas de monitoreo y evaluación
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Sistema Integrado de Administración Financiera Federal (SIAFF)	Sistema integral de programación y presupuesto	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Presupuesto por resultados / Presupuesto por Programas	Sistema de evaluación del desempeño (SED)
Brasil	Plano Plurianual mais Brasil 2012-2015, PPA, PAC	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), Sistema Integrado de Presupuesto y Planificación (SIOP)	Sistema Integrado de Datos Presupuestarios (SIDOR), Sistema de Información de Gestión y Planificación (SIGPLAN)	Ministerio de Planeamiento, presupuesto y gestión, Ministerio de Hacienda, CDSE, IPEIA, SPI, SPAC	Estructura programática completa, clasificación por programas	Comisión de Monitoreo y Evaluación
Argentina	Plan sobre política y estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial, Planes sectoriales	Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF)	Presupuesto Plurianual	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Estructura programática completa, Presupuesto por Programas	Seguimiento y monitoreo
Uruguay	Planes específicos sectoriales, Planes estratégicos institucionales	Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), presupuestos quinquenales	SPE / SISI (Sistema de Planificación Estratégica / Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión)	Oficina de planeamiento y presupuesto, Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado Uruguayo (CEPRES)	Presupuesto por programas	Sistema de evaluación de programas públicos
Perú	Plan Bicentenario al 2010-2021	Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIAF)	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	Ministerio de Economía y Finanzas, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Dirección General de Programación Multianual del Sector Público	Presupuesto por programas	Evaluación de eficacia y eficiencia

**Fuente:** capítulos anteriores

**Elaboración:** autor

Como se muestra en el cuadro anterior, existen elementos comunes entre ellos, que al parecer facilitan la articulación del plan con el presupuesto, uno de esos elementos es precisamente contar con un instrumento de planificación donde están claramente establecidos la visión país así como los objetivos y metas propuestos a nivel nacional.

Otro de los elementos es que los procesos de planificación y presupuestación se encuentran institucionalizados, en todos los países existen instituciones públicas cuya misión es la implementación tanto de la planificación como del presupuesto.

Cada uno de los países tienen sistemas de administración financiera y se encuentran automatizados; adicional, en el ámbito presupuestario los países han optado por el uso de los programas presupuestarios como medio para vincular el plan con el presupuesto.

Uno de los grandes avances es la implementación de los sistemas de seguimiento y monitoreo en los dos procesos así como la identificación de indicadores y metas que permitan analizar si efectivamente la asignación presupuestaria está cumpliendo con los grandes objetivos nacionales.

El gran reto en el camino de la vinculación del plan con el presupuesto es la implementación de una planificación y presupuestación por resultados; si bien es cierto algunos de los países analizados tienen ya indicios de ir hacia el presupuesto por resultados, como indica la CEPAL en su publicación “Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe” buscando privilegiar la información de desempeño asociada al gasto público como criterio principal para priorizar las asignaciones de recursos públicos.

Para la CEPAL (2014), formular y ejecutar el presupuesto por programas significa reflejar los procesos productivos que llevan a cabo las instituciones públicas y, expresarlas las

relaciones insumo producto, así como las relaciones entre los productos que se producen en el ámbito de las mismas.

Para construir o estructurar un programa es necesario se de atención a los siguientes elementos:

- Insumos: son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias/equipo y servicios para el logro de un producto (bien o servicio). Se reflejan en los rubros presupuestarios.
- Productos: son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos en un proceso productivo. Los bienes o servicios producidos poseen características cualitativas y, en la mayoría de los casos, pueden cuantificarse. Ejemplo: raciones alimentarias, vacunas, kilómetros de caminos construidos, horas de capacitación, etc.
- Indicadores de desempeño: los cuales brindan información sobre distintas dimensiones (eficacia, eficiencia, economía y calidad) y ámbitos de control (insumo, proceso, producto y resultado) del desempeño de los programas.
- Resultado esperado: los objetivos de los programas presupuestarios asociados a resultados intermedios, deben alinearse con los objetivos estratégicos de política del gobierno asociados a resultados finales.
- Unidad responsable: una o varias unidades ejecutoras, responsables de llevar a cabo el respectivo proceso productivo (unidades administrativas) (Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe 2014).

El Presupuesto por Resultados (PpR) Para la CEPAL (2014), implica la utilización sistemática e institucionalizada de información de desempeño en todo el ciclo presupuestario, con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la eficiencia operativa, en un marco de solvencia fiscal y transparencia.

Una iniciativa de presupuesto por resultados no debe verse como una iniciativa aislada, y debe considerarse como parte de un conjunto de reformas

más amplias a menudo conocido como “gestión por resultados” que tiene por objeto enfocar la gestión pública más en los resultados obtenidos que solo en el cumplimiento de las normas y procesos. Este modelo abarca todo el ciclo de gestión, desde la planificación estratégica; el presupuesto; la gestión financiera, auditoría y adquisiciones; gestión de programas y proyectos; y monitoreo y evaluación (Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe 2014).

Es necesario que los países enmarquen sus procesos de articulación de la planificación con el presupuesto en la gestión por resultados que engloban el presupuesto y la planificación por resultados.

En este capítulo se analizó la situación actual de los sistemas de planificación y sistemas financieros de algunos países de la región, así como los avances de la vinculación plan y presupuesto y los mecanismos utilizados para obtenerlos, con el objeto de tener claro cuáles han sido los elementos que permitieron a los países analizados lograr sus primeros pasos o fases en el proceso de vinculación y proponer lineamientos en el proceso de articulación del Ecuador. Tener acceso a esta información nos permite identificar algunos lineamientos del proceso que se podrían seguir en el país para articular la planificación con el presupuesto a nivel nacional.

## **Capítulo 4: Descripción del contexto de la articulación del plan – presupuesto en el Ecuador**

### **4.1: Algunos hitos de planificación y presupuestación en el Ecuador**

Cardoso (2010) menciona que la planificación en el Ecuador inicia en la década de los treinta con el Plan Estrada, toma este nombre por el apellido del Ministro de Hacienda, impulsor de esta iniciativa, su propósito fue instrumentar medidas económicas como fin para el logro de objetivos. El plan incluía 12 proyectos de ley que regularían la construcción de obras y el sistema crediticio, este plan no se pudo ejecutar y fue el primer intento de instrumentalizar los objetivos del estado.

El Consejo Nacional de Economía se crea en 1935, adscrita a la presidencia, tuvo una vida muy corta, se reinaugura en 1937 y es eliminado en 1938. La Comisión Técnica de Economía nace en 1944 y su función principal fue coordinar las políticas económicas, y elaborar el Plan de Fomento Inmediato de la Economía Nacional en 1945. En 1946 el Consejo Nacional de Economía se restablece vía Constitución, pese a que se elabora el Plan de Reconstrucción y Desarrollo de la Economía Nacional y el Plan Económico Integral, entre 1947 y 1948, ninguno logra concretarse debido a la falta de recursos. El Plan de Fomento a la Producción se presenta en 1948 y establece la creación de un Instituto de Fomento a la Producción y la Ley de Fomento a la Producción. El Plan de fomento a la producción, promovería el desarrollo y la explotación de los recursos naturales del Ecuador, el aumento y tecnificación de la producción y la elevación del nivel de vida de sus habitantes. Se liquida en 1953 y con esto nace el Banco de Fomento. (Cardoso 2010)

En 1954 se crea la Junta de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) adscrita al Ministerio de Economía, que tenía la responsabilidad de la formulación de planes para el desarrollo económico del país; en 1958 se formulan las bases y directrices para programar el desarrollo económico en el país, que promovería la modernización del país a través del fomento a las exportaciones y la estructuración económica; 1961-1963 se elabora el Plan Inmediato de Desarrollo, 1964-1973 Plan General de Desarrollo Económico y Social para el decenio, con los que de alguna manera se inician las prácticas de planificación en el estado (Cardoso 2010).

En el período 1973 – 1977 se establece el Plan de Transformación y Desarrollo que nace como justificación a la toma de poder por parte de las Fuerzas Armadas y proponía varias reformas como la agraria, tributaria, financiera, bancaria, crediticia, educativa, etc., esta vez el plan cuenta con recursos al iniciarse la explotación petrolera.

En 1978 el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE sustituye a JUNAPLA a través de una nueva constitución que marca el retorno a la democracia del país, elaboró políticas económicas, financieras, presupuestarias, monetarias, comerciales, crediticias, adicional tendría a su cargo la elaboración de los planes de desarrollo. Formula el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, que era de obligatorio cumplimiento en el sector público. Además elabora el plan de Hurtado, el de reconstrucción nacional de Febres Cordero, el de ajuste de emergencia nacional de Borja y el de ajuste estructural de Durán Ballén (Cardoso 2010).

El mismo autor menciona que la Oficina de Planificación (ODEPLAN) en 1998 sustituye al CONADE y formula los planes de Mahuad, Noboa y Gutiérrez. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES en el 2004 nace como el Organismo Técnico responsable de la planificación nacional, y será responsable del diseño, implementación, integración, y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus

niveles. Crea el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y luego el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 y el del período 2013 - 2017 denominado para estos dos períodos gubernamentales Plan Nacional del Buen Vivir, del que se desprenden 12 grandes objetivos cuya mirada es totalmente integradora y es el paraguas para los demás instrumentos de planificación en todos los niveles de gobierno.

En el área presupuestaria, en la década de los 70, se registró una alta tasa de crecimiento económico en el Ecuador debido al auge petrolero evento que cambió el manejo de las finanzas públicas, este incremento de recursos disminuyó el esfuerzo por generar ingresos tributarios y se incurrió en déficit presupuestarios, que fueron financiados con deuda externa (Almeida, Gallardo y Tomaselli 2006).

Siguiendo con los mismos autores, mencionan que durante los ochenta, los programas de ajuste se caracterizaron por la falta de continuidad en las políticas o la tendencia a revertir algunas de las medidas, se realizaron devaluaciones, reformas tributarias, subsidios, restricciones del gasto público, se diagnosticó que la crisis económica se debía a factores del mercado externo, como la vulnerabilidad de ser básicamente mono-exportadores.

En los noventa se tendió a restar la intervención directa del gobierno y a favorecer el empleo de mecanismos de mercado en la asignación de recursos, hubo austeridad en el gasto y reducción de subsidios. Se expidió la Ley de Presupuestos del Sector Público. Se inician una serie de eventos adversos que interrumpen el crecimiento económico y se generan nuevas crisis. En 1996 se propuso llevar adelante un programa de convertibilidad del sucre con el dólar, pero la poca credibilidad del gobierno de turno restó factibilidad política a la propuesta económica.

El país enfrentó el fenómeno de El Niño la caída de los precios del petróleo, la incertidumbre política por la expectativa de gobierno de paso, la crisis en los mercados financieros internacionales, se decretó la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario-Financiera, y se creó la Agencia de Garantía de Depósitos - AGD.

En esta década se inicia la crisis bancaria, una serie de bancos pequeños y medianos empiezan a cerrar, hasta profundizarse en 1999 donde se evidenciaron dificultades de liquidez y solvencia. (Almeida, Gallardo y Tomaselli 2006)

Una vez que se ha presentado de manera breve el avance en los temas de planificación y presupuestación en el Ecuador desde una rápida mirada histórica, es necesario que también se muestre a breves rasgos cómo se establecía el proceso de asignación de recursos en el período 1999 – 2013 en el Ecuador.

Cornejo y otros (1999) indican que en el período 1999 – 2008 la asignación presupuestaria prioritariamente estaba designada para el gasto social en sectores de intervención pública como son la educación, la salud, servicios de sanidad, vivienda, seguridad social y asistencia social.

Siempre fue necesario priorizar las acciones en cada sector y cuantificar las coberturas y sus brechas a fin de establecer los recursos necesarios para lograr las metas propuestas en cada sector; para esto, se tomaba en cuenta el gasto histórico de las acciones, la cobertura poblacional y el gasto per cápita, con estos insumos se calculaban proyecciones de los costos anuales para cada actividad (Cornejo, y otros 1999).

Es así que las asignaciones presupuestarias se realizaban en base a la priorización de acciones versus las proyecciones de gastos por sector, el gráfico 21 muestra la proyección de

recursos necesarios en una década para dos de los sectores más importantes en el período analizado.

**Gráfico 25: Ecuador: Necesidades de recursos para lograr el financiamiento de la cobertura universal de los servicios básicos, en un horizonte de 10 años  
(En porcentajes del PIB)**

Años	TOTAL S.S.B.			EDUCACIÓN BÁSICA			SALUD BÁSICA		
	Recursos Requeridos	Recursos Disponibles	Brecha de Recursos	Recursos Requeridos	Recursos Disponibles	Brecha de Recursos	Recursos Requeridos	Recursos Disponibles	Brecha de Recursos
1999	5,07	2,7	2,37	3,68	2,0	1,68	1,39	0,70	0,69
2000	5,16	2,7	2,46	3,71	2,0	1,71	1,45	0,70	0,75
2001	5,21	2,7	2,51	3,71	2,0	1,71	1,50	0,70	0,80
2002	5,26	2,7	2,56	3,71	2,0	1,71	1,55	0,70	0,85
2003	5,29	2,7	2,59	3,71	2,0	1,71	1,59	0,70	0,89
2004	5,31	2,7	2,61	3,69	2,0	1,69	1,62	0,70	0,92
2005	5,32	2,7	2,62	3,67	2,0	1,67	1,66	0,70	0,96
2006	5,32	2,7	2,62	3,64	2,0	1,64	1,68	0,70	0,98
2007	5,31	2,7	2,61	3,60	2,0	1,60	1,70	0,70	1,00
2008	5,28	2,7	2,58	3,56	2,0	1,56	1,72	0,70	1,02

**Fuente y elaboración: (Cornejo, y otros 1999)**

Por otro lado Moncayo & Solano (2013) nos mencionan que en el período 2008-2012 la inversión pública se orientó principalmente a infraestructura y desarrollo social, con resultados visibles.

En el período 2013-2017 la inversión se destinará con mayor énfasis a la transformación de la matriz productiva y energética y al desarrollo del capital humano, sin desatender la inversión social ni al presupuesto destinado a cubrir los costos para alcanzar el buen vivir; debido a que estos son sectores en donde aún no se han cerrado las brechas siendo imperativa la inversión en estos rubros. Esta inversión en el capital social y colectivo permitirá la generación y desarrollo de capacidades productivas a largo plazo (Moncayo y Solano 2013, 7).

Podemos concluir que los procesos de presupuestación históricamente se sujetaban de alguna manera a los objetivos de lo planificado; antes de que existiese el PND, el presupuesto respondía a las metas establecidas en los sectores que en ese entonces manejaba el país, con la finalidad de cerrar brechas sociales. El fin último de la articulación plan presupuesto no ha cambiado aún pretende conseguir el cierre de brechas y la garantía de derechos.

#### **4.3: Vinculación plan - presupuesto en el Ecuador**

En el sector público ecuatoriano, desde la aprobación de la Constitución de la República del 2008, la planificación retomó su rol relevante a través de la formulación de políticas públicas basadas en el Plan Nacional de Desarrollo, la estructuración de procesos de concertación y la vinculación de la planificación del desarrollo con el ordenamiento territorial, con la finalidad de alcanzar el buen vivir.

La Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, encargada del diseño, socialización, implementación y difusión de metodologías y herramientas para la planificación nacional, sectorial y territorial, indica que:

Planificar es diseñar una hoja de ruta que permita construir un futuro deseado, que propenda al desarrollo para el Buen Vivir y la reducción de las desigualdades y brechas de género, étnico culturales, intergeneracionales, sociales y territoriales, previendo los recursos necesarios para el efecto (Guía Metodológica de Planificación Institucional 2012).

De tal manera que la planificación implica, además de lograr un objetivo en el futuro, construir políticas públicas que permitan reducir las brechas sociales, potencializar las

capacidades de los individuos y satisfacer sus necesidades, no sólo desde el punto de vista nacional sino también a nivel territorial.

La Planificación Institucional la definiremos como la hoja de ruta que permitirá construir un futuro deseado, que propenda al desarrollo para el Buen Vivir y la reducción de las desigualdades y brechas de género, étnico culturales, intergeneracionales, sociales y territoriales, previendo los recursos necesarios para el efecto(Guía Metodológica de Planificación Institucional 2012).

En el Estado ecuatoriano con la finalidad de instrumentar lo definido en la Constitución de la República del Ecuador, se expide el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en registro oficial No. 306 del 22 de octubre de 2010, cuyo objeto es:

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. Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrienal del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos

aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

Dentro de la planificación del desarrollo es importante la estructuración de políticas públicas para todos los niveles de gobierno, que representan estrategias o directrices adoptadas por el gobierno, para resolver problemas considerados como prioritarios. Las políticas públicas nacionales son competencia de la Función Ejecutiva a través de sus Ministerios, secretarías y Consejos Sectoriales de Política quienes construyen y ejecutan políticas y planes con enfoque territorial y articulados con el PND. Las políticas locales son competencia de los gobiernos autónomos descentralizados mismos que estarán incorporadas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y en otros instrumentos que normen este proceso. Los procesos participativos son de vital importancia en la construcción de la planificación y de las políticas en los diferentes niveles de gobierno (Guía para la elaboración de políticas públicas sectoriales, 2011).

Además de lo anterior, estas políticas deben garantizar que se efectivicen los derechos de la ciudadanía y de la naturaleza, incluyendo tanto el enfoque de derechos humanos, como la transversalización de los derechos de aquellos grupos excluidos o marginados históricamente.

Adicional, es importante recalcar que mientras la ejecución de la política pública es decir los programas, proyectos, planes etc., no se traduzcan en compromisos financieros, la planificación en sí no pasará de ser meras intenciones o deseos, por lo que se debe considerar como premisa que la planificación y la presupuestación se encuentren completamente articuladas, lo que dará paso a la ejecución de la planificación que nos permitirá cumplir con

objetivos no sólo de la institución sino del sector al que pertenece en el caso que aplique y de todo el país.

Si a nivel nacional, las entidades rectoras en estos temas (SENPLADES, Ministerio de Finanzas) han iniciado un proceso de articulación e interoperabilidad es importante que puertas adentro en cada una de las instituciones los departamentos, subsecretarías, unidades administrativas, direcciones, según aplique, y que manejen estos temas, trabajen de manera coordinada para que desde los niveles menores se cumpla con este proceso.

En los últimos años las dos entidades han compartido información y han definido procesos en conjunto que deben seguir todas las entidades del Sector Público en el tema de vinculación Plan - Presupuesto.

En el 2010 se coordinó el trabajo de un equipo multidisciplinario conformado por funcionarios de las dos entidades con el objetivo de Definir un proceso unificado que contemple todas las fases del ciclo de Planificación y Presupuestario con conceptos, estándares y herramientas integradas.

Para conseguir este propósito era necesario definir el proceso único con los diferentes puntos de interoperabilidad de los subprocesos del ciclo de Planificación y Presupuestación; homologar, estandarizar y socializar conceptos entre las dos entidades para manejar definiciones claras y únicas a ser presentadas a las entidades públicas; homologar y administrar de manera unificada los diferentes catálogos de entidades, de consejos sectoriales, se sectoriales, de sector, presupuestario de ingresos y gastos, fuentes de financiamiento y de regiones, provincias, cantones, parroquias y zonas de planificación que se utilizaban en las dos entidades para manejar una sola versión de la información de las instituciones; Establecer las

responsabilidades de los entes rectores dentro del proceso de Planificación y Presupuestación; Facilitar la operatividad de los usuarios institucionales evitando duplicidad de registro de información y un solo punto de contacto; Simplificar procesos operativos a través de su automatización; y, Facilitar la operatividad de los usuarios mejorando el acceso, oportunidad y la calidad de la información.

En los últimos procesos de proforma del período 2011 – 2014 se han establecido mecanismos de comunicación entre Senplades y el Ministerio de Finanzas, con el propósito de evitar duplicidad de carga operativa a las entidades del Sector Público que tenían que ingresar la misma información en dos herramientas informáticas diferentes, el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública – SIPeIP y el Sistema de Administración Financiera - eSIGEF a cargo de la Senplades y del Ministerio de Finanzas respectivamente.

Para Senplades, el SIPeIP responde al COPFP que dispone que las instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República, “excluyendo los Gobiernos Autónomos Descentralizados” reporten sus instrumentos de planificación institucional, de acuerdo a las metodologías, procedimientos e instrumentos definidos por esa cartera de Estado; y, constituye una herramienta cuya funcionalidad permite:

- Consolidar la información generada a partir de una metodología de planificación institucional que prioriza la observancia de los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, la implementación de la política pública, los problemas y potencialidades identificados en los territorios, la transversalidad de los enfoques para la igualdad y su concreción en programas y proyectos de inversión pública.
- Proporcionar los insumos necesarios para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

- Verificar la continuidad y coherencia de la acción y política pública; y Contempla la inter-operabilidad con el E-SIGEF.
- Enlazar la inversión pública a los instrumentos de política pública.
- Incorporar la territorialización de la inversión pública y su desglose por enfoques de igualdad.
- Articular el presupuesto a la planificación. Los datos para el seguimiento y evaluación del PNBV mediante indicadores de resultado que se gestionan desde la Sub-secretaría de Seguimiento y Evaluación.
- Transparentar la planificación y ejecución de la política pública.
- Generar y proporcionar información respecto a su implementación. (<http://www.planificacion.gob.ec/sistema-integrado-de-planificacion-e-inversion-publica/> 2015).

El Ministerio de Finanzas en su Instructivo de programación y formulación del presupuesto para entidades nos indica que:

El e-SIGEF prevé el funcionamiento descentralizado del proceso de formulación presupuestaria, brindando a las instituciones la opción de formular sus presupuestos tanto a nivel institucional como a nivel de Entidad Operativa Desconcentrada, situando la información en una base de datos única.

La herramienta está diseñada para efectuar no solo la programación de recursos financieros, sino además, incluir la programación física de metas, la programación de recursos reales, así como información referente a la política presupuestaria institucional y descripción de las diferentes categorías programáticas que conforman la pro forma presupuestaria; además, la nueva visión del SIAF establece la necesidad de formular el presupuesto basado en la técnica de Presupuestos enfocados a Resultados, en donde, el eSIGEF provee de

todas las herramientas necesarias a las entidades públicas para la programación y formulación del presupuesto para cumplir con los lineamientos de esta nueva metodología (Instructivo de programación y formulación del presupuesto para entidades, 2010).

Para el proceso de proforma 2015, la SENPLADES y el MF, dentro del marco de sus respectivas competencias desarrollaron un trabajo conjunto para articular la planificación con el presupuesto institucional a través de la estructuración de programas.

Previo a la descripción del proceso generado para la proforma 2015, es necesario se muestre cuáles son los distintos instrumentos de planificación del Ecuador.

El siguiente gráfico pretende exponer cuáles son los instrumentos de planificación en el Ecuador, destacando las distintas relaciones que existen entre ellos para lograr una articulación coherente de la política pública y de los niveles de planificación destinados a ejecutarla.

**Gráfico 26: Estructura de Planificación del Ecuador**



**Fuente y elaboración:** SENPLADES

El Plan Nacional de Desarrollo o Plan Nacional del Buen Vivir es el principal instrumento de planificación del Ecuador, es la «máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos» que la contienen. «Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores» (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

Para el período de Gobierno 2013-2017 las prioridades de la política pública se orientarán hacia la Transformación de la Matriz Productiva y hacia la Erradicación de la Pobreza, que son las dos grandes estrategias nacionales.

Las Agendas Sectoriales (AS) son instrumentos de coordinación intersectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos clave a mediano plazo, y funcionan como nexo entre el PNBV y las políticas de los ministerios y secretarías ejecutoras. Las Agendas Sectoriales, elaboradas por los Ministerios Coordinadores en conjunto con sus entidades coordinadas, contienen la visión de desarrollo para el área de su competencia, determinan las directrices de política intersectorial para las entidades coordinadas y presentan el conjunto de acciones de la gestión pública en dicha área (Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, 2011).

Finalmente la planificación institucional, es la instancia que vincula la planificación de cada institución del Sector, la articulación de la planificación institucional con el presupuesto y los demás instrumentos de planificación garantizan que la programación de los recursos públicos cumpla con las directrices emanadas del PNBV. Y es con la finalidad de articular la planificación institucional con su presupuesto que se estructuran los programas.

El artículo 70 del COPFP, menciona que:

Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) es el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar para gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 74.5 menciona que una de los deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP es el «acordar y definir con el ente rector de la Planificación Nacional las orientaciones de política de carácter general, de cumplimiento obligatorio para las finanzas públicas»; mientras que, el artículo 77 menciona que el «PGE es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado y se sujetará al PND» en concordancia con el art. 293 de la Constitución.

Por otro lado, el artículo 87 del COPFP menciona que la programación fiscal plurianual y anual del Sector Público no Financiero servirá como marco obligatorio para la formulación y ejecución del PGE.

Los artículos 95 y 96 del COPFP que hablan sobre el componente de presupuesto, menciona que este «comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas» y es de «cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público»; además, contiene las siguientes etapas: «Programación presupuestaria, Formulación presupuestaria, Aprobación presupuestaria, Ejecución presupuestaria, Evaluación y seguimiento presupuestario y, Clausura y liquidación presupuestaria».

La programación presupuestaria conforme el artículo 97 de la COPFP se estructura «en base a los objetivos determinados en la planificación y las disponibilidades

presupuestarias, aquí se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas y los resultados esperados de su entrega».

Si los programas y proyectos superan los cuatro años, el MF establecerá los límites máximos, previo a la inclusión del Proyecto en el Programa de Inversiones, coordinando con Senplades en el ámbito de la programación plurianual de la inversión pública; las entidades efectuarán la programación de sus presupuestos en concordancia con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, las directrices presupuestarias y la planificación institucional. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010)

Se incluirán en el PGE, los programas y proyectos de inversión que hubieren sido incorporados en el Plan Anual de Inversión (PAI), o que hubieren obtenido la prioridad de la Senplades. Dichas proformas se elaboran en conformidad con el PND.

El artículo 88 del Reglamento del COPFP, publicado en el Registro Oficial 383 del 26 de noviembre del 2014 menciona que «en la proforma del PGE constarán los programas y proyectos de inversión que, constan en el Plan de Inversión Anual y Plurianual». En la formulación presupuestaria institucional, la «Senplades remitirá al MF junto con el PAI, los planes plurianuales de inversión con sus requerimientos financieros, anuales ajustados a los techos presupuestarios determinados por el MF»; el artículo 91 indica que «la máxima autoridad y el responsable de la unidad financiera de cada entidad del sector público, en coordinación con las unidades administrativas y de Planificación, serán responsables de elaborar la programación y formulación presupuestaria institucional».

La Norma técnica de presupuesto tomada de la página web (<http://www.finanzas.gob.ec> 2015) del Ministerio de Finanzas, en su ítem 2.1.5 indica que «el

presupuesto se basará en la metodología técnica de presupuestación por resultados sobre la base de programas identificados en estrecha vinculación a la planificación y en un horizonte plurianual»; además menciona que la presupuestación por resultados, PPR, «son los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la sociedad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público».

El techo presupuestario para gastos de capital e inversiones se comunicará a la SENPLADES a fin de que realice el proceso de programación de la inversión pública en coordinación con la unidad administrativa del MEF responsable del tratamiento de las inversiones conforme lo establece el literal 2.2.3.1.3.2 de la norma técnica.

Sobre la programación presupuestaria institucional y la vinculación planificación y presupuesto, la mencionada norma indica que, la primera «se sustentará en el plan plurianual (cuatro años) que cada institución elaborará en consistencia con el plan del gobierno para el mismo período y en los planes operativos anuales (POA) que se formulen para su concreción».

El POA es el nexo que vinculará los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto. Los objetivos y metas del plan plurianual se expresarán en objetivos y metas operativos de los planes anuales, de los que se definirán el conjunto de acciones necesarias y los requerimientos de recursos humanos, materiales, físicos y financieros para su consecución.

Los responsables institucionales de la planificación y de la programación presupuestaria establecerán los elementos comunes del plan operativo y los expresarán en las categorías programáticas que correspondan y verificarán que, en conjunto, se enmarquen en el techo presupuestario asignado para la

elaboración de la proforma de la institución

(<http://www.finanzas.gob.ec/normas-tecnicas-del-sinfip/> 2015).

«La formulación del PAI que está contenido en el PGE, se efectuará de manera coordinada entre la unidad administrativa del MEF responsable del tratamiento de las inversiones y la SENPLADES», para el efecto, las Directrices Presupuestarias incorporarán los lineamientos y requisitos para la inclusión de los proyectos en las proformas institucionales.

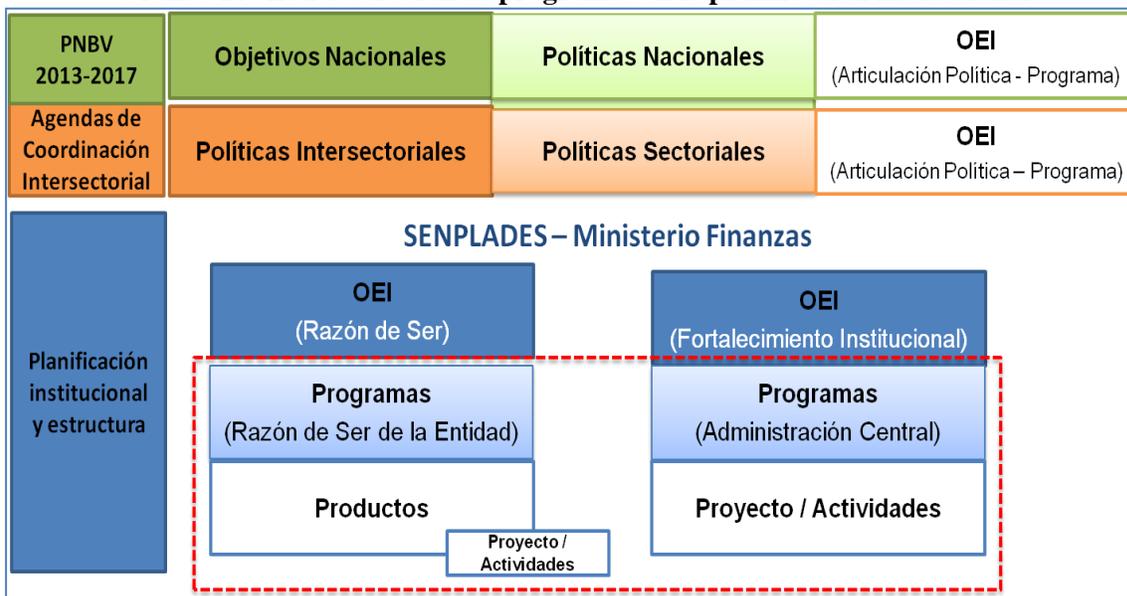
#### **4.3.1. Construcción de Programas en la proforma 2015**

Para la construcción de programas en la proforma 2015 no se parte de cero, los programas como estructura ya se utilizaban con anterioridad por las instituciones pero sólo a nivel presupuestario, con la observación de que éstos eran construidos en función del criterio y/o necesidad financieros de la institución.

Para lograr la articulación de la Planificación-Presupuesto en la proforma 2015 se revisó, renombró, fusionó y/o articuló esta estructura a las líneas de competencia institucional definidas por los Objetivos Estratégicos Institucionales definidos en la planificación de la institución, de esta manera en el mediano plazo los entes rectores (MF y SENPLADES), y la institución misma confrontarán sus resultados obtenidos del accionar registrado en el presupuesto y su contribución real a las metas establecidas por los objetivos y metas de la Planificación en cada uno de sus niveles.

El siguiente gráfico muestra la estructuración de programas dentro de la planificación institucional su articulación con la política pública y el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

**Gráfico 27: Estructuración de programas en la planificación institucional**



**Fuente:** Senplades

A continuación se presenta cada una de las actividades que las entidades del Sector Público realizaron en el proceso de construcción de programas dentro de la proforma 2015 de la mano con los entes rectores de la planificación y el presupuesto.

- a) Revisión de insumos de Planificación Institucional (SIPeIP - SENPLADES) y de información presupuestaria (e-SIGEF - Ministerio de Finanzas): La entidad revisó su planificación (misión, visión y los objetivos estratégicos institucionales), así como su información presupuestaria (programas, proyectos y actividades).
- b) Enfrentar Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) con programas: La entidad validará sí sus programas planteados actualmente responden a sus Objetivos Estratégicos Institucionales. Sí en el análisis la entidad identificó que no existe una evidente articulación podía modificar, suprimir e incluso crear un programa como fusión de dos o más programas siempre y cuando estos respondan a lo que los OEIs pretenden lograr.

- c) Identificación de productos y resultados del programa: estos aspectos en la proforma 2015 fueron opcionales para las entidades del Sector Público.
- d) Relación de proyectos con programas: La entidad asoció sus proyectos de inversión con los programas ya definidos.
- e) Revisión del gasto permanente y no permanente: Las Entidades debieron revisar las intervenciones que tienen desde sus dos tipos de gasto, bajo ningún concepto sus actividades reflejarán la estructura orgánica ni geográfica de la institución.

Es importante mencionar que los programas debían contener tanto gasto permanente como no permanente para las entidades que tenían dentro de su estructura programática los dos tipos de gasto.

El desglose de los dos tipos de gasto dentro de los programas tenía como finalidad garantizar que los programas efectivamente respondan a lo que pretenden alcanzar los objetivos estratégicos institucionales en la planificación de las entidades.

La propuesta de programas presentada por las entidades del Sector Público, primero recibía la validación del Ministerio Coordinador o ente rector (depende de la tipología de la entidad), luego se validó en un ejercicio conjunto entre el Ministerio de Finanzas y la Senplades, este ejercicio se realizó previamente al ingreso de la información de las entidades en los respectivos sistemas.

#### **4.4: Propuestas de lineamientos generales para construir la vinculación plan presupuesto en el Ecuador**

El Ecuador está encaminado en el proceso de articulación de su planificación y su presupuesto, en los últimos años los entes rectores de estos grandes procesos han coordinado

acciones a fin de emitir directrices, normativas, mecanismos e instrumentos que guíen a las entidades del Sector Público en este gran desafío.

Uno de los grandes vacíos que actualmente tiene la normativa es la estructuración de un instrumento legal que emita directrices sobre la elaboración de la planificación operativa, misma que debe responder a los objetivos de la planificación institucional que a su vez tiene una conexión directa con los logros y metas que se pretende conseguir en los instrumentos sectoriales y nacionales.

La vinculación actual sólo llega a la articulación de los objetivos estratégicos institucionales con los programas presupuestarios, es necesario descender un nivel tanto en la planificación como en la presupuestación y alcanzar los instrumentos del corto plazo en los dos procesos.

En la proforma 2015 se llegó hasta la estructuración del nombre de los programas, que definirán la previsión de medios que se van a utilizar y la provisión de bienes y servicios que se van a entregar a fin de lograr los Objetivos Estratégicos Institucionales, que contribuyen a la consecución de las metas y políticas establecidas en el Plan Nacional para Buen Vivir.

En esta fase se dejó de lado, como opcional, la identificación de los productos del programa, es decir, los bienes y servicios que son entregados a la ciudadanía durante la ejecución del programa; así como la verificación de cuáles son los insumos necesarios para la obtención de los productos, entendiendo como insumo al conjunto de recursos humanos, económicos, materiales, tecnológicos, entre otros, que se incorporan en la creación de un bien o servicio final y que se adquieren con los recursos asignados a las actividades y proyectos del programa.

También se dejó por fuera la cuantificación de los resultados esperados con la implementación de los programas, es decir la cuantificación del efecto que produce el programa en el marco de lograr lo establecido en los objetivos estratégicos institucionales como derivación de la utilización de los bienes y servicios por parte de la ciudadanía.

Es necesario que en la proforma 2016 se retomen estos temas de vital importancia en el camino de articulación del plan con el presupuesto a fin de complementar la implementación de una planificación y presupuestación vinculadas y orientadas a resultados.

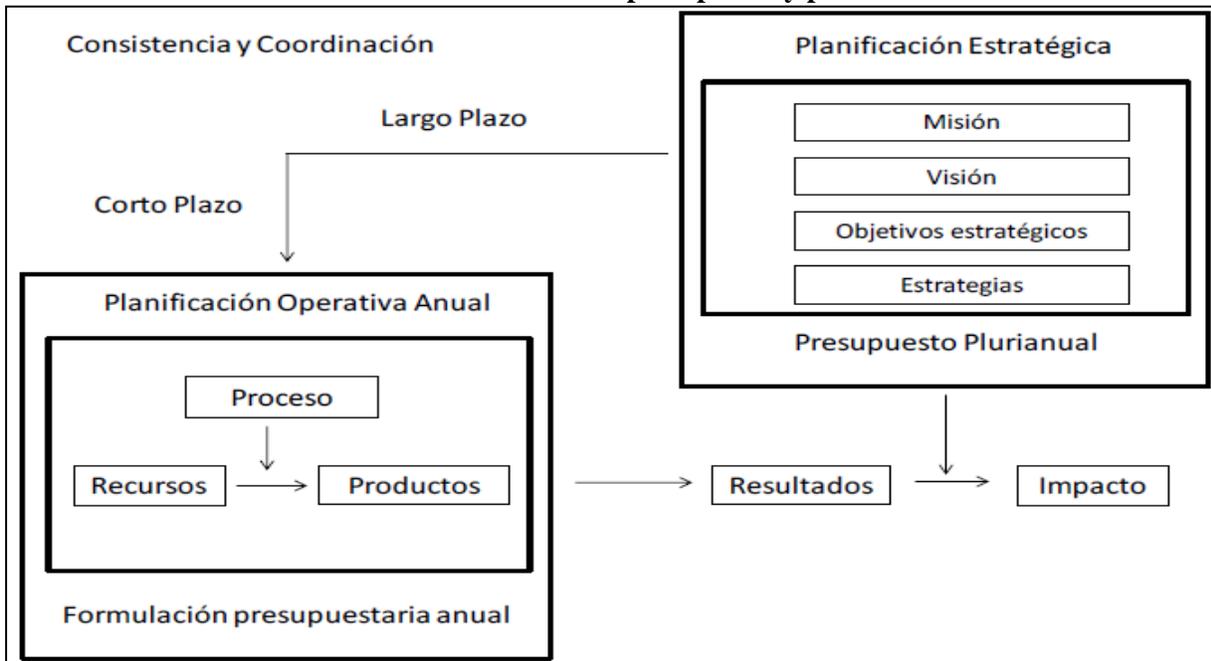
Finalmente Bonari & Gasparín en su publicación “La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación (Documento de Trabajo No. 119)” nos menciona unas pautas a seguir en el proceso de articulación plan presupuesto que han sido adaptadas para el caso ecuatoriano, mismas que se resumen a continuación:

- a) Momento oportuno: Encontrar el momento que facilite la alineación para todos los involucrados en el proceso.
- b) Diseño instrumental: Es decir instrumentos que contengan elementos tanto de planificación como de presupuesto, instrumentos con características intertemporales.
- c) Unificación de criterios: Determinar especificaciones que permitan unificar criterios entre los actores de los dos procesos, el de planificación y el de presupuestación a fin de que hablen el mismo idioma antes de la implementación y difusión del proceso general de vinculación con todas las entidades.

- d) Estructura organizacional: Es decir, institucionalizar el proceso de articulación en todos los niveles de toma de decisiones, el éxito de la articulación entre el presupuesto y la planificación dependerá de que los niveles políticos y técnicos utilicen la información generada para la toma de decisiones.
- e) Institucionalidad: La implementación de reformas requiere la institucionalización de los procesos a través de su jerarquización en el entretejido organizacional. Por lo general, la forma adoptada es el establecimiento de mecanismos formales como el dictado de normativas que delimitan los procesos, y determinan flujos y relaciones entre organismos.
- f) Tecnologías de la Información y Comunicación: La automatización de los procesos de planificación y presupuesto y su vinculación a nivel tecnológico contribuirá a que la articulación se implemente en todas las entidades del Sector Público (Bonari y Gasparin 2014, 27-29).

Los mismos autores en el siguiente cuadro representan lo que para ellos significa una verdadera vinculación entre la planificación y el presupuesto.

**Gráfico 28: Vinculación entre presupuesto y planificación**



Fuente y elaboración: (Bonari y Gasparin 2014, 14)

## **Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones para la articulación del plan – presupuesto en el Ecuador**

### **5.1: Conclusiones**

- El marco conceptual revisado menciona que la vinculación del plan y presupuesto radica en una eficiente asignación de recursos que permita la ejecución de acciones estatales para alcanzar los logros y prioridades nacionales establecidas en la planificación, el no contar con esta articulación fomenta los incrementos en el gasto público.
- Existe la necesidad de que se emita normativa conjunta –Senplades y MF- que permita la implementación de la planificación y presupuestación por resultados en todos sus niveles y bajo sus ámbitos de competencia; así como, la elaboración y emisión de guías metodológicas y normas técnicas que regulen el último nivel de planificación que es la planificación operativa y su articulación con el nivel superior de planificación – Planificación Estratégica Institucional- y con la programación presupuestaria.
- En concordancia con lo ya establecido en el COPFP, es necesario que exista una coherente articulación de la planificación y el presupuesto en todos sus niveles (nacional, sectorial, territorial, institucional, operativo etc.)
- El modelo que permitiría una articulación de la planificación con el presupuesto es el de Gestión por Resultados. Esto se materializa a través de los programas presupuestarios; del análisis comparativo de los casos examinados se puede concluir que los países han optado por el uso de los programas presupuestarios como medio para vincular el plan con el presupuesto.

- Existen adelantos en Brasil, Argentina, México, Perú y Uruguay en el proceso de vincular la planificación y el presupuesto a través de varios instrumentos, mecanismo y normatividad propios a las especificidades de cada uno de los países.
- Los países analizados tiene elementos comunes en el proceso de articulación del plan con el presupuesto:
  - o Uno de los elementos principales es contar con instrumentos de planificación donde están claramente establecidos la visión país así como los objetivos y metas propuestos a nivel nacional.
  - o Los procesos de planificación y presupuestación se encuentran institucionalizados, en todos los países existen instituciones públicas cuya misión es la implementación tanto de la planificación como del presupuesto.
  - o Los países analizados tienen sistemas integrados de administración financiera y se encuentran automatizados.
  - o Uno de los grandes avances es la implementación de los sistemas de seguimiento y monitoreo en los dos procesos así como la identificación de indicadores y metas que permitan analizar si efectivamente la asignación presupuestaria está cumpliendo con los grandes objetivos nacionales.
- El gran reto en el camino de la vinculación del plan con el presupuesto es la implementación de una planificación y presupuestación por resultados que forman parte de la gestión por resultados cuya finalidad es enfocar la gestión pública en resultados y no en el cumplimiento de la ley; algunos países ya iniciaron su implementación. Ecuador está encaminado en el mencionado proceso de vinculación y el año anterior ya dio el primer paso con la implementación del presupuesto por resultado y los programas presupuestarios.

- El presupuesto por resultados permitirá utilizar la información generada en todo su ciclo para mejorar la asignación de recursos.
- Aun no se han establecido claramente metodologías, mecanismos e instrumentos que guíen el proceso de articulación plan y presupuesto en todos los niveles de planificación y presupuesto, está pendiente la emisión de normativa para implementar la planificación y el presupuesto; y, elaboración y emisión de guías metodológicas y normas técnicas que regulen la planificación operativa y su nexos con la planificación estratégica y la programación presupuestaria.

## **5.2: Recomendaciones**

- Para el caso ecuatoriano, es importante que las entidades rectoras en planificación y finanzas, es decir SENPLADES y el Ministerio de Finanzas, inicien un proceso de coordinación y articulación a fin de proponer una metodología e instrumentos que permitan vincular el plan con el presupuesto en todos sus niveles.
- Es necesario la implementación de un efectivo sistema de seguimiento y monitoreo para el proceso de articulación de la planificación con el presupuesto y que se identifiquen indicadores y metas claras en todos sus niveles.
- En la proforma 2016 se debería retomar el proceso de articulación entre la planificación establecida y la formulación de la proforma 2016 del PGE del Estado ecuatoriano en el que se generaría un escenario propicio para establecer objetivos y metas vinculadas con la asignación de los recursos ya que es el momento en el que todos los involucrados confluyen en el proceso.

- La implementación de los programas presupuestarios debe contener tanto los gastos permanentes como los no permanentes, de esta manera se garantiza que el total de la asignación presupuestaria responda a lo establecido en la planificación institucional, sectorial y nacional.
- Si aún no se puede lanzar la siguiente fase de articulación plan presupuesto, se podría continuar con el proceso de articulación a través de pruebas pilotos en algunas entidades del Sector Público, con intervenciones por fases o etapas que permitan identificar los inconvenientes presentados en el piloto y neutralizarlos, ajustarlos o eliminarlos cuando se implemente el proceso de manera general.
- Es necesario diseñar instrumentos claros que contengan elementos tanto de planificación como de presupuesto, instrumentos con características intertemporales y de fácil uso para las instituciones públicas. Estos instrumentos deben contener por ejemplo la integración de la misión, visión, objetivos estratégicos, estrategias o ejes de acción, que son elementos de la planificación con elementos del presupuesto como ingresos, metas fiscales, gasto por programas e indicadores. Estos instrumentos deberán asociar las acciones de mediano y largo plazo de los dos procesos, y deben traducirse en el Plan Operativo Anual (POA) y en el presupuesto anual.
- Antes de iniciar cualquier procedimiento es necesario que se unifiquen y homologuen criterios entre los actores de los dos procesos, el de planificación y el de presupuestación a fin de que hablen el mismo idioma antes de la implementación y difusión del proceso general de vinculación con todas las entidades.
- La sensibilización de los equipos técnicos que estarán a cargo del proceso puede ser desarrollada con cursos de capacitación y manuales que permitan incrementar las capacidades técnicas de los equipos.

- Es necesario estructurar metodologías de trabajo para el despliegue de los equipos técnicos. Es importante que en la implementación del trabajo existan dos tipos de liderazgo, uno técnico y otro político.
- Se debe institucionalizar el proceso de articulación en todos los niveles de toma de decisiones, el éxito de la articulación entre el presupuesto y la planificación dependerá de que los niveles políticos y técnicos utilicen la información generada para la toma de decisiones y que los programas presupuestarios, herramienta que se utilizará como mecanismo de vinculación de la planificación con el presupuesto, refleje tanto los gastos corrientes (permanentes) como los gastos de inversión (no permanentes), es decir, la totalidad de la asignación presupuestaria.
- La automatización de los procesos de planificación y presupuesto y su vinculación a nivel tecnológico contribuirá a que la articulación se implemente en todas las entidades del Sector Público. Los sistemas de planificación y presupuestación deben ser integrados en plataformas tecnológicas que coadyuven en el proceso de integración y en la generación de información para la toma de decisiones. Se pueden crear módulos que perfeccionen el proceso de articulación plan presupuesto como la inclusión de otros procesos complementarios como el seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental. La utilización de las TIC puede favorecer la integración y sistematización de la información, y actuar como “vasos conductores de información” que permiten convertir a la articulación entre el presupuesto y la planificación en una herramienta de gestión para mejorar la toma de decisiones.
- La nueva etapa de vinculación plan presupuesto debe contemplar la implementación total del presupuesto por resultados en el marco de la gestión por resultados.

## Bibliografía

- Albavera, Fernando Sánchez. *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: ILPES, 2003.
- Almeida, María Dolores, Verónica Gallardo, y Andrés Tomaselli. *Gobernabilidad Fiscal en el Ecuador*. Santiago de Chile: ILPES CEPAL, 2006.
- Armijo, Marianela. *Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector Público*. Santiago de Chile: ILPES, 2011.
- Asamblea Nacional. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Registro Oficial, 2010.
- Asamblea Nacional. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial, 2008.
- Beker, Gita , Ximena Fernandez, Manuel Castro, y Gladys Lopez. *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Washington DC: IEG - BM, 2009.
- Bonari, Damián, y José Gasparin. *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación (Documento de Trabajo No. 119)*. Buenos Aires: CIPPEC, 2014.
- Cardoso, Byron. *Propuesta de directrices de planificación para la asignación de recursos a nivel nacional (Documento borrador para discusión)*. Quito, 2010.
- CEPAL. *Panorama de la gestión pública en América Latina y El caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.
- Cornejo, Boris, Mariana Naranjo, Francisco Pareja, y Marcelo Montufar. *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y El Caribe: Ecuador*. Quito: CEPAL, 1999.
- Eurososial. *Perú: Articulación Plan Presupuesto y uso de la Evaluación como herramienta de mejora de la presupuestación y planificación*. Eurososial, 2014.
- Furtado, Celso. *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. México: Siglo XXI, 1976.
- SENPLADES. *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito, 2011.
- ILPES. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.
- Leiva, Jorge. *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES, 2012.
- Lira, Luis. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES, 2006.

- Makón, Marcos P. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL, 2000.
- Manosalvas, Margarita. *Buen Vivir o Sumak Kawsay. En busca de nuevos referentes para la acción pública en el Ecuador*. ICONOS, 2014.
- Martner, Ricardo. *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2008.
- Ministerio de Economía y Finanzas. *La comunicación de las políticas públicas incluidas en el presupuesto de Argentina*. Buenos Aires, 2015.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *El Sistema Presupuestario Público de Argentina*. Argentina, 2014. Versión electrónica disponible en: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar) (visitada el 17 de 05 de 2015).
- Moncayo, Guido, y Jorge Solano. *Plan Plurianual de la Inversión Pública 2013 - 2017*. Quito, 2013.
- Mucarsel, Leila. *Hacia un nuevo modelo de planificación del desarrollo en América del Sur: Estudio comparado de los principales instrumentos de planificación del desarrollo en la Argentina y el Brasil, 2003-2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.
- Ossorio, Alfredo. *Planeamiento Estratégico*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina, 2003.
- SENPLADES. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*. Quito, 2010.
- SENPLADES. *Guía metodológica de planificación institucional*. Quito: SENPLADES, 2012.
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito: El Telégrafo, 2013.
- Shack, Nelson. *Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto (Algunas experiencias en América Latina)*. BID - PRODEV, 2008.
- Uña, Gerardo. *Gestión Financiera Pública en América Latina*. 2013.
- Vicuña, Leonardo. *La planificación en el Ecuador, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano*. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional, 1987.