HACIA UNA GESTIÓN EFICIENTE DE LAS **FINANZAS PÚBLICAS A NIVEL PROVINCIAL EN EL ECUADOR**

(Sistematización de la experiencia del proyecto)

FINANZAS GADs PROVINCIALES

FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE GOBIERNOS PROVINCIALES CON EL ENFOQUE DE GESTIÓN POR RESULTADOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Unión Europea

CONGOPE

CORAPE

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS
PROVINCIALES DEL ECUADOR – CONGOPE

Gustavo Baroja
PRESIDENTE

Edwin Miño
DIRECTOR EJECUTIVO

Revisión técnica CONGOPE:
Ana Tenelema
René Larenas

Elaboración:
Margarita Isabel Cisneros
Susana Chu Yep
Consultoras independientes

Edición:
Dara Cisneros

CONGOPE
Pte. Wilson E8-166 y 6 de Diciembre
Quito – ECUADOR
www.congope.gob.ec

Marzo 2018

HACIA UNA GESTIÓN EFICIENTE DE LAS **FINANZAS PÚBLICAS A NIVEL PROVINCIAL EN EL ECUADOR**

(Sistematización de la experiencia del proyecto)

"El presente documento ha sido elaborado con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los ejecutores de la acción CONGOPE y CORAPE y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea."
Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y quienes colaboraron en su producción.

Este material puede ser utilizado abiertamente siempre que se cite la fuente:

UNIÓN EUROPEA, CONGOPE, CORAPE (2018).

ÍNDICE

PRÓLOGO 9
ANTECEDENTES 15
PROYECTO "FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE GOBIERNOS PROVINCIALES" 15
CAPITULO 1. GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR Y A NIVEL LOCAL 21
1.1 ¿Qué es la Gestión de las Finanzas Públicas? 22
1.2 La Gestión de las Finanzas Públicas en el Ecuador 26
1.3 La Gestión de las Finanzas Públicas a nivel provincial 37
1.4 Normas de control interno 53
1.5 Normas sobre contratación pública 63
1.6 Transparencia de la información presupuestaria 65
CAPÍTULO 2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS PROVINCIALES 69
2.1 Metodología PEFA (PUBLIC EXPENDITURE & FINANCIAL ACCOUNTABILITY – GASTO PUBLICO Y RENDICION DE CUENTAS) 70
2.2 Resultados obtenidos con la aplicación del PEFA en los Gobiernos Provinciales analizados 81
2.2.1 Confiabilidad del presupuesto 81
2.2.2 Transparencia de las finanzas públicas 83
2.2.3 Gestión de activos y pasivos 86
2.2.4 Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas 88
2.2.5 Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria 90
2.2.6 Contabilidad y presentación de informes 93

2.2.7 Escrutinio y auditoría externos 96
2.2.8 Eficacia del marco de control interno 97
CAPITULO 3. HACIA UNA GESTIÓN EFICIENTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS **111**
3.1.1 Respecto a la planificación territorial y su relación con el presupuesto 112
3.1.2 Respecto a la planificación institucional y su relación con el presupuesto 114
3.1.3 Respecto a la participación ciudadana en el ciclo presupuestario 116
3.1.4 Respecto a los Ingresos 119
3.1.5 Respecto a los Gastos 121
3.1.6 Respecto a la documentación presupuestaria 122
3.1.7 Respecto a la gestión financiera 125
3.1.8 Respecto a la ejecución presupuestaria 127
3.1.9 Respecto la gestión de activos y pasivos 128
3.1.10 Respecto a los informes internos de gestión 130
3.1.11 Respecto a la transparencia de la información 131
3.1.12 Respecto al análisis del presupuesto por parte del Consejo Provincial 133
3.1.13 Respecto al seguimiento de las recomendaciones de la auditoría 134
CAPITULO 4. METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS DESARROLLADAS POR EL CONGOPE **136**
4.1 Manual para la articulación plan-presupuesto **138**
4.2 Manuales para analizar nuevos ingresos para GAD provinciales **140**
4.3 Manual de procedimientos de control interno **142**
4.4 Mecanismos articulados que promuevan procesos de transparencia, difusión de información de las fases el presupuesto, y promoción de la participación ciudadana en el ciclo presupuestario **145**
4.5 Formación ciudadana en finanzas públicas subnacionales y participación ciudadana **148**

4.6 Otros recursos desarrollados por el CONGOPE **149**
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES **152**
CAPÍTULO 6. BIBLIOGRAFÍA **158**
ANEXO 1. Glosario de términos **164**
ANEXO 2. Indicadores de la metodología PEFA 2016 ..... **180**
ANEXO 3. El proyecto en imágenes **183**

AGRADECIMIENTO

El equipo agradece a las autoridades de los GADPs evaluados (Chimborazo, Tungurahua, Los Ríos, Napo y Santo Domingo de los Tsáchilas), así como a los funcionarios y servidores públicos de las distintas dependencias de los gobiernos provinciales por la información entregada y los comentarios relevantes realizados sobre el desempeño de la gestión de las finanzas públicas en el gobierno provincial.

El equipo reconoce también el valioso apoyo recibido de los integrantes del Proyecto "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de Gobiernos Provinciales, con el enfoque de Gestión por Resultados y Participación Ciudadana", quienes prepararon y supervisaron el proyecto. También deseamos agradecer el apoyo y retroalimentación de las distintas áreas del CONGOPE, en la revisión de los distintos productos elaborados en el marco del proyecto.

El equipo agradece el importante aporte del Dr. Edwin Miño Arcos, Director Ejecutivo del CONGOPE, entidad ejecutora del proyecto, en la coordinación con las autoridades provinciales para la realización de esta evaluación PEFA; finalmente, agradece el apoyo financiero de la Unión Europea, sin el cual no habría sido posible este trabajo.

Susana Chu Yep
Margarita Cisneros Castro

PRÓLOGO

La inversión pública es un motor de desarrollo. El incremento del gasto público suele tener efectos positivos en el crecimiento económico, a través de la ampliación de la infraestructura social y productiva, la preservación del patrimonio público, la contribución a la mejora de condiciones de vida de la población. En momentos donde se presentan restricciones de recursos, o de liquidez, contar con sistemas financieros públicos eficientes, que mantengan niveles de inversión y controlen el gasto corriente, es clave para mantener los procesos de desarrollo endógeno.

El 10% del presupuesto del Estado (que corresponde más o menos a un 3% del PIB) es transferido a los gobiernos subnacionales. A ello se añade la gestión local, que en el caso de los Gobiernos Provinciales implica un incremento de entre un 20 al 40% de recursos. Las posibilidades de agregar valor, o "crear valor público" con esos recursos son amplias, siempre y cuando los sistemas de gestión financiera cumplan con los principios de integridad, coherencia, transparencia. Es necesario que los controles internos funcionen, y muy especialmente que se articule la planificación del desarrollo con los instrumentos financieros, a lo que denominamos "articulación plan-presupuesto".

Contar con sistemas eficaces de gestión de los recursos en los Gobiernos Provinciales es una de las prioridades del CONGOPE. Por ello, con el apoyo de la Coordinadora de Radios Populares -CORAPE y con financiamiento de la Unión Europea, se implementó el proyecto "Finanzas públicas subnacionales". Este proyecto tuvo dos líneas de traba-

jo: el fomento de participación ciudadana en las finanzas, y la revisión de los sistemas de finanzas públicas de los GAD provinciales.

En la línea de fomento de la participación, se planteó un curso presencial para que los ciudadanos conozcan elementos básicos de la gestión financiera subnacional, como el ciclo presupuestario, la estructura de presupuesto, los conceptos de gobierno abierto, entre otros, con el fin de fortalecer las capacidades para el control social y la participación en la política pública. Se emprendió también una amplia campaña de comunicación, que cuenta con microprogramas y mensajes radiales, y publicaciones orientadas a la ciudadanía, para motivar un involucramiento informado en los procesos de presupuesto participativo, veedurías y control social de la gestión financiera del Gobierno Provincial.

La revisión de los sistemas de finanzas se basó en la aplicación de la "Evaluación de Gasto Público y Rendición de Cuentas" (PEFA, por sus siglas en inglés). Entre 2014-2015 se aplicó el análisis PEFA en cinco Gobiernos Provinciales. A partir de sus resultados, se identificaron cuatro ámbitos de mejora: la articulación plan-presupuesto, la transparencia financiera, el control interno y la generación de nuevos ingresos. Se trabajó en herramientas metodológicas que aporten a mejorar la eficiencia de los sistemas financieros públicos en dichas temáticas. Un segundo análisis PEFA se realiza en 2018, para identificar avances o retrocesos, ampliando a siete los GADs evaluados en este proyecto (se ha analizado a otras cuatro provincias desde otros proyectos, también con el apoyo de la Unión Europea).

La sistematización que se presenta recoge las experiencias y lecciones aprendidas de este proceso de cinco años. Confiamos que las herramientas producidas, tanto en el campo de la técnica de administración financiera pública, como de la edu-comunicación, sirvan para impulsar mejoras continuas en los sistemas de gestión financiera de todos los Gobiernos Provinciales. Agradecemos también a la Unión Europea, al aporte técnico de los CORAPE y de los consultores que apoyaron el diagnóstico y la generación de herramientas, Y pero en especial a los funcionarios de los GADP, que han aportado a la ejecución de este programa.

DR. EDWIN MIÑO
Director Ejecutivo CONGOPE

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

BDE	Banco del Estado
BCE	Banco Central del Ecuador
CGE	Contraloría General del Estado
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización
COPLAFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CORAPE	Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos del Ecuador
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADP	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
GFP	Gestión Financiera Pública
GPR	Gestión por Resultados
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (de la Federación Internacional de Contadores)
NSG	Nivel Superior de Gobierno
LOCGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
LOTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MDO	Ministerios, Departamentos y Organismos
MF	Ministerio de Finanzas
OPA	Organismo público autónomo
PAC	Plan Anual de Compras
PAI	Plan Anual de Inversiones
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEFA	*Public Expenditure and Financial Accountability* (Gasto Público y Rendición de Cuentas)
PEA	Población Económicamente Activa
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIB	Producto Interno Bruto
PIM	Presupuesto Institucional Modificado

POA	Plan Operativo Anual
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
RD	Recursos Determinados
RO	Recursos Ordinarios
SENPLADES	Secretaria Nacional de Panificación y Desarrollo
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SGFP	Sistema de Gestión de las Finanzas Publicas
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIG / GIS	Sistema de Información Geográfica
SIN	Sistema de Información Nacional
SINFIP	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
SN	Sub-Nacional
SPI	Sistema de Pagos Interbancarios
SRI	Servicio de Rentas Internas

ANTECEDENTES
PROYECTO "FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE GOBIERNOS PROVINCIALES"

El proyecto "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de Gobiernos Provinciales con enfoque de gestión por resultados y participación ciudadana" es una iniciativa ejecutada por el Consorcio Nacional de Gobiernos (CONGOPE) y la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (CORAPE), y cuenta con el financiamiento de la Unión Europea.

Durante sus cinco años de duración (2014-2019), la iniciativa trabajó bajo tres líneas de acción, interrelacionadas de manera estratégica: 1) Fortalecer los procesos de gestión de las finanzas públicas a través de diagnósticos al Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (SGFP) y generación de propuestas metodológicas que contribuyan a la mejora continua de la gestión financiera provincial; 2) Ampliar las capacidades ciudadanas que promuevan la participación proactiva y calificada de la sociedad civil en la gestión financiera provincial; y, 3) Fortalecer la gestión del conocimiento y la réplica de las experiencias de buenas prácticas.

La primera etapa del proyecto inició en 2014, con la firma de convenios de cooperación con cinco Gobiernos Provinciales: Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Chimbo-

razo, Tungurahua y Napo para realizar los primeros diagnósticos al Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (SGFP) por el periodo 2011-2013 con metodología, gasto público y rendición de cuentas PEFA 2011, que es un referente de buenas prácticas internacionales en el desempeño del Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (SGFP).

A inicios de 2018 se desarrolló un segundo estudio con la metodología actualizada PEFA 2016 para el periodo 2014-2016 en los cinco Gobiernos Provinciales pilotos; para este segundo proceso se incorporó a los Gobiernos Provinciales de Orellana y El Oro, en los cuales se analizó el periodo 2015-2017.

En esta segunda etapa se desarrolló espacios de reflexión sobre la base de los objetivos de la metodología PEFA, que concibe la gestión financiera como un proceso integral, a la que afectan factores internos y externos, que conlleva proceso de reforma institucional, normativa nacional, cultura organizacional, etc; implica también cambios de corto plazo que marcan una diferencia en la mejora del SGFP y que los Gobiernos Provinciales los han ido incorporando.

Para trabajar el enfoque de género, paralelamente a los diagnósticos al sistema de gestión financiera provincial de la primera etapa se desarrolló el diagnóstico de presupuesto abierto y sensible a género, a partir de la revisión documentaria, sesiones de trabajo con autoridades y funcionarios de los Gobiernos Provinciales. En términos generales, se determinó que existen estrategias y líneas de acción re-

lacionadas con la equidad de género, dentro de la estructura funcional de los GADPs, pero que carecen de un Plan de Acción que oriente las acciones para transversalizar el enfoque de género.

Se realizó un intercambio de experiencias e insumos con el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) y se suscribió un memorando de entendimiento con ONU mujeres, con el fin de apoyar el trabajo que realiza el CONGOPE como ente asociativo, para institucionalizar y promover políticas públicas locales; con el Ministerio de Finanzas se realizó talleres para difundir el uso de los clasificadores orientadores del gasto fiscal.

En base a los primeros diagnósticos al SGFP, se dio prioridad a las líneas de acción para trabajar a corto plazo, con las áreas técnicas del CONGOPE y de equipos de expertos en las temáticas resumidas en el siguiente cuadro:

Linea de trabajo priorizada	Propuestas de implementación	Herramientas Generadas
1. Transparencia (Presupuesto Abierto) 2. Presupuesto participativo	Mesa de trabajo de participación ciudadana CONGOPE (Unidad de Gestión Social)	• Análisis del funcionamiento de los portales de transparencia de 5 gobiernos autónomos descentralizados provinciales: Chimborazo, Tungurahua, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Napo. • Mecanismos de participación ciudadana y control en las diversas fases del ciclo presupuestario.

3. Presupuestos con enfoque de derechos 4. Plan – Presupuesto	Sistema informático integral enfocado a la Gestión por Resultados (Dirección de Planificación)	• Manual de Gestión para Resultados de Desarrollo: contiene la metodología para articular plan-presupuesto durante el ciclo de gestión pública para obtener resultados de desarrollo.
5. Generación de recursos propios	Pacto Fiscal, desarrollo territorial (Dirección Proyectos)	• Manual para determinar formas de Ingresos. • Manual para validación de Nuevos Ingresos. • Manual de Análisis Jurídico. • Guía para la mejora de los gastos. • Estudio de Pacto Fiscal.
6. Control Interno	Programa de fortalecimiento a la gestión financiera (Dirección Financiera)	• Manual de Procedimientos de Control Interno para el Sistema de Gestión Financiera Publica

Se espera que las herramientas generadas sirvan de referencia para los 23 Gobiernos Provinciales para mejorar el desempeño del SGFP local.

Con la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (CORAPE), socia de la acción con experiencia en procesos educativos para adultos, se trabajó el componente de ampliación de mcapacidades ciudadanas para una participación activa en los procesos de planificación, elaboración de presupuesto y mejorar la gestión financiera de los gobiernos locales.

Sobre la base del plan de comunicación se realizó las siguientes actividades:

• Elaboración de la malla curricular para el desarrollo de talleres. En este proceso intervinieron los técnicos provinciales de las unidades de participación ciudadana, quienes trabajaron activamente con los equipos técnicos del CONGOPE y la CORAPE.

• En 2016 se realizó 50 talleres de Finanzas Publicas y Participación Ciudadana, dirigidos a líderes locales de los GADPs de Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Chimborazo, Tungurahua y Napo. Se contó con la participación de 137 líderes locales y la exposición de técnicos provinciales y los equipos técnicos del CONGOPE y la CORAPE.

• Con las experiencias obtenidas se elaboró materiales comunicacionales radiofónicos construidos y difundidos en dos momentos: a) mediante cuñas radiales enfocadas en promover la participación vciudadana en el ciclo presupuestario; y b) con micro talleres radiales de finanzas públicas y participación ciudadana que buscan replicar los talleres presenciales, pero con una mayor difusión en las cuales las autoridades locales, técnicos provinciales y líderes locales que participaron en los talleres compartan sus experiencias en los proceso de participación ciudadana provincial.

• Para finalizar el plan comunicacional se elaboró cuatro cartillas edu-comunicacionales que resumen las temáticas abordadas y organizan la información normativa y técnica esencial para una participación ciudadana activa en los procesos demejorar de la gestión financiera pública. Estas cartillas están publicadas en español y kichwa, y se espera

que su contenido aporte a los proceso de formación ciudadana implementados por los Gobierno Provinciales.

Para fortalecer el componente de Gestión de Conocimiento, con la Universidad Andina Simón Bolívar, sobre la base de los resultados de los diagnósticos al Sistema de Gestión Financiera Publica Provincial y la generación de herramientas para la mejora provincial, se definió las temáticas relevantes para elaborar una malla curricular con el fin de realizar un curso en línea en formato Moodle, que permita difundir las experiencias y propuestas generadas durante el proyecto. Este trabajo se realizó en conjunto con técnicos del CONGOPE, con el objetivo de ofrecer un curso permanente y avalado por la academia, que permita desarrollar las capacidades de los funcionarios de los GADPs y de las autoridades locales.

Las acciones realizadas durante el proyecto pueden servir como referente para la mejora continua del Sistema de la Gestión Financiera Provincial; con ese objetivo se ha elaborado la presente: “Sistematización de la Experiencia del Proyecto”, que contiene las experiencias y vincula las herramientas generadas en una propuesta de acción, que puede ser adaptada e implementada por los GADPs .

CAPÍTULO 1

GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR Y A NIVEL LOCAL

1.1 ¿Qué es la Gestión de las Finanzas Públicas?

La Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) es un proceso integral que abarca todos los aspectos de la administración de los recursos públicos: la planificación territorial e institucional, la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, y el control y la rendición de cuentas. Es decir, explica cómo el gobierno planifica en el corto y largo plazo, cómo determina el gasto, con qué ingresos se va a financiar, y cómo informa y monitorea ese gasto. También se refiere a las leyes, organizaciones, sistemas y procedimientos requeridos para que un gobierno de cualquier nivel implemente adecuadamente la política fiscal.

En pocas palabras, la Gestión de las Finanzas Públicas es la manera en la que los gobiernos administran sus recursos, sean gobiernos nacionales o locales (regiones, provincias, municipios y juntas parroquiales).

¿Por qué es importante el presupuesto?

El presupuesto es el documento de política pública más importante de un gobierno (provincial, municipal o parroquial), en el cual se traducen los objetivos del gobierno, las políticas económicas, los objetivos sociales y los programas prioritarios, establecidos en la planificación nacional o local.

El proceso presupuestario es más que un ejercicio técnico abstracto; es un ciclo político con consecuencias reales para los ciudadanos, ya que las decisiones que se tomen

dentro del presupuesto (asignación de recursos para provisión de recursos o priorización de sectores o áreas geográficas) afectarán la cantidad y cobertura de los servicios públicos.

En este proceso se hace explícita la relación de ingresos y gastos de un gobierno.

La preparación del presupuesto busca reconciliar los recursos disponibles con las políticas y las prioridades de gasto, y las demandas de gasto preexistentes. Al fijarse compromisos y metas, la ciudadanía puede exigirse al gobierno la rendición de cuentas. Por lo tanto, el presupuesto público, a nivel nacional o local, es importante, porque visibiliza las necesidades y exigencias de la población, y facilita el debate y análisis sobre los objetivos o proyectos no alcanzados por el ejecutivo responsable.

Dentro del proceso o ciclo presupuestario (formulación, aprobación, implementación y control) es importante promover la eficiencia en el gasto público y la transparencia presupuestaria, que implica una mejor conexión entre los ingresos y gastos y la difusión de dicha información de manera oportuna y sistemática que permita la participación los actores relevantes (ejecutivo, legislativo, asambleas ciudadanas, gobiernos locales, entes de control, entre otros). Una GFP moderna refuerza los derechos de los ciudadanos a conocer y comprender el presupuesto.

Una buena práctica internacional es que los países cuenten

con un marco presupuestario a mediano plazo en el que se establece objetivos y metas de desarrollo o fiscales a este plazo para guiar el proceso presupuestario anual.

Un presupuesto público contiene tres partes fundamentales: Ingresos, Gastos y Financiamiento. En los ingresos se incluyen los montos recaudados por el gobierno a través de impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, y renta de inversiones. Mientras que en los gastos se agregan los recursos necesarios para alcanzar las metas o resultados; y en el financiamiento se incluyen los recursos obtenidos por el gobierno a través de créditos locales o internacionales que permitan complementar los ingresos para cubrir los gastos requeridos.

Los Ingresos del Presupuesto están conformados por Ingresos Permanentes (impuestos, tasas y contribuciones) e Ingresos No Permanentes (venta de bienes y servicios.

Los Gastos del Presupuesto se pueden presentar de distintas maneras:

a. Por tipo de gasto: Se indica los diferentes tipos de gastos (corriente, de inversión, y de capital) y el detalle de estos gastos: personal, bienes y servicios, obras, compra de activos de larga duración, inversiones, pago del servicio de la deuda, entre otras. Esta presentación permite una rendición de cuentas detallada y el control de los insumos; sin embargo, no permite priorizar los gastos.

b. Por unidad de gastos: Se especifica el monto de gasto asignado a cada entidad o unidad ejecutora (Ministerio, Dirección, Empresa Pública, Unidad de Gestión, entre otros). Esta presentación permite una rendición de cuentas detallada por cada unidad responsable del gasto y el cumplimiento de las metas globales de su gestión.

c. Por sector: Se especifica el monto de gasto asignado a cada sector que provee servicios públicos (salud, educación, seguridad interna, defensa, ambiente, protección social, entre otros). Permite identificar cuánto se invierte en cada sector, pero no establece responsabilidades, ya que varias unidades de gasto pueden intervenir un sector.

d. Por programa: Se especifica el monto de gasto asignado a un programa, el cual puede abarcar varios sectores o varias unidades de gasto (por ejemplo, el Programa de Erradicación de la Desnutrición Infantil puede involucrar proyectos o actividades relacionadas con salud, educación y ambiente, y puede ser co-ejecutado por dependencias del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente y otros). El presupuesto del programa proporciona una información más precisa sobre el destino del dinero del gobierno y, por lo tanto, facilita una mayor priorización de los gastos.

e. Por resultado: Está vinculada a la presupuestación basada en programas, ya que proporciona información sobre los objetivos del programa y los resultados en los documentos presupuestarios, y emplea esta información para informar las decisiones presupuestarias.

1.2 La Gestión de las Finanzas Públicas en el Ecuador

De acuerdo al Artículo Primero de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico; se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.[1]

El Estado ecuatoriano está conformado por cinco funciones estatales: la Función Ejecutiva, la Función Legislativa, la Función Judicial, la Función Electoral y la Función de Transparencia y Control Social.

Gráfico 1 – Sector Público Ecuatoriano

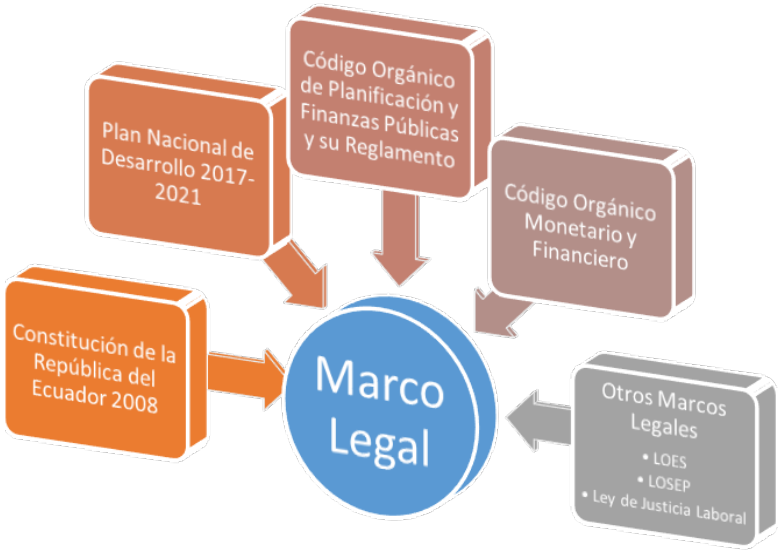
[1] Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 242, y COOTAD (2010) Art. 10.

La Constitución establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; así como, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de los recursos públicos, y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores. Esto significa que el PND es el marco de referencia para las políticas nacionales y locales, así como de la planificación y asignación de recursos en los presupuestos nacionales. En cuanto, a la planificación local, ésta se debe alinear al PND en función de sus competencias.

El Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público deben realizar para gestionar programadamente los ingresos, gastos y financiamiento públicos, sujetos al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFP). Todas las entidades, instituciones y organismos públicos se sujetarán al SINFIP, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.[2]

[2] COPLAFP (2010). Art. 70

Gráfico 2 – Marco Legal del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP)



La rectoría del SINFIP le corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, que será el ente rector del SINFIP. [3]

Los componentes del SINFIP son: política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería; los cuales actuarán de manera coordinada y establecerán los canales de articulación entre sí con el fin de garantizar el funcionamiento integral del sistema.[4]

[3] COPLAFP (2010). Art. 71

[4] COPLAFP (2010). Art. 82 y 83

La Constitución de la República del Ecuador establece que el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.[5]

El Presupuesto General del Estado (PGE) es la estimación de los recursos financieros que tiene el Ecuador; es decir, los Ingresos (venta de petróleo, recaudación de impuestos, etc.) y los Gastos (de servicio, producción y funcionamiento estatal para educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, electricidad, etc.) de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo.

El Presupuesto General del Estado se distribuye a las instituciones públicas de acuerdo a las prioridades establecidas a los ingresos y gastos con los que cuenta el país.

1.- El Gobierno Central tiene su propio presupuesto. Al decir Gobierno Central se hace referencia a la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerios y Secretarías de Estado y sus entidades adscritas; también a los presupuestos de las Funciones Legislativa (Asamblea Nacional), la Función Judicial (Corte Nacional de Justicia), la Función de Participación, al Consejo Nacional Electoral y a la Corte Constitucional.

[5] Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 292

2.- Los Organismos de Control y Regulación también tienen sus presupuestos, entre ellos: la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos y Compañías, la Defensoría del Pueblo, etc. Las instituciones autónomas y descentralizadas con personería jurídica, como Correos del Ecuador y los Ferrocarriles, son creadas por ley para prestar un servicio público y cuentan con su propio presupuesto.

3.- Las instituciones de seguridad social creadas por ley, como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

4.- Presupuesto de los Ingresos Preasignados por ley, a través del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), es decir, que con anticipación se destina un porcentaje de los recursos del Presupuesto General del Estado para los gobiernos locales, según sus necesidades, sean municipios, prefecturas o juntas parroquiales.

5.- Los presupuestos de los Fondos son creados por ley y determinados mediante aprobación de la Asamblea Nacional para financiar programas y/o proyectos prioritarios.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFP) establece que el ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio y consta de las siguientes etapas:[6]

1.- Programación presupuestaria:[7] A partir de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y activida-

[6] COPLAFP (2010). Art. 96

[7] COPLAFP (2010). Art. 97

des que se incorporarán en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución. Las entidades programarán sus presupuestos como lo prevé el Plan Nacional de Desarrollo, las directrices presupuestarias y la planificación institucional.

2.- Formulación presupuestaria:[8] Es la elaboración de las proformas que presentan los resultados de la programación presupuestaria mediante una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, para facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo, su comprensión y permitir la agregación y consolidación.

3.- Aprobación presupuestaria:[9] La aprobación del Presupuesto General del Estado se realizará como lo establece la Constitución, que indica que la Asamblea Nacional debe aprobar la proforma presupuestaria antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente.

4.- Ejecución presupuestaria:[10] Se refiere al conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto para obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos.

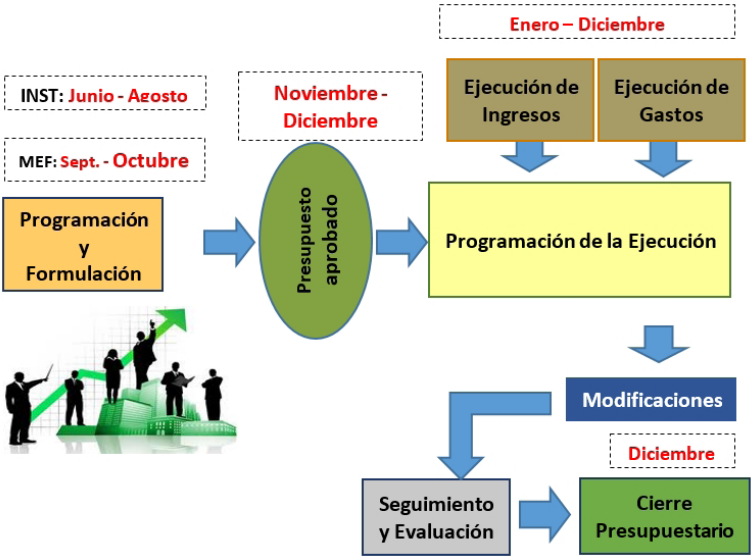
5.- Evaluación y seguimiento presupuestario:[11] Es la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas

[8] COPLAFP (2010). Art. 98
[9] COPLAFP (2010). Art. 106
[10] COPLAFP (2010). Art. 113

y la recomendación de medidas correctivas. La evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos de las entidades contempladas en este código será responsabilidad del titular de cada entidad u organismo y se realizará en forma periódica.

6.- Clausura y liquidación presupuestaria:[12] Los presupuestos anuales del sector público se clausurarán el 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha no se podrá contraer compromisos ni obligaciones, ni realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza, que afecten al presupuesto clausurado.

Gráfico 3 – Ciclo Presupuestario



[11] COPLAFP (2010). Art. 119

[12] COPLAFP (2010). Art. 121

En otro tema, el Sistema Nacional de Contratación Pública está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), creado mediante Ley reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), aprobado por la Asamblea Nacional y publicado en el Registro Oficial Nº 100 del 14 de octubre de 2013.

Conforme al Artículo 211 de la Constitución, la Contraloría General del Estado (CGE) es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y el logro de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

En el siguiente cuadro se presenta las principales leyes que regulan los sistemas administrativos de las finanzas públicas y que rigen a todas las entidades nacionales, regionales y locales.

Marco Legal Nacional

- Constitución de la República del Ecuador. 2008
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. R.O. Suplemento # 306 del 22 de octubre de 2010.
- Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Decreto Ejecutivo 480 del 13 de noviembre de 2014.

- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. R.O. Suplemento # 303 del 19 de octubre de 2010.
- Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. R.O. Suplemento # 166 del 21 de enero de 2014.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. R.O. 395 de 04 de agosto de 2008
- Ley Reformatoria de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. R.O. Suplemento # 100 de 14 de octubre de 2013
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ley 2002 – 73. R.O. 595 del 12 de junio de 2002.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175 del 20 abril de 2010
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Decreto Ejecutivo 548. R.O. 119 del 07 de julio de 2003.
- Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Acuerdo 39-CG del 16 de noviembre de 2009.
- Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de inversiones, generación de empleo, y estabilidad y equilibrio fiscal. Registro Oficial Suplemento 309 del 21 de agosto de 2018

Gráfico 4 – Evolución del Presupuesto General del Estado

En 2019, el Presupuesto General del Estado fue aprobado por USD 35.529,39 millones de dólares. A continuación se presenta la información de los ingresos y gastos aprobados por la Asamblea Nacional en el presente año.

Gráfico 5 – Ingresos del Presupuesto General del Estado – 2019

Fuente: Presupuesto ciudadano 2019 MEF. www.finanzas.gob.ec

Gráfico 6 – Gastos del Presupuesto General del Estado - 2019

Fuente: Presupuesto ciudadano 2019 MEF. www.finanzas.gob.ec

1.3 La Gestión de las Finanzas Públicas a nivel provincial

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)[13] están constituidos por las Juntas Parroquiales Rurales, los Concejos Municipales, los Concejos Metropolitanos y los Concejos Regionales.[14]

El 10 de agosto de 2010 se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),[15] en el cual se establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, e incluye el régimen de los diferentes niveles de los GADs y los regímenes especiales con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. De igual manera, el Gobierno Nacional estableció como política la recuperación de las facultades de rectoría, planificación, regulación y control correspondientes al poder Ejecutivo, para conformar un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado, articulado entre los distintos niveles de gobierno.

La descentralización de la gestión del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, (provinciales, municipales y parroquiales).
Para cumplir este proceso y de acuerdo a lo dispuesto en

[13] Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 238.
[14] A la fecha, aún no se han constituido las regiones ni los distritos metropolitanos.
[15] COOTAD (2010). Art. 1

la Constitución y en el COOTAD,[16] se conformó el Consejo Nacional de Competencias (CNC), organismo técnico integrado democráticamente por un representante de cada nivel de gobierno, que coordina el proceso de transferencia de competencias desde el Gobierno Central a los GAD.

El CNC, como lo dispone el COOTAD[17], elaboró el Plan Nacional de Descentralización (PND) para gestionar el proceso de descentralización que se implementará durante los próximos cuatro años en el Ecuador. Los objetivos del PND son: lograr el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y alcanzar la equidad territorial en el país.

Conforme al COOTAD, cada circunscripción territorial tendrá un Gobierno Autónomo Descentralizado para promover el desarrollo y garantizar el buen vivir, mediante el ejercicio de sus competencias, que estará integrado por ciudadanos electos democráticamente, quienes ejercerán su representación política.[18] Las funciones de los GADs son: i) de legislación, normatividad y fiscalización, ii) de ejecución y administración; y, iii) de participación ciudadana y control social.[19]

Los GADs gozan de autonomía política, administrativa y fi-

[16] COOTAD (2010). Art. 117
[17] COOTAD (2010). Art. 119.
[18] COOTAD (2010). Art. 28
[19] COOTAD (2010). Art. 29

nanciera, y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.[20] Sus funciones y competencias se establecen en la Constitución, el COOTAD y el COPLAFP.

El principal rubro de transferencias a los GADs desde el Gobierno Central proviene del Modelo de Equidad Territorial, el cual se aplica a partir del año 2011 y respeta la garantía constitucional del nivel de recursos entregados a los GAD hasta 2008; el COOTAD hace extensiva esta garantía hasta 2010, conforme su Disposición Transitoria Séptima, y estipula su vigencia y el respeto a las leyes generales y específicas (preasignaciones) para los GADs, incluido el incremento de las transferencias a favor de los Gobiernos Parroquiales Rurales establecido en el presupuesto general del Estado de 2010.

El monto total a transferir se distribuye entre los GADs, según sus competencias constitucionales, de la siguiente manera: 27% para los GAD provinciales; 67% para los GADs municipales y distritos metropolitanos; y 6% para los GAD parroquiales rurales (COOTAD: art. 192).

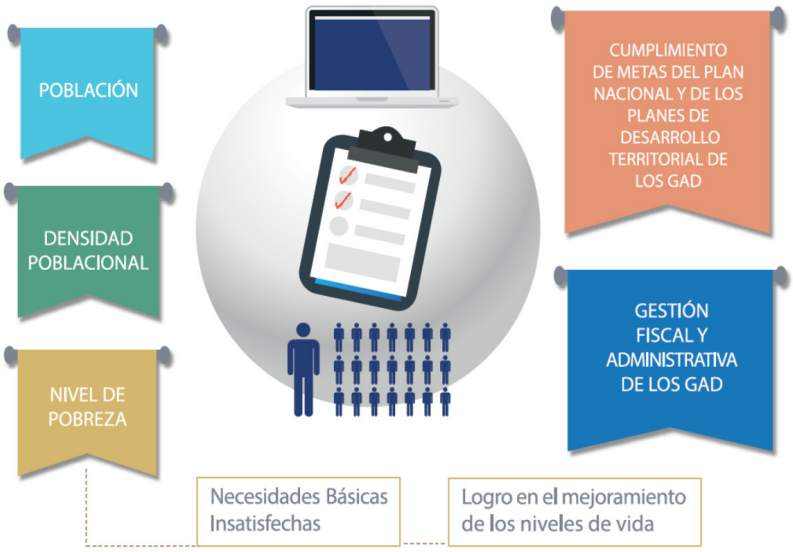
Para distribuir estos recursos a los GADs de cada nivel de gobierno, se aplica el Modelo de Equidad Territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, que divide el monto a transferir en dos partes: (COOTAD: art. 193)
a) Monto A: corresponde al monto que conforme a la Ley

[20] Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 238, y COOTAD (2010). Art. 5

correspondió a los GAD en el año 2010 (transferencias entregadas durante 2010).

b) Monto B: es el excedente del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, restado el monto A; se asigna entre los GAD al aplicar la fórmula de distribución que considera los criterios de reparto señalados en la Constitución de la República del Ecuador.

Gráfico 7 – Criterios del Modelo de Equidad Territorial



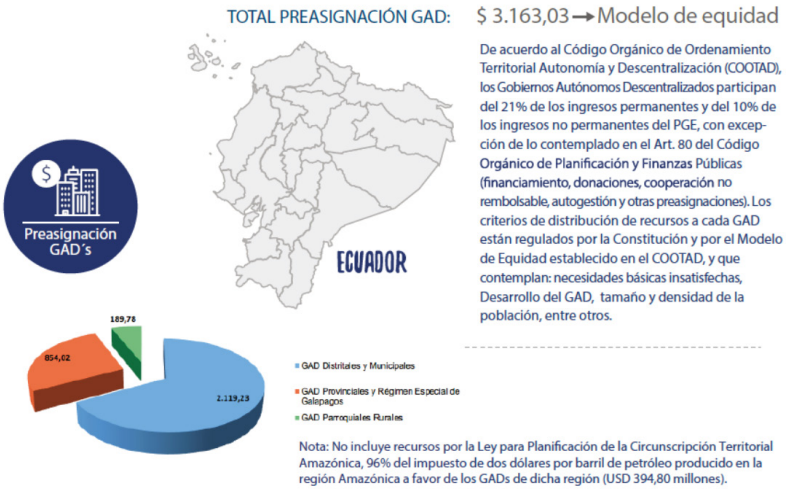
Otro rubro importante son las transferencias por las competencias, que permiten financiar la inversión y operación. En los GADP las competencias transferidas son:

• Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje.[21]
• Gestión de la Cooperación Internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica.[22]
• Planificación y gestión de la forestación y la reforestación, con fines de protección y conservación, y sus beneficios alternos.[23]
• Planificación y gestión de la forestación y la reforestación, con fines de protección y conservación, y sus beneficios alternos.[24]
• Gestión Ambiental.[25]
• Fomento de actividades productivas y agropecuarias.[26]
• Planificar, construir, y mantener la vialidad.[27]

[21] Resolución N°0008-CNC-2011 de 14 de julio del 2011.
[22] Resolución N° 0009-CNC-2011 de 29 de septiembre del 2011.
[23] Resolución N°0003-CNC-2012, de 30 de mayo de 2012
[24] Resolución N°0003-CNC-2012, de 30 de mayo de 2012
[25] Resolución N°0005-CNC-2014, publicado en Registro Oficial el 13 de enero de 2015
[26] Resolución N°0008-CNC-2014, publicado en Registro Oficial el 10 de enero de 2015
[27] Resolución N°0009-CNC-2014, publicado en Registro Oficial el 10 de enero de 2015.

Para 2019, el Presupuesto General del Estado contempla un rubro de preasignaciones a los GADs de USD 3.163,03 millones de dólares, por concepto del Modelo de Equidad Territorial. A continuación se presenta la información de los ingresos y gastos aprobados por la Asamblea Nacional para 2019.

Gráfico 8 – Preasignaciones GAD – 2019



Fuente: Presupuesto ciudadano 2019 MEF. www.finanzas.gob.ec

Respecto a la Gestión de las Finanzas Públicas, de acuerdo al Artículo 293 de la Constitución y del Artículo 164 del COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentrali-

zados deben observar reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, y deben incorporar procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros.

De igual manera, la Constitución establece que los presupuestos de los GADs se ajustarán a sus respectivos planes según el Plan Nacional de Desarrollo y se someterán a las reglas fiscales y de endeudamiento interno, similares a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo a la Ley.[28]

Además, el COOTAD establece que el presupuesto de los GADs se deberá elaborar participativamente, que las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, y serán territorializados para garantizar la equidad en su interior; y que todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, a cuyo término serán evaluados.[29]

En el artículo 304 de la Constitución, se establece que *"los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana se constituye para:*

[28] Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 293.

[29] COOTAD (2010), Art. 215.

• Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
• Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
• Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
• Participar en la definición de políticas públicas;
• Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan;
• Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
• Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y,
• Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa."

El proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de los GADs sigue un cronograma establecido en la normativa nacional que se detalla a continuación:

Gráfico 9 - Proceso Presupuestario de GADs

Respecto a las potestades fiscales, los GADs provinciales tienen la facultad tributaria, que les permite crear, modificar o suprimir mediante normas provinciales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial.[30]

El COOTAD[31] determina normas generales para el manejo de los recursos financieros, entre ellas establece que para el manejo de los depósitos se crearán subcuentas en el Banco Central del Ecuador. Además de esta disposición, los GADs deben considerar:

[30] COOTAD (2010), Art. 181.

[31] COOTAD: (2010). Art. 163, 164 y 167

• Generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial.

• Deben observar las reglas fiscales sobre manejo de recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas e incorporarán procedimientos que garanticen la rendición de cuentas sobre el uso y manejo de recursos públicos.

• Los recursos económicos transferidos, generados y recaudados por los GADs son considerados recursos públicos.

• Toda norma expedida por los GADs que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

• Las tasas y otras contribuciones creadas por acto normativo de los GAD's ingresarán necesariamente a su presupuesto o al de sus empresas o entidades de derecho público creadas en su interior.

• Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas, automáticas y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los GADs.

• Se prohíbe a los GADs invertir recursos públicos en el exterior, a menos que se cuente con la autorización legal expresa.

• Toda información generada en las diferentes etapas del ciclo presupuestario será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios, sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública.

• Los ejecutivos de los GADs remitirán trimestralmente la información financiera y presupuestaria, a través de documentos físicos y medios digitales, de sus cédulas presupuestarias y balances financieros al ente rector de las finanzas públicas y al ente técnico rector de la planificación nacional.[32]

• Los GADs podrán establecer concesiones o ampliaciones de incentivos tributarios mediante ordenanzas, que requerirán de informes previos que contengan la previsión del impacto presupuestario y financiero, la metodología de cálculo y premisas adoptadas, y las medidas de compensación de aumento de ingresos en los ejercicios financieros.

[32] COOTAD: (2010). Art. 163 al Art. 170

[33] COOTAD: (2010). Art. 169 y 171

• En el cobro por la prestación de los servicios básicos se deberá aplicar un sistema de subsidios solidarios cruzados entre los sectores de mayores y menores ingresos.

• Los recursos financieros de los GADs se conforman por ingresos propios de la gestión; transferencias del Presupuesto General del Estado, otras transferencias, legados y donaciones; participación en las rentas de la explotación, industrialización de recursos naturales no renovables; y recursos provenientes de financiamiento.[33]

•Las transferencias del estado son de tres tipos: transferencias de ingresos permanentes y no permanentes (modelo de equidad territorial); transferencias por asumir nuevas competencias (según resoluciones del Concejo Nacional de Competencias); y transferencias de compensación a los GADs con territorios en lugares de explotación o industrialización de recursos no renovables.[34]
Conforme al COOTAD, el Consejo Provincial es el órgano de legislación y fiscalización del GAD provincial y está integrado por el prefecto o prefecta, quien lo presidirá con voto dirimente, el vice prefecto o vice prefecta, por los alcaldes o alcaldesas y los delegados de las Juntas Parroquiales Rurales. [35] [36]

[33] COOTAD: (2010). Art. 169 y 171
[34] COOTAD: (2010). Art. 173
[35] COOTAD (2010). Art. 43
[36] COOTAD (2010), Art. 47

Funciones del GADP (Artículo 41 del COOTAD):

a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;

d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, susbsidiariedad, participación y equidad;

f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;

g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;

deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales;

j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,

k) Las demás establecidas en la ley.

Competencias exclusivas del GADP
(Artículo 42 del COOTAD):

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;

c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;

d) La gestión ambiental provincial;

e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;

f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,

g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

1.4 Normas de control interno[37]

La Contraloría General del Estado emite las normas técnicas generales de control interno[38] y las define en los siguientes términos:

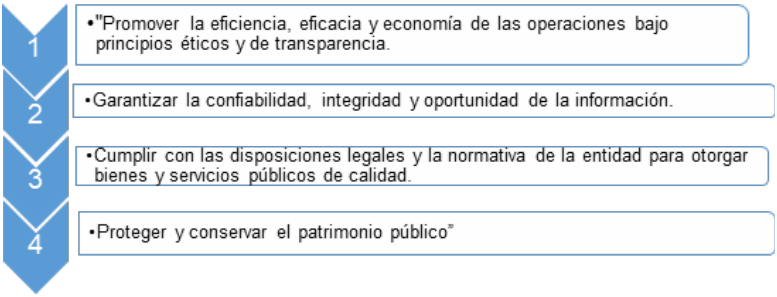
[37] Se citan los conceptos contenidos en las Normas Técnicas de Control Interno para las entidades del sector público; emitidas por la Contraloría General del Estado, (Dic. 2014). De manera general, las referencias legales y normativas relacionadas con el ámbito del control interno, constan de forma implícita y general tanto en la Constitución Política de la República, como en leyes tales como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), Código de Planificación y Finanzas Púbicas COPLAFIP y su Reglamento de aplicación, Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, su Reglamento y Resoluciones del SERCOP, Ley Orgánica de los Servidores Públicos (LOSEP) y su Reglamento de aplicación, Código de Trabajo, Código Civil, Ley de Seguridad Pública del Estado Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la información pública (LOTAIP), Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS) y Resoluciones del Consejo de PCCS.

[38] Incluyen normas generales sobre los conceptos, objetivos y responsabilidades relacionadas con el control interno; así como normas específicas sobre la administración financiera gubernamental, talento humano, tecnología de la información, administración de proyectos, gestión ambiental, administración del riesgo, seguimiento y supervisión.

"El control interno es un proceso integral aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada entidad, que proporciona seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales y la protección de los recursos públicos.

El control interno está orientado a cumplir con el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo, promover eficiencia y eficacia de las operaciones de la entidad y garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información, así como la adopción de medidas oportunas para corregir las deficiencias de control"

Un Sistema de Control Interno está orientados al cumplimiento de los siguientes objetivos:[39]



[39] Normas técnicas de control interno, CGE, 2014 (Normas generales)

La responsabilidad del control interno incluye a todas las autoridades, directivos y empleados que conforman la institución, de acuerdo con las funciones correspondiente a las respectivas fases de diseño e implementación del sistema de control interno. La normativa pertinente dispone que:[40]

……. “El diseño, establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento, y evaluación del control interno es responsabilidad de la máxima autoridad, de los directivos y demás servidoras y servidores de la entidad, de acuerdo con sus competencias.

….. Los directivos, en el cumplimiento de su responsabilidad, pondrán especial cuidado en áreas de mayor importancia por su materialidad y por el riesgo e impacto en la consecución de los fines institucionales

[40] Idem

… Las servidoras y servidores de la entidad, son responsables de realizar las acciones y atender los requerimientos para el diseño, implantación, operación y fortalecimiento de los componentes del control interno de manera oportuna, sustentados en la normativa legal y técnica vigente y con el apoyo de la auditoría interna como ente asesor y de consulta".

Los principales componentes de un Sistema de Control Interno, establecidos en la normativa emitida por la CGE, son los siguientes:

Gráfico 10 - Componentes de un sistema de control interno

A continuación se presenta un resumen de los componentes del control interno, detallados en las correspondientes normas técnicas:[41]

[41] Idem

1.Ambiente de Control: "…Conjunto de circunstancias y conductas que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno. Es fundamentalmente la consecuencia de la actitud asumida por la alta dirección y por el resto de las servidoras y servidores, con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados."

Un ambiente propicio para el control, estimula e influencia las tareas del personal con respecto al control de sus actividades. En este contexto, el personal es la esencia de cualquier entidad, al igual que sus atributos individuales como la integridad y valores éticos y el ambiente donde operan; y constituyen el motor que la conduce y la base que soporta el sistema..."

2. Evaluación del Riesgo: "El riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un evento no deseado que podría perjudicar o afectar adversamente a la entidad o su entorno para el logro de sus objetivos… Las fases del proceso de administración de riesgos:
a) Identificación de los riesgos, b) Valoración de los riesgos, c) Definición de respuestas al riesgo, y d) Elaboración del plan de mitigación, deben ser interactivas y permanentes, a fin de tomar de manera oportuna las acciones de control, respuesta o mitigación según sea el caso…"

3. Actividades de control: *"…Las actividades de control se dan en toda la organización, en todos los niveles y en todas las funciones. Incluyen una diversidad de acciones de control de detección y prevención, tales como: Separación de funciones incompatibles, procedimientos de aprobación y autorización, verificaciones, controles sobre el acceso a recursos y archivos, revisión del desempeño de operaciones, segregación de responsabilidades de autorización, ejecución, registro y comprobación de transacciones, revisión de procesos y acciones correctivas cuando se detectan desviaciones e incumplimientos…"*

"Para ser efectivas, las actividades de control deben ser apropiadas, funcionar consistentemente de acuerdo a un plan a lo largo de un período y estar relacionadas directamente con los objetivos de la entidad."

4. Sistema de información y comunicación: *"…constituido por los métodos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones técnicas, administrativas y financieras de una entidad. La calidad de la información que brinda el sistema facilita a la máxima autoridad adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad y preparar información confiable.*

El sistema de información permite a la máxima autoridad evaluar los resultados de su gestión en la entidad versus los objetivos predefinidos, es decir, busca obtener información sobre su nivel de desempeño. La comunicación es la transmisión de información facilitando que las servidoras y servidores puedan cumplir sus responsabilidades de operación, información financiera y de cumplimiento…."

5. Sistema de monitoreo y supervisión: *"…Seguimiento es el proceso que evalúa la calidad del funcionamiento del control interno en el tiempo y permite al sistema reaccionar en forma dinámica, cambiando cuando las circunstancias así lo requieran… El seguimiento se efectúa en forma continua durante la realización de las actividades diarias en los distintos niveles de la entidad y a través de evaluaciones periódicas para enfocar directamente la efectividad de los controles en un tiempo determinado, también puede efectuarse mediante la combinación de las dos modalidades..."*

"…Las evaluaciones periódicas o puntuales también pueden ser ejecutadas por la Unidad de Auditoría Interna de la entidad, la Contraloría General del Estado y las firmas privadas de auditoría. En el caso de las disposiciones, recomendaciones y observaciones emitidas por los órganos de control, la unidad

a la cual éstas son dirigidas emprenderá de manera efectiva las acciones pertinentes dentro de los plazos establecidos, considerando que éstas son de cumplimiento obligatorio…"

La base legal y normativa de control interno está citada en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (CGE) y en las Normas técnicas de control interno para el sector público, también emitidas por la CGE. Este marco legal y normativo se complementa con Reglamentos e Instructivos de control interno, que vienen desarrollándose y actualizándose en el transcurso del tiempo; entre ellos: el Reglamento General para la administración, uso, manejo y control de bienes e inventarios del sector público, emitido por la CGE; la Norma Técnica emitida por el Ministerio de Trabajo para el pago de viáticos en el país a servidores y obreros del sector público; el Reglamento para el pago de viáticos al exterior a servidores públicos, etc.

A continuación se presenta las normas técnicas de control interno para el sector público, emitidas por la CGE, desarrolladas en el respectivo documento normativo;[42] y que se relacionan con los cinco componentes del Sistema de Control Interno:

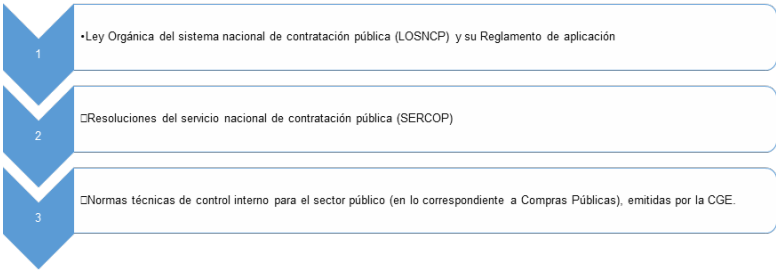
[42] Normas técnicas de control interno para las entidades del sector público, emitidas por la CGE (año 2014)

1. Ambiente de Control	2. Evaluación del riesgo	3. Actividades de control	4. Ss. Información y Comunicación
•Normas grupo 100 y 200 •**100 Generales**: Control I. Objetivos. Responsables. Rendición de cuentas. •**200 Ambiente de control:** Integridad y valores éticos. Administración estratégica. Políticas y prácticas de Talento Humano. Estructura organizativa. Delegación de autoridad. Competencia profesional. Coordinación organizacional. Adhesión a políticas institucionales. Unidad de Auditoría Interna.	•Normas grupo 300 •**Administración del riesgo.** •**Identificación dl riesgo** •**Plan de mitigación de riesgos.** •**Valoración de los riesgos.** •**Respuesta al riesgo.**	•Normas grupo 400 •**Generales**: Separación funciones y rotación.. Autorización y aprobación de las operaciones. Supervisión. •**Presupuesto** •**Tesorería** •**Deuda pública.** •**Contabilidad Gubernamental** •**Administración de bienes.** •**Administración del Talento Humano.** •**Administración de proyectos.** •**Consultorías.** •**Gestión Ambiental** •**Tecnología de la información**	•Normas grupo 500 •**Información y comunicación:** •Controles sobre los sistemas de información. •Canales de comunicación abiertos

4. Ss. Información y Comunicación	5. Ss. Monitoreo y Supervisión
•Normas grupo 500 •**Información y comunicación:** •Controles sobre los sistemas de información. •Canales de comunicación abiertos	•Normas grupo 600 •**Seguimiento.** •Seguimiento continuo en operación.. •Evaluaciones periódicas

1.5 Normas sobre contratación pública

En los siguientes documentos jurídicos se presenta el marco legal y normativo de este importante proceso de la gestión institucional:



La LOSNCP incluye en su ámbito a todas las adquisiciones de bienes, contrataciones de servicios, incluyendo consultorías, obras civiles e inversiones en equipo, ya sean gastos ordinarios o de inversión de capital. Establece y norma el sistema nacional de contratación pública, emite directrices sobre el registro único de proveedores, determina el uso del sistema y herramientas informáticos para la gestión de compras públicas y emite las normas comunes a todos los procedimientos de contratación pública.

Este marco legal establece las modalidades de adquisición, norma sus procedimientos, garantiza la difusión oportuna de los planes anuales de contrataciones (PAC), dispone y facilita la utilización de un sistema adecuado de registro y control de los procesos precontractuales, emi-

te los requisitos y formas de los contratos, reglamenta la entrega de garantías contractuales, norma los ajustes de precio, contratos complementarios, la terminación de los contratos, resolución de reclamos y controversias promueve procedimientos abiertos y competitivos, y viabiliza la información al público sobre los resultados de los procesos. Sin embargo, no facilita información al público acerca de los reclamos sobre adjudicaciones de contratos.

Complementariamente, ante consultas en situaciones relacionadas con la gestión de compras públicas, el SERCOP es el ente encargado de absolverlas a través de las Resoluciones, que son de aplicación mandatoria (obligatoria).

Estas normas técnicas reglamentan, entre otros, los siguientes aspectos relacionados con la gestión de las compras públicas:

- Plan Anual de Contrataciones (PAC).
- Registro de proveedores.
- Contratación: Procedimientos precontractuales. Pliegos. Comisión Técnica, etc.
- Proyectos de inversión (obras, bienes o servicios): Estudios preliminares. Diagnóstico, Perfil. Estudios de pre-factibilidad y de factibilidad. Evaluación financiera y socio-económica. Diseño definitivo. Planos constructivos. Condiciones generales y especifica-

ciones técnicas. Presupuestos de obra. Programación de la obra. Modalidad de ejecución (Administración directa. Contratación). Administración del contrato y administración de la obra. Administrador del contrato. Jefe de Fiscalización, Fiscalizadores. Documentos y libro de obra. Control del avance físico. Control de calidad. Control Financiero, etc.

1.6 Transparencia de la información presupuestaria

Respecto a la publicación de la información financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la legislación ecuatoriana es estricta y garantiza los derechos de los ciudadanos a recibir esta información sin condiciones; expresa de manera explícita el compromiso del Gobierno Central y Local a proporcionar esta información.

La legislación respecto a la transparencia en la información se reitera de manera explícita en varios textos: la Constitución (2008), la LOTAIP (2004), el COPLAFIP (2010) y el COOTAD (2010).

La Constitución establece: "Que toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados." .[43]

[43] Constitución Política del Ecuador (2008), Art. 295, último párrafo. No se trata únicamente de un derecho de los ciudadanos a la información si no de un compromiso del estado a proporcionar esta información.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) determina que: "Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley." [44]

El COPLAFIP establece que: "La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas, en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social"[45] . Además: "El Estado garantiza a la ciudadanía el libre acceso a toda la informa-

[44] LOTAIP (2004), Art. 1

[45] COPLAFIP (2010), Art. 4. Ámbito, 4. Transparencia y Acceso a la Informació

ción presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas, conforme a la ley. Se exceptúa de esta disposición los planes de negocio, las estrategias de negocios y los documentos relacionados, para las Empresas Públicas y Banca Pública.[46] " De igual manera, las entidades y organismos del sector público divulgarán a la ciudadanía, la información financiera, presupuestaria y de gestión, sin perjuicio de presentar esta información a los respectivos órganos de fiscalización y control, de conformidad con la ley."[47]

El COOTAD destaca que: "Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, que por razones de fuerza mayor no disponen de un dominio web institucional, utilizarán medios apropiados a sus condiciones."[48]

[46] COPLAFIP (2010), Art. 174-Libre Acceso a la Información. Aquí también no se trata únicamente de un derecho de los ciudadanos a la información si no de un compromiso del estado a proporcionar esta información.

[47] COPLAFIP (2010), Art. 177- Información financiera, presupuestaria y de gestión para la ciudadanía".

[48] COOTAD (2010), Art. 168-Informacion Presupuestaria. Se reitera de manera explícita el compromiso del estado a proporcionar esta información.

Respecto a la presentación de la información presupuestaria, el Artículo 242 del COOTAD establece que: "la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso."[49]

Por lo anterior, se evidencia que la normativa legal vigente establece la transparencia y el acceso a la información presupuestaria de los GADs ; sin embargo, la normativa no determina ni detalla el tipo de información que deben contener los informes o documentos destinados a la ciudadanía; tampoco menciona la periodicidad ni la oportunidad de la publicación.

[49] COOTAD (2010), Art. 242.- Responsabilidad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado.

CAPÍTULO 2

SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS PROVINCIALES

En este capítulo se expondrá la metodología utilizada para el análisis de la Gestión de las Finanzas Públicas de los siete Gobiernos Provinciales evaluados, y los resultados obtenidos, a partir de los cuales se pudo identificar las fortalezas y debilidades de su gestión.

2.1 Metodología PEFA (PUBLIC EXPENDITURE & FINANCIAL ACCOUNTABILITY – GASTO PUBLICO Y RENDICION DE CUENTAS)|

El PEFA es un programa de asociación patrocinado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea, el Departamento de Relaciones Exteriores de Francia, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, cuyas metas son: a) evaluar las condiciones de gasto público, sistemas financieros, adquisiciones y de rendición de cuentas, y b) desarrollar planes de acción de mejora y fortalecimiento institucional.

Existe un consenso general sobre el rol de las instituciones y sistemas eficaces de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) de respaldar la aplicación de políticas de desarrollo y reducción de la pobreza a nivel nacional.

Al inicio el programa PEFA fue un instrumento para armonizar la evaluación de la GFP entre todas las organizaciones asociadas. Se lo creó para establecer una metodología y una herramienta de referencia uniformes para las evaluaciones de diagnóstico de la GFP. Actualmente se espera que el programa PEFA sirva también de base para el diálogo acerca de las estrategias y prioridades de reforma de la GFP, y como fuente de información que contribuya a las investigaciones y análisis de la GFP.[50]

El marco de referencia PEFA 2016[51] presenta las siguientes características: Profundiza en los criterios para análisis y valoración de las dimensiones de desempeño de la GFP; incorpora para ser evaluada la dimensión de Gestión de Activos y Pasivos; establece directrices para una mejor estructuración y presentación de los informes, en lo correspondiente a sus conclusiones, entre otras.

[50] Desde 2001, el PEFA se ha convertido en el estándar reconocido para las evaluaciones de la GFP. Hasta el 31 de diciembre de 2015 se habían concluido más de 500 informes de evaluación PEFA de la GFP en 149 países alrededor del mundo.

[51] El PEFA 2016 se basa en las versiones de 2005 y 2011, pero en esta versión se han agregado cuatro indicadores nuevos, se han ampliado y afinado los indicadores existentes, y en muchas áreas se han vuelto a calibrar las normas de referencia del buen desempeño. El PEFA 2016 presta una mayor atención a los elementos del control interno que pueden observarse en las evaluaciones PEFA, y establece una estructura más clara y más coherente para la presentación de informes sobre las conclusiones del PEFA. A partir de la fecha de entrada en vigor, el PEFA 2016 reemplaza al PEFA 2011 como el marco de referencia que se deberá utilizar en todas las nuevas evaluaciones (www.pefa.org).

El objetivo de un sistema adecuado de Gestión de Finanzas Públicas es garantizar que las políticas gubernamentales se apliquen conforme a lo previsto y logren sus objetivos. Es necesario contar con un sistema de GFP abierto y ordenado para alcanzar los siguientes objetivos fiscales y presupuestarios:

- La disciplina fiscal global requiere un control eficaz del presupuesto total y la gestión de los riesgos fiscales.

- La asignación estratégica de recursos supone la planificación y ejecución del presupuesto conforme a las prioridades gubernamentales dirigidas a lograr objetivos de política pública.

- Una eficiente prestación de servicios requiere el uso de los ingresos presupuestados para lograr los mejores niveles de servicios públicos con los recursos disponibles.

El PEFA identifica siete pilares de desempeño en un sistema de GFP abierto y ordenado, fundamentales para alcanzar estos objetivos; estos pilares definen los elementos claves de un sistema de GFP y reflejan lo que conviene y es posible de medir. Los siete pilares son:

1. Confiabilidad del presupuesto: El presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se mide comparando los ingresos y gastos reales (los resultados inmediatos del sistema de GFP) con el presupuesto aprobado originalmente.

2. Transparencia de las finanzas públicas: La información sobre GFP es completa, coherente y accesible para los usuarios. Esto se logra mediante una clasificación integral del presupuesto, la transparencia de todos los ingresos y gastos públicos (incluidas las transferencias intergubernamentales), la publicación de información sobre el desempeño en la prestación de servicios, y el fácil acceso a la documentación fiscal y sobre el presupuesto.

3. Gestión de activos y pasivos. Una gestión eficaz de los activos y pasivos públicos garantiza la optimización de los recursos en las inversiones públicas, el registro y la gestión de los activos, la identificación de los riesgos fiscales, la planificación prudente, la aprobación y el seguimiento de las deudas y garantías.

4. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas: La estrategia fiscal y el presupuesto se prepara considerando las políticas fiscales, los planes estratégicos y las proyecciones macro-económicas y fiscales preparadas por el gobierno.

5. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria. El presupuesto se aplica en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces para garantizar que los recursos se obtengan y utilicen conforme a lo previsto.

6. Contabilidad y presentación de informes: Se mantienen registros exactos y confiables, se genera y se da a conocer la información oportunamente, para atender las necesidades en temas de toma de decisiones, gestión e información.

7. Escrutinio y auditoría externos: Las finanzas públicas se examinan de manera independiente y se hace un seguimiento externo de la aplicación de las recomendaciones y acciones de mejora del Poder Ejecutivo.

fecha de entrada en vigor, el PEFA 2016 reemplaza al PEFA 2011 como el marco de referencia que se deberá utilizar en todas las nuevas evaluaciones (www.pefa.org).

Gráfico 11 - Pilares de la Metodología PEFA 2016

Fuente: Metodología PEFA 2016. www.pefa.org

Dentro de las siete áreas generales definidas por estos pilares, el PEFA establece 31 indicadores específicos centrados en aspectos cuantificables clave del sistema de GFP (ver Anexo 1). El PEFA utiliza los resultados de los cálculos de cada indicador, basados en la evidencia disponible, para elaborar una evaluación integrada del sistema de GFP en cada pilar de desempeño. Luego, evalúa el impacto probable de los niveles de desempeño de la GFP en los tres niveles de resultados fiscales y presupuestarios previstos: disciplina fiscal global, asignación estratégica de recursos y prestación de servicios eficiente.

La metodología PEFA 2016 hace énfasis en la revisión del Sistema de Control Interno: "un sistema eficaz de control interno desempeña un papel fundamental en todos los pilares pues permite abordar los riesgos y ofrece una garantía razonable de que las operaciones cumplan con los cuatro objetivos de control: i) la ejecución de las operaciones de manera ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz; ii) el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas; iii) el cumplimiento de las leyes y los reglamentos aplicables, y iv) la protección de los recursos frente a las pérdidas, las malversaciones y los daños…"

"El análisis del Sistema de Control Interno tiene por objeto determinar, sobre la base de la información disponible, la medida en que el sistema contribuye a la consecución de estos cuatro objetivos de control". La información obtenida de este análisis se organiza en torno a cinco componentes del Sistema de Control Interno, establecidos en la metodología PEFA, las normas internacionales, en las disposiciones específicas nacionales emitidas por la CGE[52] y en las normas técnicas de control interno para las entidades del sector público. Estos son los cinco componentes:

[52] Contraloría General del Estado: Normas de Control Interno para las entidades del sector público, 2014

1. Ambiente de control: *"El ambiente o entorno de control es el conjunto de circunstancias y conductas que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno. Es fundamentalmente la consecuencia de la actitud asumida por la alta dirección y por el resto de las servidoras y servidores, con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados. En este contexto, el personal es la esencia de cualquier entidad, al igual que sus atributos individuales como la integridad y valores éticos y el ambiente donde operan, constituyen el motor que la conduce y la base que soporta el sistema…"*

2. Evaluación del riesgo: *"El riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un evento no deseado que podría perjudicar o afectar adversamente a la entidad o su entorno. La máxima autoridad establecerá los mecanismos necesarios para identificar, analizar y tratar los riesgos a los que está expuesta la organización para el logro de sus objetivos. La máxima autoridad, el nivel directivo y todo el personal de la entidad serán responsables de efectuar el proceso de administración de riesgos, que implica la metodología, estrategias, técnicas y procedimientos, a través de los cuales las unidades administrativas identificarán, analizarán y tratarán los potenciales eventos que pudieran afectar la ejecución de sus procesos y el logro de sus objetivos. El proceso de administración de los riesgos implica de-*

sarrollar y documentar una estrategia clara que permita identificar y valorar los riesgos que pueden impactar en la entidad impidiendo el logro de sus objetivos."

3. Actividades de control: *"La máxima autoridad de la entidad y las servidoras y servidores responsables del control interno de acuerdo a sus competencias, establecerán políticas y procedimientos para manejar los riesgos en la consecución de los objetivos institucionales, proteger y conservar los activos y establecer los controles de acceso a los sistemas de información.*

Las actividades de control se dan en toda la organización, en todos los niveles y en todas las funciones. Incluyen una diversidad de acciones de control de detección y prevención, tales como: Separación de funciones incompatibles, procedimientos de aprobación y autorización, verificaciones, controles sobre el acceso a recursos y archivos, revisión del desempeño de operaciones, segregación de responsabilidades de autorización, ejecución, registro y comprobación de transacciones, revisión de procesos y acciones correctivas cuando se detectan desviaciones e incumplimientos. Para ser efectivas, las actividades de control deben ser apropiadas, funcionar consistentemente de acuerdo a un plan a lo largo de un período y estar relacionadas directamente con los objetivos de la entidad."

4. Sistema de comunicación e información: *"La máxima autoridad y los directivos de la entidad, deben identificar, capturar y comunicar información pertinente y con la oportunidad que facilite a las servidoras y servidores cumplir sus responsabilidades. El sistema de información y comunicación, está constituido por los métodos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones técnicas, administrativas y financieras de una entidad. La calidad de la información que brinda el sistema facilita a la máxima autoridad adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad y preparar información confiable. El sistema de información permite a la máxima autoridad evaluar los resultados de su gestión en la entidad versus los objetivos predefinidos, es decir, busca obtener información sobre su nivel de desempeño. La comunicación es la transmisión de información facilitando que las servidoras y servidores puedan cumplir sus responsabilidades de operación, información financiera y de cumplimiento.*

Los sistemas de información y comunicación que se diseñen e implanten deberán concordar con los planes estratégicos y operativos, debiendo ajustarse a sus características y necesidades y al ordenamiento jurídico vigente.

La obtención de información interna y externa, facilita a la alta dirección preparar los informes necesarios en relación con los objetivos establecidos. El suministro de información a los usuarios, con detalle suficiente y en el momento preciso, permitirá cumplir con sus responsabilidades de manera eficiente y eficaz."

5. Sistema de monitoreo y supervisión: *"La máxima autoridad y los directivos de la entidad, establecerán procedimientos de seguimiento continuo, evaluaciones periódicas o una combinación de ambas para asegurar la eficacia del sistema de control interno. Seguimiento es el proceso que evalúa la calidad del funcionamiento del control interno en el tiempo y permite al sistema reaccionar en forma dinámica, cambiando cuando las circunstancias así lo requieran. Se orientará a la identificación de controles débiles o insuficientes para promover su reforzamiento, así como asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones, se atiendan de manera efectiva y con prontitud. El seguimiento se efectúa en forma continua durante la realización de las actividades diarias en los distintos niveles de la entidad y a través de evaluaciones periódicas para enfocar directamente la efectividad de los controles en un tiempo determinado, también puede efectuarse mediante la combinación de las dos modalidades."*

2.2 Resultados obtenidos con la aplicación del PEFA en los Gobiernos Provinciales analizados

Durante el análisis de la GFP, en términos generales, se observó el apego a la normativa legal nacional, especialmente en el cumplimiento de los plazos de entrega de información y del proceso de presupuesto participativo. A continuación se analizan los resultados obtenidos aplicando la metodología PEFA, conforme a los 7 pilares.

2.2.1 Confiabilidad del presupuesto

En los GADs provinciales analizados se observa que los ingresos y gastos aprobados por el Consejo Provincial en el presupuesto tienen bastantes diferencias respecto a lo programado. Las fuertes diferencias en el gasto agregado, el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado se deben principalmente a las demoras en la ejecución de las obras, ya sea por la falta de estudios definitivos de los proyectos, a la deficiencia en la asignación presupuestaria, a los retrasos en los procesos de contratación, o a las demoras en la presentación de planillas para el pago.

Esto conlleva a repriorizar las obras en función del estado de los estudios, realizar traspasos de recursos entre programas, realizar reformas presupuestarias entre partidas, para viabilizar las obras programadas o iniciar obras nuevas. Respecto a los ingresos, se observa una fuerte dependencia de las transferencias desde el Gobierno Central, lo cual condiciona la confiabilidad del presupuesto. Esto se refuerza con el estado de los ingresos internos o propios (impuestos, tasas y contribuciones y otros), que representan menos del 10% de los ingresos totales que reciben los GADPs, y con las proyecciones de ingresos internos en el presupuesto, que se elaboran con datos históricos o supuestos de recaudación basados en la creación de impuestos o tasas, sin un análisis de impacto regulatorio, un seguimiento sistemático de atrasos tributarios de contribuyentes, o de mecanismos de recaudación de coactivas.

En la etapa de gestión del presupuesto, se evidencia una descoordinación entre la planificación operativa, los recursos asignados y la ejecución presupuestaria, que se refleja en las distintas modificaciones realizadas al presupuesto durante los ejercicios fiscales evaluados.

2.2.2 Transparencia de las finanzas públicas

El Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (SGFP) en los GADP analizados presenta desempeño promedio en transparencia fiscal. El sistema de clasificación del presupuesto está bien establecido y su uso es regular, lo que permite generar información completa en las etapas de programación, formulación, aprobación, y ejecución. Además, se relaciona con la clasificación presupuestaria emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la base de una clasificación económica, funcional y administrativa. La estructura presupuestaria programática permite realizar un seguimiento del avance financiero de las obras priorizadas en el Plan Operativo Anual (POA).

Se observó poca coordinación entre las Direcciones de Planificación, Financiero y ejecutoras para realizar un seguimiento integral al POA y al cumplimiento de las metas e indicadores establecidos. Es necesario que se realice un seguimiento de la cantidad, calidad y oportunidad en la prestación de los servicios que brinda el GADP, ya sea de manera directa o a través de sus entidades extrapresupuestarias.

También es importante que en la documentación incluida en la proforma presupuestaria presentada por los GADs

Provinciales para aprobación del Consejo Provincial, se incluyan indicadores de desempeño de los productos, los resultados previstos en los programas o servicios que se financian con recursos del presupuesto; y que los avances de la ejecución se presenten con estas características en la información del POA que se publica en la página web institucional.

Conforme a sus competencias, los GADs Provinciales reciben recursos para la prestación de servicios o productos que son asignados o transferidos presupuestariamente a las unidades responsables (Gestión Ambiental, Riego y Drenaje, y Gestión Social) o a entidades adscritas (empresas públicas, o patronatos). Sin embargo, es importante que se exija a estas unidades la presentación de informes periódicos sobre los recursos recibidos, los productos o servicios pagados y las personas atendidas, que permitirían comparar el desempeño de los servicios con los recursos efectivamente recibidos. Adicionalmente, los GADs Provinciales no han realizado evaluaciones independientes sobre la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios durante los tres años del período de evaluación (2014-2016).

La mayoría de los GADP no remite la información relacionada con el saldo de la deuda pública, los activos financieros y la explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de política pública.

Cabe indicar que los GADP entregan al Consejo Provincial la liquidación presupuestaria del ejercicio fiscal anterior y el informe semestral de ejecución del presupuesto vigente en las fechas establecidas, pero no adjuntan la proforma presupuestaria.

De igual manera, la información fiscal clave disponible al público está incompleta. Los ciudadanos no pueden acceder a la información de la proforma presupuestaria. Si bien existe información de reportes de ejecución presupuestaria, obtenidas del aplicativo financiero, no se cuenta con informes de análisis respecto a la ejecución presupuestaria.

Respecto a las transferencias a los Gobiernos Subnacionales, el GADP no está obligado a realizar transferencias a otros gobiernos municipales o parroquiales; sin embargo, suscribe convenios de co-ejecución de obras con esos gobiernos, específicamente en el presupuesto participativo, para la ejecución de obras priorizadas por las comunidades en el territorio provincial. Sin embargo, como no existen procedimientos para la suscripción y ejecución de estos convenios, se evidencia demoras en su concreción, retrasos en las transferencias de un GAD al otro y, por tanto, en la ejecución de las obras.

Respecto a la transparencia de la información, la ciudadanía en general y los ha habitantes de los GADs Provinciales pueden acceder a la información a través de sus sitio web. En caso de no estar disponible la información de manera digital, en cualquier momento la ciudadanía puede solicitarla a las autoridades provinciales, y que entregarla es su obligación legal (no una opción) y es un derecho ciudadano establecido en varios textos de ley. La ciudadanía puede hacer una solicitud formal o informal al Prefecto, mediante el formulario disponible en la página web del GADP.

La página web institucional debe ofrecer a la ciudadanía la siguiente información acerca del presupuesto: el presupuesto aprobado; los informes de ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal en curso; la liquidación o el informe anual de ejecución presupuestaria; así como los informes de auditoría externa.

2.2.3 Gestión de activos y pasivos

La gestión de activos y pasivos presenta algunas debilidades, por ejemplo en la inversión pública, en la que se observa la elaboración de un análisis económico con una metodología de valoración adecuada sólo a los principales proyectos de los GADP analizados, específicamente a los que cuentan con financiamiento externo al GADP o están

sujetos a aprobación del ente rector de riego. Si bien se realiza una priorización de los proyectos de inversión, que responde a las demandas ciudadanas y a las necesidades identificadas en el territorio, estos proyectos no incluyen la totalidad de los costos del proyecto, especialmente operación y mantenimiento.

Los GADP analizados no tienen activos financieros significativos y, por tanto, no llevan un registro de su cartera de inversiones (específicamente la participación en empresas públicas y el Banco de Desarrollo del Ecuador). Aunque los estados financieros del GADP están elaborados y publicados dentro de los Estados Financieros del Sector Público, no están disponibles al público de manera individual, carecen de un regis tro completo de los activos financieros y no financieros, y la información sobre su rendimiento, uso y antigüedad está incompleta. En muchos casos, los rendimientos obtenidos no son permanentes y dependen de la política de distribución de dividendos de las empresas en las que participa el GADP, pero no dependen de sus decisiones. Estos rendimientos se incorporan en su presupuesto durante el ejercicio fiscal en curso. Los GADP analizados llevan un registro de sus activos fijos y recopilan información parcial sobre su uso y antigüedad, pero lo publican anualmente; tampoco cuentan con un registro de tierras ni con una reglamentación interna respecto a la enajenación de activos.

Respecto a la gestión de la deuda interna contraída por los GADP, se realiza un registro adecuado y una conciliación de la deuda en los Estados Financieros (EEFF), la cual aprueba el Consejo Provincial, conforme a la normativa nacional; sin embargo, los GADP carecen de una estrategia de gestión de la deuda que permita contraer deuda con el mínimo riesgo y el menor costo posibles.

2.2.4. Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas

Este pilar presenta un desempeño limitado en la ejecución y control presupuestarios en los GADP analizados.

Respecto a las previsiones macroeconómicas y fiscales, este indicador no ha sido evaluado, ya que éstas son elaboradas por el Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Economía y Finanzas, respectivamente. Sin embargo, el GADP no realiza análisis de impacto fiscal de las propuestas de ingresos y gastos contempladas en el presupuesto, lo cual conlleva una inadecuada estimación, que luego se debe corregir en el ejercicio en curso, mediante reformas presupuestarias.

Otra debilidad es la inadecuada distribución y asignación de los límites de gasto llamados techos presupuestales,

ya que en los Planes Estratégicos provinciales y sectoriales no se realiza la estimación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas de desarrollo en el mediano plazo, ni se realiza una estimación de los presupuestos necesarios para cada entidad involucrada dentro de la provincia.

Una fortaleza importante de los GADP analizados es que cumplen con la normativa establecida en el COPLAFP, COOTAD y en la Ley de Participación Ciudadana respecto al calendario presupuestario que deben cumplir y que implica un proceso participativo con las comunidades y los GADs subnacionales dentro del territorio. En este proceso se discute sobre las prioridades de inversión y transcurre desde mayo hasta septiembre. El calendario establecido por la normativa concede a las partes involucradas seis semanas para elaborar y decidir sobre las estimaciones de proyectos de inversión; mientras que da cuatro semanas para planificar los gastos operativos (corrientes), elaborados después de recibir la circular.

Durante los años de evaluación, los Consejos Provinciales de los GADP analizados aprobaron los presupuestos anuales dentro de los plazos establecidos por la normativa vigente, o sea, antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente. Sin embargo, el Consejo Provincial no participa

activamente en el proceso de preparación presupuestaria, sino que se limita a aprobar el presupuesto anual al final del proceso; esto debido a que no existen procedimientos internos para el escrutinio legislativo de la proforma presupuestaria, ni para el análisis y aprobación de las modificaciones presupuestarias que, por normativa nacional, debe aprobar el Consejo Provincial.

De igual manera, el COOTAD establece que el Consejo Provincial apruebe las reformas presupuestarias correspondientes a traspasos y otras reformas previstas; sin embargo, no establece reglas respecto a sus criterios de aprobación, los plazos de presentación de las reformas propuestas al Consejo ni el mecanismo de evaluación. Tampoco define claras que fijen límites estrictos al alcance y la naturaleza de estas enmiendas presupuestarias.

2.2.5. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

Este pilar agrupa la mayor cantidad de indicadores y permite valorar de manera conjunta los componentes del ciclo de la ejecución presupuestaria en el GADP, cuyo desempeño tiene limitaciones en su ejecución y control.

En los GADP analizados existe una debilidad en la administración de ingresos, ya que se considera que los ingresos propios son marginales (menos del 3% del presupuesto aprobado) y no requieren una unidad de gestión específica; por tanto, no cuentan con procedimientos establecidos para el cobro y el seguimiento de multas tributarias o procesos de reclamación. Tampoco tienen mecanismos para evaluar los riesgos de incumplimiento de obligaciones ni controles a la evasión.

La Jefatura de Tesorería realiza una gestión importante en la GFP, ya que aporta resultados significativos al consolidar mensualmente todos los saldos bancarios y de caja, y al mantener atrasos mínimos los pagos a proveedores; aunque todavía no existe un sistema de seguimiento regular a esta situación. Se evidencia una debilidad en la previsión de la disponibilidad de efectivo, pues esta depende exclusivamente de las transferencias desde el Gobierno Central, lo cual conlleva la ausencia de límites máximos de compromiso y la realización de pagos en función de la disponibilidad de caja en el momento del pago.

El control de la nómina ha mejorado en los GADP, ya que hay una integración de la información con los registros de personal; los cambios se actualizan oportunamente y se

ha implementado controles internos a la nómina. Una situación pendiente es la realización de auditorías a la nómina, las cuales no se han llevado a cabo durante el período evaluado.

En la mayoría de los GADP analizados, el proceso interno precontractual para la adquisición y/o contratación de obras, bienes y servicios no está normado o reglamentado, lo cual dificulta o demora el inicio de los procesos de contratación y, por tanto, la ejecución de actividades u obras. Este proceso interno involucra a varias áreas del GADP: planificación (certificación de POA); financiera (certificación presupuestaria); técnica (elaboración de estudios, términos de referencia y pliegos de contratación); administrativa (verificación de inventarios, pliegos de adquisiciones); y legal (revisión de pliegos y contratos).

En el portal web del GADP se ofrece información pública sobre los procesos de contratación pública; sin embargo, la mayoría de los GADP analizados no mantiene un sistema de seguimiento o reporte sobre los contratos adjudicados, ni de aquellos que tuvieron problemas durante el proceso de contratación.

Respecto a los controles internos del gasto no salarial, existen separación de funciones, controles para el com-

promiso del gasto y el cumplimiento de los procedimientos de pago. Sin embargo, la mayoría de GADP I no presentó el estatuto de la organización y gestión por procesos, ni la normativa interna relacionada con los procedimientos de pago.

En este pilar se observó una debilidad en la Auditoria interna, la cual no presentó información relacionada con las actividades ejecutadas durante el período evaluado. Además, las Unidades administrativas, encargadas del seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones de auditoría (interna y externa), en su mayoría, (a excepción del GADP de Los Ríos), informaron que mantienen un registro de seguimiento puntual, pero no presentaron suficiente documentación de sustento.

2.2.6 Contabilidad y presentación de informes

Este pilar presenta un buen desempeño respecto a la confiabilidad de la información de las cuentas contables y oportunidad y comparabilidad en la presentación de informes.

Una fortaleza evidenciada es la presentación de los informes presupuestarios durante el ejercicio en curso, pues se ajustan a las directrices emitidas por el MEF, se pre-

sentan oportunamente y cuentan con información precisa y confiable. Sin embargo, la información no es completamente comparable con el POA, ya que está elaborado a nivel global, mientras que los informes presupuestarios son a nivel de partida de gasto. Ante esta limitación no se genera reportes o informes específicos que permitan superarla.

Los GADP analizados manejan una cuenta corriente general en el Banco Central del Ecuador (BCE), omo lo establece el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP);[53] esta cuenta es parte del sistema único de cuentas conformado por la cuenta única del Tesoro Nacional y varias subcuentas, incluidas las cuentas generales de los GADs. A través de esta cuenta, los GADs administran los fondos transferidos por el Gobierno Central, tanto para los gastos corrientes como para los gastos de inversión.

Otra fortaleza identificada en la GFP es la integridad de los datos financieros, ya que los GADP analizados cumplen con la presentación de los informes anuales al MEF y aplican las Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental emitidas por esta entidad.

[53] COPLAFP (2010), Título I Sistema Nacional de Finanzas Públicas, Art. 161

Por disposición legal (Norma de Contabilidad Gubernamental) es mandatorio que el sistema financiero de las entidades del sector público integre las operaciones patrimoniales, presupuestarias y contables.

En el módulo de presupuesto, se registra y controla las fases del ciclo presupuestario a partir de la aprobación del presupuesto inicial (aprobado por el Consejo Provincial), las reformas, el codificado, compromisos, devengos y pagos. Todo reporte presupuestario se genera desde el sistema financiero, cuyos requisitos aseguran la integración de la información financiera, como lo establece el marco normativo superior. La legislación vigente también prevé la elaboración de los reportes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso.[54]

Los reportes de ejecución presupuestaria, generados básicamente para cumplir con las disposiciones legales ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF),[55] tienen dos limitaciones: son incompatibles con el POA y no se socializan con las áreas responsables de la ejecución de sus respectivos POAs y presupuestos para que conozcan esta información.

[54] COPLAFP (2010), Art. 119 & 120

[55] Sin la periodicidad mencionada el MEF no autoriza las transferencias previstas para los GAD

La Dirección Financiera de los GADP analizados, a través de sus Direcciones/Jefaturas de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería, elabora anualmente desde el sistema financiero los siguientes informes, reportes, balances y estados financieros, cumpliendo la normativa vigente:[56]

- Balance de Comprobación.
- Estado de situación (incluye notas y anexos).
- Estado de resultados (incluye notas y anexos).
- Estado del flujo del efectivo (incluye notas y anexos.
- Estado de ejecución presupuestaria: cédula de ingresos, cédula de gastos.

2.2.7 Escrutinio y auditoría externos

En este pilar, el desempeño de los GADP analizados se ajusta parcialmente a las buenas prácticas internacionales.

Una fortaleza identificada es la independencia de la entidad fiscalizadora (Contraloría General del Estado) y el cumplimiento de las normas internacionales de auditoría al implementar el Plan Anual de Trabajo (PAT); sin embargo, en este plan no se incluyen auditorías a los estados financieros y sólo se han realizado exámenes especiales de auditoría externa, con un enfoque sistémico orientado hacia los procesos precontractuales y contractuales en

[56] COPLAFP (2010), Art. 148

programas de ejecución de obras y de adquisición de bienes de larga duración.

La principal debilidad de la auditoría externa es que los informes de la Contraloría no se remiten de oficio al Consejo Provincial, por lo tanto, éste no examina ni aprueba estos documentos.

2.2.8 Eficacia del marco de control interno

A continuación, se presenta un resumen consolidado de los resultados de los análisis del sistema de control interno en los GADP.

1. Ambiente de Control

De acuerdo con la metodología PEFA, se analizaron los siguientes elementos del Ambiente de control:

- Integridad personal y profesional. En términos generales los GADPs cuentan con sus respectivos Estatuto, Estructura y/o Manuales estratégico de gestión por procesos; documentos que direccionan su modelo de gestión, que definen los valores, principios institucionales, entre los cuales se citan principalmente: Honestidad, integridad, compromi-

so, trabajo en equipo, liderazgo, respeto, responsabilidad, solidaridad, equidad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, participación ciudadana, transparencia, adaptación al cambio, interculturalidad, compromiso, servicio, laboriosidad, transparencia, creatividad, lealtad, ética, calidad, preferencia al bien común, veracidad, imparcialidad, cumplimiento normas legales, justicia e igualdad, respeto, lealtad y eficiencia.

• Compromiso con las competencias (objetivos). En esta evaluación PEFA se evidenció que en la mayoría de los GADP (a excepción del GADP Santo Domingo de los Tsáchilas), en las etapas de planificación (elaboración POA) hay una debilidad en el trabajo en equipo para elaborar este documento, que es estratégico y puede servir como elemento de control interrelacionado con el PAC y con el presupuesto. En otro tema, no hay evidencia de que en la etapa de planificación se considere aspectos relacionados con ocurrencia de riesgos.

• Filosofía y estilo de gestión de la dirección (tono de los superiores): "La máxima autoridad de cada entidad establecerá en forma clara y por escrito las líneas de conducta y las medidas de control para al-

canzar los objetivos de la institución de acuerdo con las disposiciones y los lineamientos del gobierno y demás organismos, para lo cual mantendrá un ambiente de confianza basado en la seguridad, integridad y competencia de las personas; de honestidad y de respaldo hacia el control interno; así como, garantizará el uso eficiente de los recursos y protegerá el medio ambiente". Este examen PEFA no aporta datos para evaluar específicamente la filosofía y estilo de gestión de la máxima autoridad de los GADPs. Sin embargo, por citado en la parte de integridad personal y profesión, se deduce que se cuenta con disposiciones y guías sobre líneas de conducta y medidas de control para alcanzar los objetivos institucionales.

• Estructura organizacional: Generalmente, la estructura organizacional de la mayoría de GADP reflejan los niveles jerárquicos, líneas de autoridad, coordinación y asesoría, y se enmarca en una estructura vertical y segmentada por macroprocesos, procesos y subprocesos (niveles, unidades, direcciones, áreas o unidades). Estas estructuras organizacionales tienen una gran movilidad y se reforman frecuentemente, según las atribuciones del GADP.

• Políticas y prácticas de recursos humanos: “El personal es la esencia de cualquier entidad, al igual que sus atributos individuales como la integridad y valores éticos y el ambiente donde operan, constituyen el motor que la conduce y la base que soporta el sistema”. En la mayoría de los GADP, la gestión de Talento Humano es un proceso integral liderado por la Dirección de Talento Humano, la base de datos de personal y la planilla mantienen la debida correspondencia, cuentan con un control adecuado sobre movimientos de nómina, autorizaciones y registros, y custodia de las carpetas físicas de los documentos del personal; aunque no se tiene la buena práctica de realizar una conciliación o verificación de la base de datos de personal, con la documentación física de las carpetas. Todos los GADP cuentan con un Reglamento Interno de Trabajo (algunos de estos documentos deben ser actualizados). Algunos han fortalecido la gestión de este macro proceso con una visión integral; en Napo, por ejemplo, disponen de un sistema de gestión del Talento Humano (y su reglamento técnico), conformado por los subsistemas de: Planificación, Clasificación de Puestos, Selección de Personal, Capacitación y desarrollo profesional, y Evaluación de desempeño. En Tungurahua cuentan con un Reglamento Interno de Seguridad y

Salud en el Trabajo, en el que se analizan aspectos como obligaciones y prohibiciones del empleador, derechos, obligaciones y prohibiciones del personal, faltas, amonestaciones y sanciones. Se aborda temas del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud: Comité paritario de Seguridad y Salud; prevención de riesgos en poblaciones vulnerables; prevención de riesgos propios de la entidad; accidentes mayores; señalización de seguridad; vigilancia de la salud del personal; registro e investigación de accidentes e incidentes; información y capacitación en prevención de riesgos; equipos de protección personal; y gestión ambiental. La mayoría de GADP (a excepción de Santo Domingo de los Tsáchilas) tiene pendiente elaborar o formalizar su Manual de Funciones. Es importante señalar que la Unidad de Auditoría Interna no ha realizado exámenes sobre la nómina, que es una buena práctica para determinar su integridad.

2. Evaluación del Riesgo

Durante la evaluación PEFA, los GADPs no aportaron con información sobre este componente o sus elementos: a) Identificación del riesgo, b) Valoración del riesgo, c) Evaluación del riesgo, d) Evaluación de la tolerancia al riesgo, e) Respuestas al riesgo, f) Elaboración del plan de mitigación. Solamente se evidenció que el GADP Los Ríos

creó el área de gestión de riesgos dentro de su estructura orgánica, con atribuciones, responsabilidades, productos y servicios de su competencia.

3. Actividades de control

> Un dato referencial importante que cabe recalcar es que en el marco del Proyecto de Fortalecimiento a la Gestión de las Finanzas Públicas, ejecutado por el CONGOPE en 2018, se diseñó y elaboró un Manual de Procedimientos de Control Interno, analizado y luego socializado con los GADP con algunas recomendaciones para implementarlo.[57]

De acuerdo con la metodología PEFA, se examinan las siguientes actividades de control:

[57] Manual Procedimientos de Control Interno, CONGOPE, Jul.2018: 1.Adquisiciones de bienes y servicios, 2.Contrataciones en obras por administración directa, 3.Contratación de obras, 4.Gestión de viáticos y movilizaciones, 5.Prevención y detección de fraudes, 6.Control de los activos fijos, 7. Salvaguarde de la información, 8.Conciliación y compensación de las cuentas de orden y cuentas de anticipos, 9.Gestión presupuestaria del compromiso y del devengado. 10.Socialización interna de la información de ejecución presupuestaria, 11.Socialización externa (con la ciudadanía) de la información de ejecución presupuestaria, 12.Procedimientos ante declaratoria de emergencia, 13.Implementación y seguimiento a las recomendaciones de auditoría, 14.Contratación de consultorías, 15.Matriz evaluación de riesgos de procesos críticos y para la elaboración del plan de mitigación.

• Procedimientos de autorización y aprobación: La normativa interna presentada por los GADP y sus documentos de gestión (Estatuto, Estructura y Manual estratégico por Procesos) reflejan, en términos generales, una adecuada separación de las actividades de autorización y aprobación implícitas en la descripción de las atribuciones y responsabilidades definidas para los correspondientes procesos y subprocesos, sean centralizados o delegados. Sin embargo, la mayoría de GADP no proporcionó documentación suficiente de sustento respecto a la normativa interna relacionada con estas actividades de control. Es pertinente señalar que los documentos fuentes para las actividades de la autorización de los GADP (a excepción de Santo. Domingo de los Tsáchilas), POA, Presupuesto y PAC no guardan la suficiente correspondencia entre sí, pues el primero está elaborado a nivel global y los otros de manera detallada. Armonizar esta información implicaría altos costos de transacción interna en cada proceso.

• División de funciones de autorización, procesamiento, registro y revisión: En la mayoría de GADP, la división de funciones de autorización, procesamiento, registro y revisión están adecuadamente segregadas en la Dirección Financiera y sus Unidades de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería; entre

quienes se distribuyen las funciones de autorizar la realización de registros, jornalizar las operaciones, procesar los pagos, revisar y aprobar las contabilizaciones, analizar libros mayores, autorizar ajustes o cambios, revisar y aprobar los reportes generados.

En el GAP Napo la división de funciones en la Dirección Financiera está documentada en el levantamiento de la información sobre procesos y subprocesos de esa área.; mientras que en el GADP Tungurahua, en el documento denominado "Caracterización de los procesos", en cual constan las funciones de las Direcciones y Unidades de la estructura del GADP.

Se evidencia que las funciones de autorización, registro, custodia de activos y de conciliación de datos están adecuadamente segregadas; aunque las de carácter administrativo están concentradas en la Dirección Financiera; por ejemplo, la elaboración/ consolidación del PAC, el control de la ejecución del PAC, las adquisiciones de suministros y bienes, y la administración de la bodega de bienes y suministros.

• Controles sobre el acceso a los recursos y los registros: Los GADP ejecutan su gestión financiera a través de sistemas financieros informáticos desde tres módulos principales: 1) Presupuesto, 2) Con-

tabilidad y 3) Tesorería, cuya interconexión genera información integrada. Complementariamente, la adecuada separación de funciones de carácter financiero-contable, descritas en el numeral 3.2, evidencia un adecuado control sobre el acceso a los recursos y a los registros.

El acceso a la información registrada y generada en el sistema financiero tiene dos momentos: a) Al interior de la Dirección Financiera y sus Direcciones de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería, entre quienes están separadas las funciones de autorizar la realización de registros, jornalizar las operaciones, procesar los pagos, revisar y aprobar comprobantes, analizar libros mayores, autorizar ajustes o cambios, revisar y aprobar los reportes generados y acceder a la información presupuestaria y contable. Y b) Se ofrece acceso solamente de lectura para consultar la ejecución de sus respectivos presupuestos, todas las Direcciones que tienen entre sus competencias y responsabilidades, la ejecución de sus POA´s. Aunque como se menciona en los informes PEFA, por la falta de correspondencia entre sí, solamente se ejecuta el presupuesto; a excepción del GADP Santo Domingo de los Tsáchilas, cuyos POA, PAC y Presupuesto mantienen una sólida consistencia.

En algunos GADP (Chimborazo, Napo), las Unidades de Tecnología de la Información y Comunicación han desarrollado mecanismos puntuales o aplicaciones informáticas para proteger la información del sistema financiero. Sin embargo, es necesario que estos esfuerzos sean más sólidos y tengan una visión integral de su alcance.

• Verificaciones: En los GADP no hay un órgano, unidad o equipo específico encargado de verificar la integridad de los datos financieros; estas actividades realiza el/ la Contadora y/o o por el/la Directora Financiera. Tampoco se mantiene un registro de verificación de los cambios realizados; la manera de verificarlos es analizándolos previamente a su aprobación, y los realiza la Contadora y/o por la Directora Financiera, según corresponda.

• Conciliaciones: Los GADP generan conciliaciones bancarias mensuales, generalmente en el transcurso de las dos semanas siguientes al cierre mensual, lo hacen con una adecuada coordinación con el/la Tesorero, responsable de la administración de las cuentas bancarias. No suelen realizar conciliaciones periódicas de cuentas de orden ni de anticipos; solo se realizan al cierre de cada ejercicio fiscal, sobre cuentas de los anticipos contractuales y de las garantías recibidas.

4. Sistema de información y comunicación

De acuerdo con la metodología PEFA, se examinan principalmente los siguientes aspectos sobre los sistemas de información y comunicación:

- Controles sobre los sistemas de información:

La información financiera generada por el GADP se refiere a la ejecución presupuestaria que mensualmente se remite al MEF que, de acuerdo con las disposiciones legales, exige esta información para sustentar las transferencias de nuevos recursos. La información generada por el GAD es oportuna, sus datos son confiables, ya que son procesados desde un sistema financiero informático; además, en ninguna ocasión el MEF la ha rechazado. Sin embargo, no se socializa esta información al interior del GADP.

Como lo señalan el informe y los párrafos anteriores, la información presupuestaria no es comparable con el POA debido a poca correspondencia entre sí; por eso no se generan reportes o informes específicos que mejoren esta situación, (excepto el GADP de Sto. Domingo de los Tsáchilas).

• Canales de comunicación abiertos:

Los GADP no cuentan con un sistema de información y comunicación que integre los aspectos estratégicos y operativos, ni generan a nivel interno o externo informes periódicos analíticos o comentados sobre la ejecución presupuestaria relacionada con la planificación. Internamente, las instancias ejecutoras tienen acceso de lectura a los reportes mensuales de ejecución presupuestaria del sistema financiero; estos informes se ingresan y publican en la página web del GADP.

5. Sistema de monitoreo (seguimiento) y supervisión:

De acuerdo con la metodología PEFA, se examinan los siguientes aspectos del sistema de monitoreo y supervisión:

Seguimiento contínuo:

Los GADP no disponen de un plan de seguimiento a las actividades planificadas y ejecutadas para alcanzar sus objetivos institucionales, o de seguimiento a la eficacia de la aplicación de las medidas o procedimientos de control interno.
El GADP Chimborazo mantiene una matriz Excel de segui-

miento mensual en la que se detalla y las actividades realizadas por unidad ejecutora, proyecto, gestión del contrato, avance financiero, responsables, etc., y por cada unidad ejecutora (obras de infraestructura vial, riego, acciones de fortalecimiento organizacional y socio-económico, manejo ambiental, identidad cultural, etc.).

Respecto al seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de auditoría, en la mayoría de GADP no existe un seguimiento sistematizado que registre el avance y la implementación oportuna de las recomendaciones; tampoco se informa sobre el cumplimiento de éstas a la Unidad de Auditoría Interna, para que evalúe si la respuesta es apropiada. Solo el GADP Los Ríos cuenta con la Unidad de Asesoría de la Prefectura que, desde 2015, realiza el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones de auditoría interna y externa.

Evaluaciones:

Los GADP no disponen de un sistema, mecanismo o práctica de evaluación interna de su gestión ni de un sistema o procedimientos del control interno de la institución.

Las Unidades de Auditoría Interna realizan evaluaciones puntuales a la implementación de las recomendaciones de auditoría en función de los nuevos exámenes que realiza,

según lo planificado en su Plan Anual de Trabajo (PAT).

Estos exámenes empiezan revisando el cumplimiento de las recomendaciones anteriores del proceso examinado. Sin embargo, la mayoría de las Unidades de Auditoría Interna y/o los GADP no proporcionó la documentación de sustento.

- Respuestas de la Dirección:

El Prefecto de cada GADP, en base al informe de la auditoría, dispone por escrito a las correspondientes áreas implementar las acciones necesarias para cumplir obligatoriamente y en los tiempos establecidos las recomendaciones de los informes. Según la información emitida por las Unidades de Auditoría Interna, el cumplimiento de las recomendaciones es variable. Los GADP de Los Ríos y Tungurahua presentan un cumplimiento adecuado, tanto de los contenidos como de los tiempos, en la implementación de las recomendaciones relacionadas con la Dirección Financiera; mientras que los GADP de Chimborazo y Napo tienen un bajo cumplimiento en la implementación de las recomendaciones.

CAPÍTULO 3

HACIA UNA GESTIÓN EFICIENTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

A partir de los resultados del diagnóstico de la Gestión de las Finanzas Públicas de los siete GADs provinciales analizados, se realiza algunas recomendaciones para lograr una GFP efectiva y transparente, aplicables tanto para los GAD provinciales como municipales.

3.1.1. Respecto a la planificación territorial y su relación con el presupuesto

Uno de los aspectos que los GADs deben mejorar es la relación entre la planificación territorial con el presupuesto de la institución, ya sea anual o multianual.

Conforme a la normativa vigente, el presupuesto de un GAD se elabora en función de la planificación territorial, expresada en Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), el cual abarca períodos superiores a 4 años. Este Plan debe recoger las necesidades y requerimientos (sociales, productivas, ambientales, económicas, viales, entre otras) de la provincia; establecer los objetivos y metas de desarrollo, y priorizar los programas, proyectos, actividades y obras para los 4 años, identificando las entidades responsables en el territorio, los plazos de cumplimiento y los costos de inversión, operación y mantenimiento de estos proyectos, actividades u obras.

Para cumplir con los objetivos y metas establecidos en el PDOT, las entidades responsables de los proyectos, actividades u obras deben elaborar un presupuesto multianual para su realización o ejecución, el cual se incluye anualmente en los presupuestos de cada institución, en los años de vigencia del PDOT, para asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

En los planes estratégicos sectoriales de mediano plazo, articulados al Plan de Desarrollo Provincial, es necesario realizar las estimaciones de presupuestos plurianuales para establecer los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de mediano a largo plazo y los productos y resultados planificados. Para eso, en la documentación de la proforma presupuestaria es importante incluir las estimaciones de gastos para los dos ejercicios fiscales siguientes y establecer límites máximos de gastos en la proforma presupuestaria para los dos ejercicios siguientes, al menos en el presupuesto plurianual de la planificación territorial.

En el presupuesto multianual e institucional, es importante identificar las fuentes de financiamiento, como ingresos propios, ingresos procedentes del gobierno central, préstamos nacionales e internacionales, cooperación internacional, convenios interinstitucionales, entre otros.

Es necesario monitorear las acciones emprendidas (proyectos, actividades u obras) para establecer el cumplimiento de los compromisos adquiridos y el logro de los objetivos y metas establecidos en el PDOT.

Se recomienda realizar evaluaciones periódicas del cumplimiento del PDOT, con la participación de las entidades provinciales involucradas y en un proceso de participación ciudadana.

3.1.2. Respecto a la planificación institucional y su relación con el presupuesto

La Planificación institucional refleja las prioridades establecidas en el PDOT de cada entidad, conforme a las competencias que le correspondan. Estas prioridades se traducen en programas, proyectos, actividades u obras ejecutadas en un período multianual o anual.

La planificación institucional se presenta en varios instrumentos como: el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Anual (POA) y el Plan Anual de Compras (PAC). Estos instrumentos se relacionan estrechamente con el presupuesto anual o multianual de la institución.

Una gestión eficiente de las finanzas públicas de la institución incluye la asignación adecuada y oportuna de los recursos de la entidad (financieros, humano, logístico, legal, entre otros) para la ejecución de sus programas, actividades u obras, y el cumplimiento del plazo, cantidad y calidad previstos.

Para que los GADP alcancen una gestión eficiente es necesario mejorar la priorización de los programas/proyectos incluida en el presupuesto inicial aprobado, considerando plazos realistas para su ejecución en función de los estudios definitivos de las obras o de los pliegos de contratación o de adquisición de bienes y servicios. Esto con el fin de evitar demoras en la contratación y ejecución de las actividades u obras y, por tanto, desequilibrios en los flujos de caja de la entidad. Es importante realizar análisis de viabilidad económica de los proyectos de inversión u obras contemplados en el presupuesto del GADP; estos deben incluir los costos de operación y mantenimiento para presupuestar estos recursos en los años siguientes a la inauguración de las obras y, de esta manera, lograr la sostenibilidad de las obras, así como mantener la calidad y cantidad de la prestación de los servicios.

En otro tema, se debe vincular las actividades previstas en el POA de cada Dirección Ejecutora con los programas/proyectos, grupos e ítems de gasto correspondientes,

para evitar las reformas al presupuesto aprobado durante el período de ejecución, ya que retrasan la concreción de las obras y actividades y, por tanto, la gestión del GADP. Para esto, es necesario vincular el POA con el PIA y con el PAC, a través de las partidas presupuestarias establecidas en un clasificador funcional presupuestario, conforme al "Catálogo Funcional para el sector público," emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas. También es necesario contar con un mecanismo que permita realizar el seguimiento y monitoreo periódico del avance físico de las obras contratadas y los pagos respectivos, así como el devengo de anticipos para planificar el flujo de caja de la entidad y prever los requerimientos futuros.

Adicionalmente se debe realizar un monitoreo periódico de la ejecución de los programas/proyectos e identificar dificultades para asegurar la consecución de los productos, resultados, metas establecidos en la planificación, específicamente los obtenidos del presupuesto participativo, aprobados por la Asamblea Provincial.

3.1.3. Respecto a la participación ciudadana en el ciclo presupuestario

Los presupuestos públicos son instrumentos de gestión de las finanzas de los gobiernos nacionales y subnacionales; son importantes para las entidades de control y de ren-

dición de cuentas, ya que permiten analizar la eficiencia del gasto público y su incidencia en la reducción de las brechas económicas y sociales de un territorio. Por eso, la participación ciudadana en la formulación y programación de los presupuestos y en el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria es fundamental para conciliar las necesidades de la población con la implementación de políticas económicas y sociales, así como para la ejecución y control de programas y proyectos en el territorio nacional y local.

La normativa vigente para los gobiernos locales establece mecanismos de participación ciudadana en la planificación y en la priorización de obras en el territorio en los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, la población no accede a información oportuna y periódica respecto al avance de las obras o actividades priorizadas y aprobada
s en el presupuesto.

Se sugiere al GADP establecer mecanismos para la difusión de la información periódica de la ejecución de las obras o actividades del presupuesto participativo, a través de la página web o por radio. Es importante ofrecer información oportuna, comprensible, que contenga: el estado del proceso de contratación, los avances físicos y financieros, los responsables de las obras, y las fechas de

entrega. Hay que incentivar el retorno de información de los presupuestos aprobados a la población, mediante las asambleas parroquiales y cantonales.

Para realizar un seguimiento interno permanente de los avances en la ejecución presupuestaria, es necesario identificar en la estructura presupuestaria las obras y actividades relacionadas con el presupuesto participativo y elaborar reportes sobre su ejecución.

Respecto a la Ley de Participación Ciudadana, es importante establecer el procedimiento para definir el monto correspondiente al presupuesto participativo, los criterios de distribución entre cantones, parroquias, barrios, entre otros. También se debe determinar mecanismos para receptar propuestas ciudadanas que permitan dar seguimiento y monitorear el cumplimiento de lo establecido en el presupuesto participativo. Además, hay que definir estrategias y herramientas para presentar a la ciudadanía información presupuestaria accesible, comprensible y oportuna, estableciendo la periodicidad de los documentos y la oportunidad de su publicación (impresa o digital).

3.1.4 Respecto a los Ingresos

Un aspecto clave para la gestión eficiente de las finanzas públicas es disponer oportunamente los recursos financieros, respecto a los montos y a los plazos, con el fin de contar con el flujo de caja programado para la ejecución de los proyectos, actividades u obras del POA.

Debido a la fuerte dependencia de los GAD Provinciales hacia las transferencias monetarias del Gobierno Central (a través del Modelo de Equidad Territorial, por competencias de riego y drenaje o por convenios con entidades públicas), es necesario mejorar la proyección de desembolsos de las transferencias, mediante acuerdos con el MEF, sobre cronogramas de desembolsos proyectados, especialmente en situaciones de estrés de la caja fiscal. Esto permitirá establecer cronogramas de ejecución para los proyectos que dependen de las transferencias condicionadas (que tienen destino o uso específico), según los cronogramas de desembolsos programados en el POA y en el PAC.

Con respecto a los ingresos propios recaudados por los GAD Provinciales (por concepto de alcabalas, contribución especial para mejoras viales, riego y drenaje, turismo, movilidad -gabarras, peajes, etc.-, tasas de gestión ambiental, venta de bienes y servicios, entre otros), es

necesario establecer procedimientos administrativos que permitan mejorar la recaudación de ingresos; por ejemplo, facilitar los pagos a través de internet, bancos y cooperativas, ventanillas únicas con otras entidades, etc., lo cual permitiría un mejor registro de las recaudaciones y una mejor proyección de los montos de recaudación de estos ingresos sobre la base de escenarios reales.

Con este fin, se sugiere fomentar convenios con los GAD municipales para compartir la base de datos de contribuyentes del impuesto predial rural, y determinar procesos conjuntos para el cobro de contribuciones especiales; por ejemplo, de mejoras viales. Adicionalmente, se sugiere levantar el catastro provincial de contribuyentes de riego y drenaje y establecer los mecanismos para la actualización periódica; también, implementar procedimientos internos para la emisión de cartas de crédito al inicio de año a los contribuyentes de riego y drenaje, y realizar un seguimiento y análisis de los atrasos tributarios para mejorar su recaudación.

Se sugiere además realizar estudios para identificar servicios susceptibles de generar ingresos a los GADP dentro de sus competencias; realizar un seguimiento a la implementación de las políticas de ingresos relacionados con las competencias; monitorear las recaudaciones programadas a través de las Direcciones de riegos y drenaje,

que deben llevar un registro de los atrasos tributarios por contribuyente; y establecer mecanismos para informar los atrasos a los contribuyentes (especialmente en las áreas rurales).

3.1.5 Respecto a los Gastos

Un objetivo del GADP es proveer servicios públicos a la población de su provincia, para cumplirlo se prioriza los proyectos, las obras y las actividades que se ejecutarán durante uno o varios años; y se establecen los gastos que se ejecutarán durante un año específico, a través del presupuesto institucional anual, que aprueba el Consejo Provincial.

Para una gestión eficiente de los gastos, es necesario incluir en la planificación anual, y en su presupuesto, los proyectos, actividades y obras listas para su ejecución, cuenten o no con los estudios definitivos y/o con los pliegos de contratación, para evitar retrasos en la contratación de las obras o en la ejecución de las actividades. Se sugiere realizar los procesos de precontratación de obras y adquisición de bienes y servicios (elaboración de pliegos de contratación, certificación presupuestaria, etc.) durante el primer trimestre, para poder ejecutar las obras o actividades en los siguientes trimestres. Para esto hay que te-

ner procesos internos claros que permitan que la contratación de obras y/o adquisiciones de bienes y servicios sea oportuna y transparente, y de esta manera evitar complicaciones durante el proceso, como licitaciones desiertas, inconsistencias en los pliegos de contratación, entre otros.

Esto permitirá elaborar cronogramas de ejecución reales para los proyectos, específicamente para los que dependen de las transferencias de inversión para realizar proyecciones de los flujos de cajas requeridas mensuales.

También es necesario establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo del estado financiero de las obras contratadas, para elaborar el cronograma de pagos de acuerdo al avance físico de las obras; y mejorar los procesos de control interno para verificar la documentación necesaria para el pago de planillas.

3.1.6. Respecto a la documentación presupuestaria

Otro aspecto clave para una gestión eficiente de las finanzas públicas se refiere a la información presupuestaria interna y externa, que debe ser oportuna y transparente para lograr el seguimiento y monitoreo de la gestión y la rendición de cuentas.
Conforme a la metodología PEFA 2016 y a la del Presu-

puesto Abierto, es importante incorporar los informes sobre saldos de la deuda, activos financieros; y la explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de política en la documentación de la proforma presupuestaria, que se presenta al Consejo Provincial. También se debe incluir la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior y la ejecución del presupuesto del ejercicio corriente. En caso de una suscripción o adquisición de pasivos contingentes (Asociación Público Privada o concesiones), es necesario adjuntar información sobre los riesgos fiscales del GADP o de sus entes adscritos.

En la documentación de la proforma presupuestaria también se debe incluir el análisis del impacto fiscal de las políticas de ingresos y gastos; las previsiones fiscales, las prioridades de mediano plazo y los detalles específicos de las estimaciones de ingresos.

En la documentación incluida en la proforma presupuestaria que presentan los GAD Provinciales para aprobación del Consejo Provincial, es necesario incluir indicadores de desempeño para los productos y resultados previstos en los programas o servicios financiados con recursos del presupuesto; esto permitirá mejorar la vinculación entre planificación y presupuesto, con el fin de elaborar e implementar un Presupuesto para Resultados.
Se recomienda poner a disposición de la ciudadanía un

resumen simple y claro de la proforma presupuestaria, del presupuesto aprobado y de los informes de ejecución presupuestaria; presentado en un formato accesible y con un lenguaje comprensible para personas no expertas en finanzas públicas y/o presupuestos públicos.

Además, es importante actualizar la página web institucional con la información presupuestaria mensual, como lo establece la Ley de Transparencia de la Información. Se recomienda elaborar informes mensuales o trimestrales, de fácil acceso y lectura, de las actividades y obras, con su ubicación geográfica, planificadas en el presupuesto participativo, para que la población pueda identificar el destino de los recursos y el avance de las obras.

Es necesario establecer procedimientos administrativos para la recepción y respuesta a solicitudes de información de la ciudadanía, en los plazos establecidos por la Ley de Transparencia. Se recomienda desarrollar un programa informático que permita a las personas obtener la información requerida sin tener que ir al Gobierno Provincial.

3.1.7 Respecto a la gestión financiera

La gestión financiera abarca las áreas de presupuesto, contabilidad y tesorería, que manejan los recursos financieros y no financieros de la institución, incluyendo la distribución del presupuesto, la elaboración del flujo de caja y de los estados financieros de la entidad, y la realización de los registros contables y de tesorería.

Para asegurar que los proyectos, actividades y obras programadas se realicen oportunamente es necesario contar con la asignación de los recursos, que se verifica a través de la certificación presupuestaria; los recursos se deben asignar oportunamente para pagar las planillas de gastos.

Es necesario establecer los procedimientos internos que aseguren la asignación oportuna de los recursos, según la planificación aprobada; con este fin, los procedimientos internos establecidos para la planificación y seguimiento del flujo de caja deben considerar tanto los desembolsos de transferencias desde el Gobierno Central como el cronograma de obras/actividades programadas (proyección mensual de pagos). También se debe verificar la concordancia periódica y completa de la recaudación y las transferencias a la cuenta del BCE a las Direcciones ejecutoras y Tesorerías, y de la elaboración de informes periódicos de ingresos.

Para un seguimiento adecuado de los movimientos y usos de los recursos financieros es importante que la conciliación de las cuentas bancarias activas del GADP se realice semanalmente a nivel global, y pormenorizado en la semana siguiente al fin del período. La conciliación de las cuentas de orden del GADP se debe efectuar mensualmente, en el mes siguiente al fin del período. Además, las cuentas de orden se deben compensar oportunamente, a más tardar al cierre del ejercicio fiscal, con excepción de casos debidamente justificados. Respecto a las cuentas de anticipos del GADP, la conciliación se debe realizar mensualmente, en el mes siguiente al fin del período. Todas las cuentas de anticipos se deben compensar de manera oportuna. Se debe restringir y reportar el acceso a los registros y la introducción de cambios, y generar un historial de verificación de cambios. Es importante la existencia de una unidad o un equipo operativo a cargo de verificar la integridad de los datos financieros.

En otro tema, se debe proporcionar a las Direcciones Ejecutoras la información sobre los límites máximos para la generación de compromiso en función de una actualización del flujo de caja, para realizar un monitoreo sobre las planillas y verificar que no exceda el monto de los egresos de caja programados. Se recomienda implementar procedimientos internos para dar seguimiento a los atrasos en el pago de gastos y a sus respectivos pagos en el próximo ejercicio fiscal.

3.1.8. Respecto a la ejecución presupuestaria

La gestión financiera abarca las áreas de presupuesto, contabilidad y El presupuesto de una entidad se ejecuta mediante la contratación de talento humano, la adquisición de bienes y servicios y las contrataciones de obras o provisión de servicios.

Respecto a la gestión del talento humano, se debe implementar procedimientos internos o herramientas para lograr la concordancia entre la nómina de pago con los datos de la planilla, para lo cual se incluye información sobre asistencia, viáticos, vacaciones, licencias, permisos, traspasos, cambios de nominación y renuncias, que agilitará la elaboración mensual de la nómina de pago y el cálculo de beneficios sociales y multas. Adicionalmente, hay que verificar la información de la base de datos del personal, contrastándola periódicamente con la documentación de las carpetas físicas.

Respecto a los procesos de adquisición y/o contratación de obras, bienes y servicios, se sugiere la implementación de herramientas que permitan dar un seguimiento interno al proceso precontractual, es decir comprobar si las unidades ejecutoras cumplen con los requisitos documentales

exigidos por el SERCOP antes de iniciar procesos de contratación, ya sean Direcciones de Obras públicas, Gestión Ambiental, Riego y Drenaje, vialidad, Gestión Productiva, etc., o entidades agregadoras de valor del GADP (planificación, presupuesto, administrativo, y jurídico).

Es necesario que se implementen herramientas o mecanismos de seguimiento, base de datos o reportes, sobre los contratos adjudicados para la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios; estos reportes deben informar sobre fecha de la adjudicación, objeto de la adquisición, valor, adjudicatarios, etc.

Se sugiere crear una instancia independiente del proceso de compras públicas, que se encargue de atender los reclamos presentados por los participantes respecto a las adquisiciones, previamente a la firma de los contratos.

3.1.9 Respecto la gestión de activos y pasivos

Como entidades públicas, las GADP adquieren activos y pasivos durante su gestión; la gestión adecuada de estos reduce los costos operativos y administrativos y, en el caso de los pasivos, disminuye los gastos financieros del endeudamiento público.

Con este fin, es necesario elaborar un registro de los activos financieros del GADP y realizar un seguimiento a e las empresas públicas en las que se compartan acciones. También se debe registrar los activos no financieros y de tierras pertenecientes al GADP, así como sus cambios, ubicación, uso y antigüedad, coordinadamente entre las áreas administrativa y contable de la institución. Es importante elaborar procedimientos internos para la enajenación de activos del GADP acordes con la normativa nacional, e informar sobre las transferencias o enajenaciones.

En el caso de los pasivos, se debe actualizar periódicamente los registros de la deuda interna y externa, mediante la comparación de los datos de las cuentas bancarias de la institución con los reportes y las tablas de amortización de los créditos emitidos por las entidades prestatarias, especialmente el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE); y preparar informes anuales de gestión de la deuda, que incluyen el servicio de la deuda, su volumen y sus operaciones. Se sugiere elaborar informes internos con análisis de la sostenibilidad de la deuda del GAD, para determinar el perfil de vencimiento y la capacidad de endeudamiento la institución, aparte de los análisis realizados por el BDE y el MEF.

3.1.10. Respecto a los informes internos de gestión

Para mejorar la vinculación entre la planificación y el presupuesto, y poder implementar un Presupuesto para Resultados, es necesario que las Direcciones ejecutoras o entidades prestadoras de servicios presenten informes periódicos del desempeño o de la cantidad de productos generados o de los resultados alcanzados; también, informes periódicos sobre la ejecución de los recursos recibidos, los productos o servicios pagados y las personas atendidas, que permitan comparar el desempeño de los servicios con los recursos recibidos.

Los informes presupuestarios deben ser compatibles con el POA para dar seguimiento al avance del cumplimiento de las metas programadas, y se deben socializar con las áreas responsables de la ejecución de sus respectivos POAs y Presupuestos. Se sugiere remitir al MEF los reportes de ejecución presupuestaria (cédula presupuestaria y otros) y socializarlos en las instancias internas del GADP. Es importante la elaboración periódica de informes analíticos o comentados sobre la ejecución presupuestaria para tomar decisiones respecto a retrasos en la ejecución de actividades y obras o a la resolución de problemas administrativos.

Adicionalmente, los GADP deben solicitar informes técnicos y financieros de la gestión de sus entidades adscritas (empresas públicas, corporaciones, patronato, etc.), reciban o no recursos del GADP, para establecer si la gestión se enmarca en los lineamientos y las políticas de prestación de servicios públicos establecidas por el GADP.

Los GADP deben realizar un seguimiento a los convenios suscritos con otros gobiernos subnacionales, para asegurar el uso adecuado de los recursos transferidos y el cumplimiento de sus objetivos. Se sugiere elaborar un manual de procedimientos para la suscripción e implementación de los convenios y para la transferencia de recursos entre los GADs subnacionales.

Es importante que los GADP realicen evaluaciones periódicas independientes sobre la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios y que den seguimiento a los reportes financieros para identificar retrasos en su ejecución presupuestaria o riesgos fiscales para el GADP.

3.1.11. Respecto a la transparencia de la información

Una Gestión de las Finanzas Públicas hace énfasis en los derechos de los ciudadanos a conocer, comprender y participar en el proceso presupuestario.
La normativa legal vigente establece la transparencia y el

acceso a la información presupuestaria de los GADs; sin embargo, esta normativa no específica el tipo de información, la periodicidad ni la oportunidad de la publicación que deben contener los informes o documentos destinados a la ciudadanía. Esta situación conlleva a que la información presupuestaria publicada en la página web de los GADPs utilice un lenguaje técnico, sea difícil de entender y se presenten formatos poco legibles (a veces son documentos escaneados de gran tamaño y baja resolución), lo cual dificulta el análisis y el debate público.

Es necesario que, además publicarla en la página web, la información presupuestaria (proforma presupuestaria, presupuesto aprobado, avances de ejecución, y liquidación del año fiscal), se socialice en o talleres informativos en las parroquias y comunidades, en las que se informe sobre los avances de las obras aprobadas en el presupuesto, en especial los del presupuesto participativo. Para este fin, se recomienda elaborar documentos comprensibles, es decir con un lenguaje simple y presentados en formatos legibles y amenos.

3.1.12. Respecto al análisis del presupuesto por parte del Consejo Provincial

Una etapa importante del ciclo presupuestario es el análisis y la aprobación de la proforma presupuestaria de parte del Consejo Provincial antes del inicio del año fiscal, así como la aprobación de las reformas presupuestarias y el seguimiento de la ejecución presupuestaria durante el año fiscal.

Para cumplir con estas actividades, los Consejos Provinciales deben elaborar e implementar procedimientos internos para examinar la proforma presupuestaria; estos procedimientos deben incluir los mecanismos de consulta pública, las disposiciones de organización interna (como los comités especializados de revisión), la asistencia técnica y medios de negociación, y la contratación de asistencia técnica para la revisión de la proforma presupuestaria.

Además, los Concejos Provinciales deben elaborar e implementar normas respecto a los criterios de aprobación de las reformas presupuestarias correspondientes a traspasos y otras reformas, incluyendo los plazos de presentación para las reformas propuestas al Consejo, el mecanismo de evaluación y reglas claras para los límites al alcance y naturaleza de las enmiendas presupuestarias.

3.1.13. Respecto al seguimiento de las recomendaciones de la auditoría

Los exámenes de control de la gestión realizados por la Contraloría General del Estado (CGE) son muy importantes, porque permiten identificar las debilidades en los distintos procesos del ciclo presupuestario, y verificar si se cumple la normativa nacional y local. Por lo tanto, las entidades deben implementar las recomendaciones derivadas de estos exámenes de manera oportuna e integral.

Para este fin, se recomienda establecer una unidad y/o funcionario responsable del seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones de los exámenes especiales de la Auditoría Interna y Externa; e implementar herramientas o mecanismos de seguimiento, base de datos o reportes del cumplimiento de las recomendaciones de los exámenes especiales de las Auditorías.

Es una buena práctica internacional dar a conocer al Consejo Provincial tanto los informes finales de los exámenes especiales realizados por las Auditorías Internas y Externas, como el cumplimiento de las recomendaciones de las distintas áreas del GADP. Para esto es necesario cambiar la normativa nacional (COOTAD y COPLAFP) e incluir estas recomendaciones en las competencias y funciones del

Consejo Provincial; también se debe realizar modificaciones a los reglamentos de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGCE) para que la CGE remita de oficio los informes finales de los exámenes especiales delas Auditorías Internas y Externas al Consejo Provincial, para que conozcan y den seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones.

CAPÍTULO 4

METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS DESARROLLADAS POR EL CONGOPE

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) tiene como Misión: “Somos una institución de alto valor público encargada del fortalecimiento de capacidades, la representación y defensa de la autonomía, la descentralización y los intereses de los Gobiernos Provinciales del Ecuador en el marco de sus respectivos procesos de desarrollo territorial”; su Visión expresa: “Al 2021 seremos reconocidos y lideraremos espacios a nivel nacional, regional e internacional como una institución que promueve la consolidación del nivel intermedio de gobierno y los procesos de desarrollo territorial en Ecuador y Latinoamérica.”

Los objetivos estratégicos del CONGOPE son:

- Incrementar la presencia de los GADP en espacios de diálogo, construcción de propuestas y de decisión político-técnica con actores locales, nacionales e internacionales para su consolidación como Gobierno Intermedio del país.
- Incrementar las capacidades de gestión e innovación en los GADP para que asuman el rol de Gobierno Intermedio en el marco de los proceso de desarrollo territorial.
- Incrementar las oportunidades de posicionamiento y liderazgo institucional como una entidad de alto valor público en espacios de incidencia y representación nacional e internacional.

• Incrementar las capacidades técnico–políticas y de innovación para una gestión eficiente del servicio público institucional.

En el marco del Proyecto "Finanzas Públicas Provinciales", el CONGOPE ha contratado consultorías para desarrollar herramientas que permitan a los GADPs mejorar la gestión de sus finanzas públicas.

4.1 Manual para la articulación plan-presupuesto

Este manual presenta la metodología para orientar la gestión pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales hacia el logro de resultados, que se traduzcan en la mejora de las condiciones de vida de la población.

La metodología se elabora a partir del concepto base de la Gestión para Resultados de Desarrollo, que concibe la gestión como un medio para generar valor público; por tanto, incorpora la dimensión de resultados en todo el ciclo de la gestión.

El manual plantea procesos claros de gestión y articulación, metodologías e instrumentos útiles para cada fase del ciclo de gestión: planificación, programación y formulación, ejecución y gestión operativa, seguimiento, evaluación y cierre.

Se incorporó al manual las últimas disposiciones del reglamento del COPLAF , con énfasis en: el proceso de priorización de la inversión pública; la construcción del Banco de Proyectos como instrumento para gestionar los sistemas de inversión locales orientados al cumplimiento de resultados; la integración de la planificación y el presupuesto; la gestión de proyectos; y la importancia de la construcción de un sistema de información que permita monitorear el cumplimiento de resultados y retroalimentar la definición de políticas públicas. El manual se enfoca en visibilizar las interrelaciones de los procesos del ciclo de gestión y se orienta al cumplimiento de resultados.

El manual considera a la participación ciudadana como un eje transversal de la administración pública, y un elemento clave para el ejercicio de la ciudadanía, ya que amplía el reconocimiento de los ciudadanos como titulares de derechos y reconoce su papel activo en el proceso de diseño, ejecución y control de las acciones públicas. La participación ciudadana es un eje transversal en los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, para poder incluir las demandas ciudadanas en el ciclo de gestión.

El manual está dividido en tres partes. La primera, contiene el marco legal vigente y la segunda, el marco conceptual; las dos son el fundamento del diseño metodológico. En la tercera parte se presenta el manual, que contiene el macroproceso de gestión pública para resultados de desa-

rrollo, los procesos transversales, los procesos del ciclo, los subprocesos y procedimientos. Aunque no siempre el macroproceso es secuencial, se ha diseñado flujos ideales para tener una mejor perspectiva de los momentos del ciclo y su articulación; por lo que se puede identificar en qué momento se encuentra el GADP y dirigirse a esta sección sin tener que revisar el manual completo.

El CONGOPE está desarrollando una plataforma informática que permite operativizar este manual e implementarlo en los Gobiernos Provinciales.

4.2. Manuales para analizar nuevos ingresos para GAD provinciales

La necesidad de incrementar los ingresos de los GADP ha motivado el diseño de nuevos modelos de gestión financiera y la búsqueda de nuevas fuentes.

Con este fin, se ha desarrollado tres manuales que permitirán el análisis de viabilidad de posibles nuevos ingresos para GAD Provinciales:

1. Manual para Validación de Nuevos Ingresos: permite validar propuestas de nuevos ingresos en base a un análisis técnico, de alianzas y jurídico. La metodología contiene tres pasos:

Paso 1 – Análisis técnico.
Paso 2 – Análisis de alianzas.
Paso 3 – Análisis jurídico.

2. Manual para determinar nuevas formas de ingreso: presenta una metodología para analizar opciones de creación de nuevos ingresos para los GADP. La metodología plantea cinco pasos:

Paso 1 – Determinación del modelo de negocio asociado.aso 2 – Determinación de la localización.
Paso 3 – Estimación de fórmulas de cálculo de los nuevos ingresos.
Paso 4 – Análisis de potencialidad de recaudación.
Paso 5 – Validación de la propuesta.

3. Manual Jurídico para la implementación de modelos de gestión financiero-tributaria: Para implementar los nuevos modelos de gestión financiera, sustentados o

no en nuevos tributos, en cualquier nivel de gobierno, es necesario contar con un modelo jurídico que permita su implementación; respecto a los modelos de recaudación, estos deben cumplir con aspectos legales básicos que en algunos casos se manejan por especialistas en las diversas materias. El manual desarrolla conceptos, modelos y pautas para el desarrollo de instrumentos jurídicos que asocian las ideas propuestas y buscan mejorar sus ingresos.

4.3 Manual de procedimientos de control interno

Un sistema de control interno tiene los siguientes objetivos: promover la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones bajo principios éticos y de transparencia; garantizar la confiabilidad, integridad y oportunidad de la información; cumplir con las disposiciones legales y la normativa de la entidad para otorgar bienes y servicios públicos de calidad; y proteger y conservar el patrimonio público. Considerando estos objetivos se diseñó y elaboró este Manual, que define procedimientos y mecanismos para un control interno adecuado de los procesos de gestión financiera pública de los GADP.

Los objetivos específicos del Manual son: identificar y definir los procedimientos de control interno para ciertos procesos y subprocesos definidos en la gestión financiera pública de los GADP; establecer mecanismos que permitan generar procesos efectivos para mejorar el manejo y la transparencia de la información financiera de los Gobiernos Provinciales; estandarizar procedimientos sobre los procesos y subprocesos definidos, con el fin de fortalecer su accionar y control interno, para que orienten el trabajo y la consulta permanente para la gestión.

El Manual de Procedimientos de Control Interno aborda primero los aspectos conceptuales, legales y normativos acerca del control interno; luego, describe detalladamente a través de una matriz el procedimiento secuencial y ordenado de cada actividad y sub-actividad que debe realizarse en cada procedimiento desarrollado; y finalmente identifica el área o unidad responsable de estas actividades y el tiempo estimado para su ejecución.

Cada procedimiento desarrollado incluye una sección de definiciones de los términos utilizados, una matriz de indicadores, el detalle de la base legal y normativa de sustento, e incorpora sugerencias de formatos si es pertinente. El Manual complementa la parte descriptiva con la presentación de diagramas de flujo de los procedimientos desarrollados.

Para diseñar y elabora este Manual se realizó un análisis legal, normativo y situacional de cinco gobiernos provinciales: Chimborazo, Los Ríos, Napo, Santo Domingo y Tungurahua, lo cual permite contar con un marco de referencia adecuado para su implementación posterior.

Se ha previsto que los procedimientos planteados en el Manual se apliquen en proyectos pilotos en los GADP mencionados, y posteriormente evaluarlos y actualizarlos para implementarlos en el corto plazo en otros GADP, con el acompañamiento del CONGOPE.

El Manual proyecta el alcance de los siguientes procedimientos:

- Adquisiciones de bienes y servicios.
- Contrataciones en obras por administración directa.
- Contratación de obras (referencial).
- Gestión de viáticos y movilizaciones.
- Prevención y detección de fraudes.
- Control de los activos fijos.
- Salvaguardas de la información.
- Conciliación y compensación de las cuentas de orden y cuentas de anticipos.
- Gestión presupuestaria del compromiso y del devengado.

• Socialización interna de la información de ejecución presupuestaria.
• Socialización externa (con la ciudadanía) de la información de ejecución presupuestaria.
• Procedimientos ante una declaratoria de emergencia.
• Implementación y seguimiento a las recomendaciones de auditoría.
• Contratación de consultorías.

Adicionalmente, se presenta una matriz para evaluar los riesgos de los procesos críticos y para elaborar el plan de mitigación.

4.4. Mecanismos articulados que promuevan procesos de transparencia, difusión de información de las fases del presupuesto, y promoción de la participación ciudadana en el ciclo presupuestario

A partir del objetivo de avanzar en "el empoderamiento ciudadano" para fortalecer los procesos de participación ciudadana y control social, con el desarrollo de nuevos mecanismos "que promuevan procesos de transparencia y difusión de información en las diferentes fases del presupuesto", esta consultoría sugiere combinar cuatro acciones presentes en el Ciclo del Presupuesto Público, que

pueden aplicarse progresivamente según las características de cada provincia:

1. El uso de los ***mecanismos de participación institucionalizados en el Ciclo de la Política Pública.*** Esto implica fortalecer la autonomía de las Asambleas Ciudadanas, de los Consejos de Planificación Local y el funcionamiento de la Instancia Máxima, ofreciendo mayor información para poder empoderarse de los espacios participativos creados por la normativa existente.

2. El uso de ***mecanismos de participación y control social*** reconocidos en la normativa ecuatoriana, que pueden utilizarse en cualquier momento, no siempre sujetos a los calendarios ni a los espacios determinados en el Ciclo de la Política Pública (citados en el punto anterior). Estos mecanismos son: de participación (audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, consejos consultivos), y de control (las veedurías, los observatorios y la rendición de cuentas); y están dirigidos a los actores incluidos en el sistema de participación, sobre todo a los que están fuera del sistema. Su activación consiste en ofrecerles información ágil, útil, pertinente.

3. El uso de o***tros mecanismos de participación y***

control social que promuevan el aparecimiento de otros actores (especialmente jóvenes), que incorporen a personas que no usan mecanismos electrónicos, que sean apropiados culturalmente y se acerquen a personas hablantes de lenguas originarias o no acostumbradas a leer textos complejos, que incluyan información útil (formación, servicios, información de precios, mercados, tecnologías), y que promuevan la reflexión, el debate (temas, buenas prácticas, etc.) y la sistematización de experiencias (lecciones aprendidas y conocimientos).

4. E***l uso de mecanismos electrónicos*** que faciliten la relación ágil y directa entre la ciudadanía y las autoridades, que permitan formular preguntas, denuncias y quejas, que acojan sugerencias e iniciativas, que permitan la participación en las decisiones sin asistir a las asambleas, que informen con representaciones sencillas, gráficos y lenguaje coloquial.

Se trata de un conjunto integrado de acciones que buscan aplicar de mejor manera la normativa existente, de crear nuevas posibilidades de participación y de canalizar las sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, mientras se cumple con la normativa de transparencia establecida en la LOTAIP y en la Ley de Participación.

4.5. Formación ciudadana en finanzas públicas subnacionales y participación ciudadana

El CONGOPE y la CORAPE desarrollaron una serie de documentos de formación ciudadana denominados "Finanzas Públicas y Participación Ciudadana en los GADs Provinciales". La serie contiene cuatro cartillas, en español y quichua, cuyo propósito es educar y formar a la ciudadanía en temas relacionados con las finanzas públicas, la participación efectiva y el diálogo social entre el gobierno y la sociedad civil.

- Cartilla 1: ¿Qué son las Finanzas Públicas?
- Cartilla 2: El presupuesto
- Cartilla 3: El Presupuesto Participativo
- Cartilla 4: El Control Social – Gobierno abierto y transparente

Además, se desarrolló 16 Microprogramas Educativos e Informativos sobre las finanzas públicas, para la difusión radial o en espacios de aprendizaje comunitario:

- Tema 1: Introducción
- Tema 2: ¿Qué son las Finanzas Públicas?
- Tema 3: El Sistema de participación ciudadana
- Tema 4: Funciones, recursos financieros y competencias de los GADs

• Tema 5: ¿Qué implica la eficiencia de la gestión financiera?
• Tema 6: ¿Por qué medir y evaluar la gestión financiera?
• Tema 7: La planificación y el presupuesto
• Tema 8: El ciclo presupuestario
• Tema 9: La participación ciudadana en el ciclo presupuestario
• Tema 10: El Presupuesto Participativo
• Tema 11: Experiencias en construcción del presupuesto participativo en los GADP
• Tema 12: El Presupuesto con un enfoque de derechos y presupuesto sensible al género
• Tema 13: La Transparencia presupuestaria y el presupuesto abierto
• Tema 14: El Presupuesto Ciudadano
• Tema 15: La Vigilancia ciudadana y el Control Social
• Tema 16: La Rendición de cuentas

4.6. Otros recursos desarrollados por el CONGOPE

En el marco de sus objetivos estratégicos, el CONGOPE ha desarrollado insumos didácticos, como presentaciones de power point e informes, que facilitan una mirada general sobre el proceso de descentralización fiscal en el país, ya que presentan datos sobre la evolución específica de

los recursos fiscales asignados y gestionados por cada GAD Provincial.

En este marco, se ha identificado los mecanismos de acceso a recursos financieros gestionados por los GADP: las asignaciones fiscales desde el presupuesto general del estado por concepto de modelo de equidad territorial y competencias, que actualmente solo se asignan para la gestión de inversión y el gasto corriente de riego y drenaje; los recursos por autogestión que, aunque son limitados, hay casos de recaudación que se pueden replicar en los demás GADP; los recursos por financiamiento interno y/o externo; y recursos para la inversión en proyectos de desarrollo que se pueden captar a través de varios modelos de gestión, pero que actualmente se enfocan en las alianzas y/o asociaciones entre el sector público y privado.

Además de la información sobre los ingresos de los GAD Provinciales, existen insumos que muestran el destino del gasto durante el periodo 2014 - 2018, basados en los procesos de régimen común generados por las prefecturas a través del SERCOP; estos procesos permiten una mirada a la gestión realizada y al destino de los recursos de cada GADP, mediante el régimen de contratación regula los procesos de inversión de los recursos públicos y genera la información base para la toma de decisiones futuras.

Adicionalmente, se ha elaborado un insumo didáctico acerca de los incentivos para la inversión enmarcados en la normativa nacional vigente, que aporta en el proceso de formulación de los proyectos de inversión y permite enfocar mejor la captación de los recursos provenientes de la inversión nacional o internacional, para poder gestionar las obras en el territorio a través de alianzas o cooperación. Esto impulsa a los GADP a plantearse programas y proyectos integrales de manera vertical y horizontal, incluyendo a todos los actores del territorio comprometidos con un objetivo común y con la optimización de los recursos públicos. Esto implica el uso adecuado de estos recursos mediante la articulación del proceso de planificación del territorio al plan de trabajo de las autoridades locales, lo cual obliga a establecer un plan de inversión plurianual integral, con una definición clara de la demanda de inversión requerida para la ejecución de los programas o proyectos priorizados en el territorio con la participación de todos los actores, y de esta manera determinar objetivamente el destino de los recursos.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

1. El buen desempeño del sistema de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) es una condición necesaria para alcanzar sus objetivos: 1) la disciplina fiscal agregada, 2) la asignación estratégica de recursos y 3) la provisión eficiente de servicios públicos a la población.

2. La disciplina fiscal es una competencia del Gobierno Central, pero afecta a las finanzas de los GADs, por la dependencia que tienen respecto a las transferencias corrientes y de inversión provenientes del Gobierno, toda reducción o incremento afecta a la gestión de los gobiernos locales.

3. El logro de la asignación estratégica de recursos se alcanza con una clasificación presupuestaria conforme a las normas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, por informes fiscales que incluyen información completa sobre ingresos y gastos, y por informes de calidad acerca de la ejecución presupuestaria en el curso del año. En cierta medida, el proceso de preparación presupuestaria y el examen del ante-proyecto de presupuesto realizado por el Consejo Provincial, si son de buena calidad, favorecen el proceso de asignar recursos de manera estratégica.

4. Las necesidades de mejora evidenciadas en el sistema de Gestión de las Financias Públicas de los GADP son:

1) la credibilidad del presupuesto, programado y aprobado por el Consejo Provincial, el respeto al presupuesto durante su fase de ejecución (hay en la mayoría de GADP una ejecución presupuestaria anual menor al 85% en relación con el presupuesto inicialmente aprobado) 2) el Consejo Provincial, como ente normativo y fiscalizador, debe examinar a profundidad el presupuesto y participar en la asignación del gasto, así como establecer procedimientos para el análisis de la proforma presupuestaria y de las reformas que debe aprobar; 3) la confiabilidad de las cifras de los techos presupuestarios asignados en la proforma, que son referentes parciales de la ejecución real de recursos, como evidencian las numerosas reformas y traspasos presupuestarios realizados durante el ejercicio fiscal; 4) la articulación de la programación del gasto con la planificación territorial y la gestión del presupuesto a mediano plazo; 4) tener la documentación fiscal clave disponible al público a través de medios de fácil acceso y de manera oportuna; pues la debilidad de estos aspectos dificulta la capacidad de gestionar una adecuada rendición de cuentas.

5. La prestación efectiva de servicios públicos a la población es quizás el objetivo más importante de la GFP y el principal argumento para generar procesos de descentralización que permitan tomar las decisiones a sus usua-

rios. Existen fortalezas que potencian la capacidad de los GADP de proveer servicios públicos eficientemente, las más evidentes son: 1) las compras y las contrataciones estatales realizadas conforme a las normas nacionales, establecidas en la Ley y en el SERCOP; 2) los controles internos adecuados para el gasto provincial; 3) la gestión de los recursos humanos enfocada en la preparación y ejecución de la nómina de personal; y 4) el seguimiento e implementación de las recomendaciones de la auditoría externa.

6. Los componentes del sistema de GFP en el GADP que debilitan la prestación efectiva y satisfactoria de los servicios públicos son: 1) el escaso seguimiento y evaluación del desempeño de la prestación de servicios, ya sea directa, realizada por el GADP, o por las entidades extrapresupuestarias; 2) la baja previsibilidad de los recursos asignados para comprometer el gasto, pues dependen de las transferencias del Gobierno Central al GADP; y, 3) el débil funcionamiento del sistema de inversión pública, específicamente la evaluación, costeo y seguimiento de los proyectos priorizados, los cuales se pueden repriorizar durante el ejercicio fiscal.

7. Se debe mejorar sustancialmente la socialización suficiente de los informes de ejecución presupuestaria al in-

terior de los GADP, para que las áreas ejecutoras o a sus dependencias puedan realizar los correctivos necesarios para mejorar los niveles de ejecución y alcanzar las metas y plazos establecidos. Igualmente se debe socializar con la ciudadanía la ejecución presupuestaria en el POA con información comprensible a través de medios de información accesibles a poblaciones alejadas, especialmente respecto al cumplimiento de las obras/actividades incluidas en el presupuesto participativo aprobado.

8. Para alcanzar los objetivos de una Gestión Financiera Pública eficiente en los GADP es necesario realizar reformas en la normativa nacional que mejoren aspectos como: el acceso a la información presupuestaria a personas no expertas (Ley de Transparencia de la Información y COOTAD), las facultades del Consejo Provincial para conocer y dar seguimiento a los informes de los exámenes especiales de Contraloría (COOTAD y LOGCE), las normas técnicas presupuestarias y contables nacionales que incorporen normas internacionales (MEF), entre otros.

9. El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador tiene interés en apoyar el proceso de mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas de los GADPs y, a través del proyecto "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de Gobiernos Provinciales, con el enfoque de Gestión por Resultados y Participación Ciudadana", ha desarrolla-

do metodologías y herramientas para apoyar a los GADP en cuatro temas fundamentales:[58]

a. Articulación de la planificación y el presupuesto, basada en la metodología de presupuesto por resultados.

b. Metodologías para la creación de nuevos ingresos para los GADP, conforme a la normativa nacional y local vigente.

c. Manual de control interno para 14 procesos específicos, que abarca temas administrativos, talento humano, compras públicas, gestión de activos, elaboración de informes, etc.

d. Propuestas de comunicación y difusión de la gestión de las finanzas públicas a la ciudadanía.

[58] Estas metodologías y herramientas fueron descritas en el capítulo 3 y son productos que el CONGOPE socializará entre sus asociados acompañando la implementación de estas herramientas.

CAPÍTULO 6

BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Secretariado PEFA. Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas. Febrero de 2016. Washington DC, EEUU.

- Secretariado PEFA. Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas. 2011. Washington DC, EEUU.

- PEFA Secretariat, Guidelines for the application of the Performance Measurement Framework at Sub-National Government Level, Volumes I & II, Washington DC, March 2008;

- PEFA Secretariat, Directrices para la aplicación del marco PEFA a nivel sub-nacional, Wahington DC., enero 2013

- Federación Internacional de Contadores, Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, New York, 2010.

- FMI/IMF, Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, 2001.

- CAF. Finanzas públicas para el desarrollo. Reporte de Economía y Desarrollo 2012. Bogotá, Colombia.

- Senplades. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Quito, Ecuador

- Senplades. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito, Ecuador

- Senplades. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito, Ecuador

- Senplades. Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Quito, Ecuador

- INEC. Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2016-2019. GADP Chimborazo (2015)

- Informe de Rendición de Cuentas 2016. GAD Chimborazo

- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Sto. Domingo de los Tsáchilas, 2012.

- Plan de Ordenamiento Territorial del HGP de Tungurahua, 2011.

- SENPLADES. Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales. Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas SENPLADES / 1a edición – Quito, 2011.

- CONGOPE. Metodología para mejorar la articulación de la planificación y el presupuesto, orientada en la gestión por resultados. 2018

- CONGOPE. Propuesta para la generación de nuevos ingresos en el marco de la normativa nacional y local. 2018

- CONGOPE. Diseño de un Manual Operativo piloto de control interno. 2018

- CONGOPE. Metodología de comunicación y difusión a la ciudadanía, de la gestión de las finanzas públicas. 2018

- CONGOPE, y CORAPE. Serie de documentos de formación ciudadana denominados “Finanzas Públicas y Participación Ciudadana en los GADs Provinciales”. 2019

- MEF. Presupuesto ciudadano 2019.

PÁGINAS WEB

• Secretariado PEFA
www.pefa.org

• Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)
www.congope.gob.ec

• Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador
www.finanzas.gob.ec

• Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador
www.senplades.gob.ec

• Contraloría General del Estado:
www.contraloria.gob.ec

• Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP):
www.compraspublicas.gob.ec

• Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo: www.chimborazo.gob.ec/chimborazo/

• Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Tungurahua: www.tungurahua.gob.ec/

• Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo
www.napo.gob.ec/

• Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Los Ríos
www.los-rios.gob.ec/

• Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas
www.gptsachila.gob.ec/

• Presidencia de la República del Ecuador:
www.presidencia.gob.ec

• Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
www.inec.gob.ec

• Diccionario de la Gestión Pública
http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/index.php

ANEXO 1

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Término	Definición
Auditoría	Es el proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar el grado en que se cumplen los criterios de auditoría.
Auditoría interna	Es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y asesoría, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización; evalúa el sistema de control interno, los procesos administrativos, técnicos, ambientales, financieros, legales, operativos, estratégicos y gestión de riesgos.
Autonomía económica, presupuestaría o financiera:	Administración autónoma del flujo de egresos, que se giran con cargo al Sistema Único de Cuentas del Tesoro, dentro de los límites establecidos en el Presupuesto General del Estado y otros presupuestos públicos, conforme a las disposiciones de la ley
Asignación presupuestaria:	Importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas.
Catálogo:	Instrumento administrativo que presenta, en forma ordenada y sistematizada, un listado de cosas o eventos relacionados con un tema en particular.
Catálogos presupuestarios:	Instrumentos de sistematización y estandarización de la información presupuestaria con fines de registro y control estadísticos y de toma de

	decisiones. Serán definidos, actualizados y administrados por la Subsecretaría de Presupuestos.
Cédula presupuestaria:	Identifica el estado de ejecución de las partidas de ingresos y gastos (inicial, codificado, comprometido, devengado y pagado etc.)
Ciclo presupuestario:	Es un proceso que está compuesto por un conjunto de fases o etapas en las que intervienen las instancias que definen, deciden ejecutan y evalúan el presupuesto. Las fases que conforman este ciclo son: Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución, Evaluación, Clausura y Liquidación.
Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público:	Es el elemento directriz del ordenamiento y organización de las asignaciones presupuestarias, que distingue el origen y fuente de los ingresos y el objeto de los gastos identificados según su naturaleza económica. El uso del Clasificador de Ingresos y Gastos es obligatorio para todas las instituciones y organismos del sector público no financiero. Su modificación o actualización corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas.
Compromiso de gastos:	Acto administrativo por el que la autoridad competente decide su realización, momento en el cual se genera una reserva parcial o total de la asignación presupuestaria. El compromiso se materializa en el momento en que se conviene o contrata formalmente con un tercero la realización de obras, provisión

	de bienes, prestación de servicios, transferencias o subvenciones.
Clausura del Presupuesto:	Fecha final de la gestión presupuestaria. Se realiza el 31 de diciembre de cada año.
Codificado:	Monto de la asignación presupuestaria modificada por efecto de la aprobación de resoluciones presupuestarias (incrementos o disminuciones con respecto a los ingresos y asignaciones del presupuesto aprobado inicialmente) a una fecha determinada.
Comprometido:	Monto de la asignación presupuestaria que ha sido reservado para la realización de gastos específicos. Columna de la cédula presupuestaria que muestra el total de compromisos realizados para cada partida presupuestaria.
Compromisos:	Acto administrativo por el cual la autoridad competente, compromete una parte o la totalidad de una asignación presupuestaria para la realización de un gasto. El reconocimiento de un compromiso requiere la existencia en el presupuesto de
Control Previo	Es la revisión de los documentos habilitantes que determinan la legalidad de las actividades de los procesos que ejecutan los servidores públicos
Costo	Es el valor de efectivo o medios líquidos equivalentes al efectivo, o el valor razonable de otra contraprestación entregada, para comprar un activo en el momento de su adquisición o construcción.
Descentralización	Transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades

	y recursos desde el nivel de Gobierno Nacional hacia los otros niveles de gobierno (subnacionales). El proceso de descentralización se sustenta en tres ámbitos: administrativo, político y fiscal. La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el Estado Central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.
Desconcentración	Transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel, regional, provincial, distrital o circuital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.
Devengado:	Registro de los hechos económicos en el momento que ocurre, haya o no movimiento de dinero, como consecuencia del reconocimiento de los derechos y obligaciones ciertas, vencimiento de plazos, condiciones contractuales, cumplimiento de disposiciones legales o prácticas comerciales de general aceptación.
Directrices presupuestarias:	Son los lineamientos generales de políticas y técnicas para formular las proformas presupuestarias institucionales, que son emitidas por el Ministerio de Finanzas para cada ejercicio fiscal, sobre la base de los

	objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo, Programa del Gobierno Programa Macroeconómico y Programación Presupuestaria Cuatrianual
Ejecución presupuestaria:	Comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.
Ejercicio fiscal:	Es el período regular presupuestario y contable dentro del cual se hacen y se ejecutan las estimaciones de ingresos y de gastos. Comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.
Enfoque de género	Presta atención no solo a las mujeres sino a las relaciones entre los géneros. Se utiliza para diseñar, ejecutar y evaluar programas y políticas públicas y permite la formulación de políticas orientadas a alcanzar la autonomía económica, social y política con equidad para mujeres y hombres. Hace énfasis en la necesidad de considerar los efectos e impactos diferenciales y desiguales de las políticas y estrategias de desarrollo sobre hombres y mujeres.
Evaluación presupuestaria:	Es la fase del ciclo presupuestario en la que la institución ejecutora mide la eficacia y eficiencia de los resultados alcanzados y proporciona los elementos de juicio a los responsables de la gestión administrativa para que adopten las medidas correctivas

	tendientes a la consecución de sus objetivos y a la optimización del uso de los recursos puestos a su disposición. Esta evaluación de los resultados también permite al organismo de la Planificación nacional verificar el cumplimiento de los Planes de Desarrollo y Planes de Gobierno. A la entidad de Control, verificar el grado y forma en que se ha realizado la gestión.
Formulación presupuestaria:	Es la fase del proceso presupuestario en la que se articulan las propuestas de acción y producción de los entes demandantes de recursos con los catálogos y clasificadores presupuestarios. Representa la estructura formal del presupuesto en los términos técnicos que el ente rector del sistema presupuestario señale. La formulación presupuestaria se expresa con la estimación o proyección cuantificada en términos monetarios de los ingresos, financiamiento, gastos y amortización, requeridos por los planes operativos anuales.
Gasto:	Es toda aquella erogación que llevan a cabo los entes económicos para adquirir los medios indispensables en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios.
Indicadores de gestión	Indicadores de gestión: la función principal de los indicadores de gestión es medir el avance y logro de los procesos y actividades de una institución u organización. Se entiende por gestión al proceso mediante el cual la institución

	asegura la obtención de recursos, y su empleo eficaz, y eficiente para el cumplimiento de sus objetivos operativos.
Indicadores de resultados:	Miden el acceso, uso y satisfacción de los servicios públicos; por ejemplo, el uso de hospitales, y en general de la satisfacción de los servicios recibidos, acceso al financiamiento, entre otros. No son dimensiones del bienestar per se, pero son elementos que contribuyen al bienestar. Respecto al ejemplo anterior, el número de personas que son atendidas en las unidades médicas u hospitales públicos, serían indicadores de resultado.
Ingresos previstos:	Estimaciones anuales, plurianuales o de otros períodos, de las recaudaciones por distintas fuentes, obtenidas para financiar los egresos presupuestarios
Inversión pública	Es el gasto que realizan las entidades del sector público en la ejecución de programas y proyectos orientados a apoyar la producción y el desarrollo de la infraestructura básica productiva, así como para lograr una mayor y mejor accesibilidad de la población a los servicios
Liquidación presupuestaria:	Fase del ciclo presupuestario que corresponde a la consolidación de la información de la ejecución presupuestaria de un ejercicio fiscal.
Modificaciones presupuestarias:	Son las variaciones en las asignaciones presupuestarias tanto de ingresos como de gastos.

Ordenamiento Territorial:	Según el COOTAD se entenderá por ordenamiento territorial a la construcción de las políticas económica, social, cultural y ecológica-ambiental en el territorio. Tiene por objeto compatibilizar y armonizar la ocupación y el uso del territorio, la diversidad cultural, la localización de actividades productivas y el manejo de los recursos naturales, con el régimen de desarrollo
Organigrama estructural	Es la representación gráfica de la estructura organizacional. Sustenta y articula todas sus partes integrantes e indica la relación con el ambiente externo de la organización.
Participación Ciudadana	Es el mecanismo que se adopta para la participación y el derecho que tienen las personas, las organizaciones civiles y academia, a intervenir, a través de diversas acciones, en la elaboración, ejecución y seguimiento de las decisiones relacionadas en la gestión pública, cuando les asista interés o puedan resultar afectados por ellas.
Planificación	Proceso en el cual se diseñan y establecen objetivos, políticas y acciones para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios que se pueden presentar y los obstáculos que puedan evitar o demorar dicho resultado.
Plan estratégico	Es un conjunto de objetivos, estrategias, indicadores y riesgos al nivel sectorial, institucional, así como al segundo nivel de

	cada institución. Ejemplo: Subsecretaría o Coordinación General.
Plan nacional de desarrollo	El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores
Planificación institucional:	Consiste en la preparación de insumos técnicos necesarios y la gestión requerida para la promulgación de actos administrativos que establezcan políticas de Estado, políticas sectoriales, programación operativa y planes de inversión. La planificación institucional debe establecer lineamientos de política de largo plazo, que permitan orientar el accionar de la institución, así como la programación operativa de corto plazo en detalle que permita el monitoreo del desempeño del Ministerio. Proceso a través del cual cada entidad establece, en base a su situación actual, al contexto que la rodea, a las políticas nacionales, sectoriales y territoriales, y a su rol y competencias, como debería actuar para cumplir con su misión y brindar de forma efectiva y eficiente servicios y/o productos que le permitan garantizar derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus metas correspondientes.

Planificación operativa	Proceso mediante el cual una institución u organización decide que actividades se llevarán a cabo, que departamento o persona las realizara, los recursos que requerirán y el tiempo en el cual se realizarán. La planeación del trabajo generalmente cubre un período de un año o menos.
Plan Operativo Anual:	Documento elaborado por cada institución ejecutora en el que constan las previsiones de actividades, metas e indicadores de gestión, necesarios para el cumplimiento de los Planes de Desarrollo, acorde con las directrices de la entidad de planificación nacional y los requerimientos presupuestarios de un período fiscal anual en el contexto de una programación cuatrianual
Planificación Participativa:	El COOTAD determina que los ciudadanos y ciudadanas, colectividades y diversas formas organizativas tienen el derecho de participar en el proceso de planificación del desarrollo, para lo cual se aplicarán los mecanismos de participación ciudadana definidos en la Constitución y la Ley
Presupuesto General del Estado:	Es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Presupuestos prorrogados	Hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona el Presidente o Presidenta de la República, regirá el presupuesto inicial del año anterior. En el resto de presupuestos del sector público se aplicará esta misma norma.
Programación Institucional:	Comprende la especificación de objetivos, políticas y metas de corto, mediano y largo plazo acorde con los planes estratégicos y plurianuales institucionales y con los planes nacionales, sobre cuya base se elaboran los planes operativos a través de la correspondiente programación anual, en la que se definen las actividades y proyectos con sus respectivas metas e indicadores de gestión. La responsabilidad recae en las unidades de planificación y programación institucional.
Programación Presupuestaria:	Es la fase del proceso presupuestario en la que, sobre la base de los planes de desarrollo y las políticas gubernamentales, sectoriales e institucionales, se definen las propuestas de gestión de corto plazo, expresándolas en actividades y proyectos que busquen cumplir con los objetivos de la planificación.
Proforma Presupuestaria:	Documento preparado por el Ministerio de Finanzas y aprobado por el Presidente de la República que contiene los probables ingresos y el nivel a que podrían llegar los egresos que con cargo a ellos debe efectuarse dentro de un ejercicio fiscal.

	Una vez que la proforma es aprobada por la Asamblea Nacional, se convierte en el Presupuesto General del Estado
Presupuesto:	El presupuesto constituye una previsión de ingresos, financiamiento, gastos y amortizaciones. También se lo define como el instrumento por medio del cual se determinan y proyectan las fuentes de recursos, que permitirán financiar las autorizaciones máximas de gastos, para un período anual, con el propósito de ejecutar los programas de gobierno y alcanzar sus objetivos y metas, todo ello orientado a satisfacer las necesidades básicas de la población contribuyendo de esta manera al buen vivir El presupuesto a través de la asignación de recursos vincula los programas y proyectos con la planificación. El presupuesto puede tener el nivel de institucional, regional, local o nacional
Presupuesto inicial:	Es el presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, para un ejercicio financiero anual.
Presupuesto codificado	Es el presupuesto inicial más las reformas realizadas (aumentos y/o disminuciones), a un período de corte.
Presupuesto devengado:	Es el monto de las obras, bienes o servicios tramitados por la entidad cuyo valor es una obligación de pago, en forma independiente a si este pago se realizó o no.
Proyecto:	Es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien

	de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social).
Proyectos plurianuales:	Proyectos cuyo plazo de ejecución exceda a un ejercicio fiscal.
Recursos:	Conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos que permiten a una dependencia, entidad, u organización alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.
Recursos de créditos externos e internos:	Comprenden los ingresos por la venta de títulos y valores emitidos por las entidades del sector público y la contratación de créditos en el país y en el exterior.
Reformas presupuestarias	Se considerarán reformas presupuestarias las modificaciones en las asignaciones consignadas a los programas incluidos en los presupuestos aprobados que alteren los techos asignados, el destino de las asignaciones, su naturaleza económica, fuente de financiamiento o cualquier otra identificación de los componentes de la clave presupuestaria.
Resultados:	Son los efectos previstos de la provisión de los productos a la sociedad. Son cambios causados por la intervención pública en los individuos, las estructuras sociales o el entorno físico. Un producto puede generar uno o más resultados previstos.
Seguimiento:	Mecanismo para evaluar regularmente la situación de una política, programa o proyecto, observando si las actividades se llevaron a cabo como fueron planeadas

	y si dieron los resultados esperados. Se refiere al monitoreo oportuno de la gestión pública para diagnosticar su estado actual y generar alertas de prevención y corrección con el fin de tomar decisiones acertadas.
Seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas	El seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas consiste en compilar, sistematizar y analizar la información sobre lo actuado en dichas materias para proporcionar elementos objetivos que permitan adoptar medidas correctivas y emprender nuevas acciones públicas. Para este propósito, se debe monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria y el desempeño de las entidades, organismos y empresas del sector público en función del cumplimiento de las metas de la programación fiscal y del plan nacional de desarrollo.
Sistema de Administración Financiera (SAFI)	El Sistema de Administración Financiera "SAFI" es el conjunto de elementos interrelacionados, interactuantes e interdependientes, que debidamente ordenados y coordinados entre sí, persiguen la consecución de un fin común, la transparente administración de los fondos públicos.
Sistema nacional de contratación	Es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismo y relaciones

pública	organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por la Entidad Contratante
Sistema nacional descentralizado de planificación participativa	Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.
Sostenibilidad fiscal:	Es la capacidad de las finanzas públicas para responder a sus obligaciones de manera solvente tanto en el presente como en el futuro.

Fuente: Diccionario de la Gestión Pública. Secretaria Nacional de la Administración Pública SNAP 2019.

(http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/index.php)

ANEXO 2

INDICADORES DE LA METODOLOGÍA PEFA 2016

Pilar / Indicador
A. PILAR 1: CONFIABILIDAD DEL PRESUPUESTO
ID-1 Resultados del gasto agregado
ID-2 Resultados en la composición del gasto
ID-3 Resultados de los ingresos agregados
B. PILAR 1: TRANSPARENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
ID 4 Clasificación del presupuesto
ID 5 Documentación del presupuesto
ID 6 Operaciones del gobierno central no incluidas en informes financieros
ID 7 Transferencias a los gobiernos subnacionales
ID 8 Información de desempeño para la prestación de servicios
ID 9 Acceso público a la información fiscal
C. PILAR 3: GESTION DE ACTIVOS Y PASIVOS
ID 10 Informe de riesgos fiscales
ID 11 Gestión de la inversión pública
ID 12 Gestión de activos públicos
ID 13 Gestión de la deuda
D. PILAR 4: ESTRATEGIA FISCAL Y PRESUPUESTACIÓN BASADAS EN POLÍTICAS
ID 14 Previsiones macroeconómicas y fiscales
ID 15 Estrategia fiscal
ID 16 Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto
ID 17 Proceso de preparación del presupuesto
ID 18 Escrutinio legislativo del presupuesto
E. PILAR 5: PREVISIBILIDAD Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
ID 19 Administración de ingresos
ID 20 Contabilidad de los ingresos
ID 21 Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso

ID 22 Atrasos en el pago de gastos
ID 23 Controles de la nómina
ID 24 Adquisiciones
ID 25 Controles internos del gasto no salarial
ID 26 Auditoría interna
F. PILAR 6: CONTABILIDAD Y PRESENTACIÓN DE INFORMES
ID 27 Integridad de los datos financieros
ID 28 Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso
ID 29 Informes financieros anuales
G. PILAR 7: ESCRUTINIO Y AUDITORIA EXTERNOS
ID 30 Auditoria Externa
ID 31 Escrutinio legislativo de los informes de auditoría
INDICADOR SOBRE TRANSFERENCIAS
HLG-1. Transferencias desde el nivel superior de gobierno

ANEXO 3

EL PROYECTO EN IMÁGENES

Componente A:
Fortalecimientos a la Gestión de las Finanzas Públicas

El componente A busca promover una Gestión Financiera Pública – GFP eficiente, abierta y transparente; para lo cual se utilizo la herramienta gasto publico y rendición de cuentas - PEFA que es una metodología con estandares internacionales que permite tener un visión de la fortalezas y debilidades de la GFP

PROCESO DE EVALUACIÓN

1. Taller de introducción e inducción a la metodología PEFA en territorio.

2. Entrevistas a las áreas que son parte del Sistema de Gestión Financiera y levantamiento de información para análisis.

3. Revisión y observaciones de informe preliminar por parte de los GADP para que el equipo.

4. Taller de entrega de resultados y aclaraciones de dudas.

5. Informe final Diagnostico a la Gestión Financiera Publica.

Primer taller de inducción y formación en metodología PEFA

Técnicos de GADP de Napo y Santo Domingo de los Tsáchilas

Técnicos de GADP de Los Ríos, Esmeraldas y Carchi

Técnico MNE, consultor equipo de evaluación y técnico CONGOPE

Segundo Taller de Formación PEFA; facilitador Jorge Shepard experto consultor PEFA, técnicos de GADP de Los Ríos, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas y Técnicos de CONGOPE

Talleres de introducción en territorio

GADP Los Ríos

GADP Tungurahua

GADP Chimborazo

GADP Napo

GADP Santo Domingo

GADP Chimborazo; Jefe de Presupuesto explica el funcionamiento del sistema informático generado por el gobierno provincial y relación con las demás departamentos.

GADP Napo; se expone los resultados y existe una comunicación de doble vía donde se va puntualizando acciones de mejora

Consideraciones frente a los Resultados de Informes Finales PEFA en Talleres entrega de resultados:

a) La gestión financiera pública abarca proceso de planificación que deben estar integrados en todas las áreas que conforman el Gobierno Provincial;

b) Para mejora la GFP se debe realizar cambios en normativa nacional;

c) Las instituciones de control deben involucrarse en los procesos con miras a la mejora continua.

PLANES DE MEJORA

Con los resultados de los diagnósticos el siguiente paso es la elaboración e implementación de planes de mejora; el proyecto al no contar con recursos para la implementación integral de los planes de mejora se estableció un proceso de trabajo multidisciplinario con las áreas de planificación, financiero, administrativo y jurídico de CONGOPE para priorizar el desarrollo de estudios que permitan difundir las buenas prácticas encontradas en los GADP que son parte del proyecto.

MANUALES Y GUÍA NUEVOS INGRESOS

GADP Los Ríos

1) Recolección de información con técnicos provinciales

CONGOPE

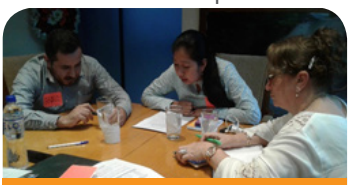
2) Recolección de información y observaciones con técnicos de CONGOPE

MANUAL DE GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO

GADP Santo Domingo de los Tsáchilas

3) Presentación propuesta

GADP Napo



4) Desarrollo de Ejercicios

PROPUESTA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GADP Chimborazo

GADP Los Ríos

GADP Tungurahua

5) Mesas de trabajo

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

GADP Napo

GADP Santo Domingo de los Tsáchilas

6) Retroalimentación – discución de la propuesta presentada

EJES TRANSVERSALES

Presupuesto con enfoque a derechos, se trabajó bajo dos ámbitos: a) con los técnicos de gobiernos provinciales, y b) con los técnicos de CONGOPE.

Con el Ministerio de Finanzas se visitaron los Gobiernos Provinciales para el desarrollo de talleres donde se difundieron los resultados de los diagnósticos de Presupuesto participativo, abierto y sensible a género; y clasificadores orientadores del gasto.

Con ONU mujeres se enfatizó en el enfoque de género para los cual se realizaron capacitaciones a técnicos de CONGOPE y encuentros institucionales.

Coordinación técnica entre Ministerio de Finanzas, CONGOPE, CORAPE y equipo consultor

Talleres de Presupuesto participativo, abierto y sensible a género; y clasificadores orientadores del gasto. Ministerio de Finanzas, CONGOPE y técnicos provinciales

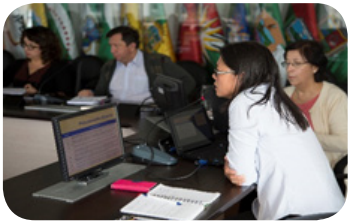
GADP Tungurahua

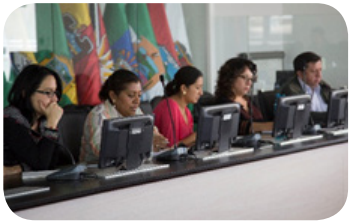
GADP Santo Domingo de los Tsáchilas

Los diagnósticos de presupuesto participativo, abierto y sensible a género sirvieron de insumo para entablar conversaciones con Ministerio de Finanzas para potenciar los talleres de presentación de resultados de los diagnósticos en los GADP.

Se aprovechó esta oportunidad para os técnicos de CORAPE que recolecten los comentarios de los técnicos provinciales para establecer la hoja de ruta del proceso de formación ciudadana en finanzas públicas.

Mesa de Trabajo Interinstitucional Presupuesto participativo, abierto y sensible a género





Se entabló una mesa de trabajo con ONU Mujeres, Ministerio de Finanzas y el Consejo de Igualdad donde se armó una hoja de ruta que no puedo ser cumplida debido a que las prioridades cambiaron por el terremoto en la provincia de Manabí del 16 de abril del 2016. Desde la Unidad de Gestión del proyecto se continuo con el trabajo pero desde el componente ampliación de capacidades ciudadanas e integrando esta visión en los estudios que son parte de los planes de mejora.

Primer encuentro institucional de Género -2016 “Ni mi hijita Ni mi reina ”

En este espacio, se presentaron exposiciones magistrales por parte de ONU Mujeres; también se brindó un reconocimiento a los participantes que culminaron el curso virtual de género impulsado por ONU Mujeres.

En este evento CONGOPE se comprometió en fomentar reuniones, eventos, etc. para sensibilizar al personal de la institución sobre la relevancia del tema de género, en el marco de la campaña HEFORSHE.

Segundo encuentro institucional de Género -2017
"Hablemos de igualdad y no discriminación en razón de género"

Tercer encuentro institucional de Género -2018
"Como generar un espacio libre de violencia contra la mujer en todas sus formas"

A diferencia del primero estos dos encuentros impulsaron la participación de los técnicos que fueron parte de las capacitaciones con ONU Mujeres donde se estableció un ambiente reflexivo de CONGOPE para CONGOPE donde se planteó la siguiente interrogante ¿Qué acciones lleva a cabo el CONGOPE para apoyar la incorporación del enfoque de género en la gestión de los GADs provinciales?

De manera general se llegó a la conclusión de propiciar espacios de reflexión sobre el tema de igualdad de género institucionales para generar un efecto multiplicador con los GADP e instituciones que colaboran con CONGOPE.

Construir un ambiente laboral encaminado a rechazar los modelos machistas y buscar relaciones equitativas de respeto.

Componente B:
Ampliación de Capacidades Ciudadanas

EL PROCESO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN CIUDADANA

Se desarrolló con el fin de contribuir a la reflexión sobre las finanzas públicas por parte de ciudadanos, que puedan aportar al Gobierno Provincial o a cualquier gobierno local en el análisis, seguimiento, implementación y comunicación de elementos presupuestarios y en general de las finanzas subnacionales, para promover una mayor transparencia y calidad.

El curso contempló 10 módulos por cada GAD, siendo un total de 50 talleres, que trabajaron en paralelo temas de finanzas públicas y participación ciudadana.

Cada módulo incluyó una presentación de temas tipo magistral con apoyo de materiales pedagógicos y la ejecución de dinámicas de trabajo grupal en dónde los participantes profundizan los aspectos presentados y aplican herramientas de análisis.

Durante la ejecución de los talleres se evidenció la importante labor que realizan los gobiernos provinciales para mantener una ciudadanía formada de manera que los temas de finanzas públicas fueron bien recibidos y ese era el gran temor que se nos habían planteado al inicio; la metodología propuesta en conjunto entre técnicos provinciales, CONGOPE y CORAPE nos permitió tener un curso activo.

PROCESOS DE FORMACIÓN

CONGOPE

1. Mesa de trabajo técnicos de GADP de Chimborazo, Napo, Santo Domingo de los Tsáchilas, CONGOPE y CORAPE ; se presenta propuesta de trabajo en base a diagnóstico.

GADP CHIMBORAZO

2. Implementación: Exposición de temáticas en Finanzas Publicas.

GADP NAPO

GADP TUNGURAHUA

3. Mesas de trabajo, ejercicios prácticos, lecturas, videos.

GADP LOS RÍOS

4. Evaluación a través de exposición de un tema del syllabus y se hace una retroalimentación por parte de los facilitadores y participantes del curso.

GADP Santo Domingo de los Tsáchilas

5. Graduación; durante cada taller se realizaron dinámicas para consolidar al grupo y permitió tener un proceso activo; al finalizar los talleres los participantes demostraron sus actitudes artísticas.

Graduados del Curso en Finanzas Públicas y Participación Ciudadana

De este proceso se armó un plan de comunicación que está integrado por 30 cuñas radiales informativas, 16 microtalleres donde se abordan las temáticas del curso y la publicación de 4 cartillas edu - comunicacionales.

Componente C: Gestión de Conocimientos

• Este componente es el que da sostenibilidad a la acción, las actividades realizadas fueron acompañadas por técnicos de CONGOPE de áreas estratégicas con el fin de que se apropien de los productos generados.

• La Universidad Andina Simón Bolívar ha sido un valioso aliado y en base a un trabajo en conjunto con CONGOPE se logró desarrollar el curso virtual de Gestión Financiera Pública enfocado en gobiernos sub nacionales; el mismo está compuesto por varias herramientas pedagógicas para que los participantes asimilen los temas propuestos.

• Las observaciones recogidas en los talleres de socialización de propuestas de herramientas para la mejora de la gestión pública más los aportes de los equipos consultores nos han permitido sintetizar los estudios en publicaciones para técnicos.

Video de bienvenida al Curso Virtual de Gestión Financiera Pública

www.andinavirtual.uasb.ec

Publicaciones para ciudadanos

Publicaciones para técnicos

Esta publicación recoge las experiencias y lecciones aprendidas del proyecto “Finanzas GADs Provinciales” iniciativa ejecutada por CONGOPE y CORAPE con financiamiento de la Unión Europea.

Esta obra nos invita a revisar las publicaciones generadas en base a los resultados de los diagnósticos a la gestión financiera publica provincial con base en la metodología PEFA; además expone temas tratados en los diferentes espacios donde ha intervenido el proyecto en busca de mejorar y mantener un Sistema de Gestión Financiera eficiente, eficaz y transparente.

Se espera que las herramientas producidas, tanto en el campo técnico como para ciudadanía, sirvan para impulsar mejoras continuas en los Gobiernos Provinciales.

Europa se
#Siente

CONGOPE
Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador