



GUÍA DE FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES





CNC
Consejo Nacional de Competencias

GUÍA DE FINANZAS

PÚBLICAS SUBNACIONALES

GUÍA DE FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES

CNC (Consejo Nacional de Competencias) 2017

CNC / 1° edición – Quito, 2014

216 páginas, 148,5mm x 210mm

EDICIÓN VIRTUAL SIN FINES COMERCIALES

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del CNC. Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

© CNC, 2017

De esta edición

Consejo Nacional de Competencias (CNC)

La Pinta E6-29 y La Rábida. Edificio Kywi (Alcatel-Lucent), piso 6
Quito - Pichincha - Ecuador

Tel.: (593) 22500 053

www.competencias.gob.ec

Elaborado por: Consejo Nacional de Competencias (CNC)

Revisado por: Edison Yáñez
Cecilia Arévalo
Ana Viera
Lorena Santillán

Aprobado por: María Caridad Vázquez
Secretaria Ejecutiva del CNC

Diseño y

Diagramación: Comunicación Social CNC

Enero 2017

Contenido

	Tabla de Contenido	7
	Principales siglas y acrónimos utilizados	11
	Introducción	13
	PRESENTACIÓN	14
	Objetivo	15
	Preguntas orientadoras del aprendizaje	15
		17
M	Módulo I	
1	1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES EN EL ECUADOR	17
		19
	1.1. El inicio de la República. Nacionalistas versus regionalistas	21
	1.2. De la Revolución Liberal a la Junta Militar	22
	1.3. El retorno a la democracia	24
	1.4. La Revolución Constitucional Democrática y el Buen Vivir	
2	2. CARACTERIZACIÓN E IMPORTANCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES EN EL MODELO DE DESARROLLO PARA EL BUEN VIVIR	29
		29
	2.1. El Buen Vivir o Sumak Kawsay como modelo de desarrollo	30
	2.1.1 Definición, implicaciones y alcances	31
	2.1.1 Definición, implicaciones y alcances	34
	2.1.1 Definición, implicaciones y alcances	
	2.2. Importancia de las finanzas públicas subnacionales en el modelo de desarrollo para el Buen Vivir	37

3	3. REFERENTES TEÓRICOS Y MARCO NORMATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES	45
	3.1. Referentes teóricos	45
	3.2. Marco normativo	55
M	Módulo II	77
4	4. RECURSOS PROPIOS	79
	4.1. Ingresos totales por niveles de gobierno	79
	4.2. Ingresos propios de la gestión	80
5	5. TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	85
	5.1. Evolución de las transferencias	85
	5.2. Otro tipo de transferencias, legados y donaciones	89
M	Módulo III	93
6	6. PARTICIPACIÓN EN LAS RENTAS DE LA EXPLOTACIÓN O INDUSTRIALIZACIÓN DE RECURSOS NO RENOVABLES	95
	6.1. Recursos del sector de hidrocarburos	95
	6.2. Recursos del sector minero	96
	6.3. Derechos de explotación	98
	6.4. Generación y distribución de la renta minera	99
	6.5. Generación y distribución de la renta petrolera	102
7	7. RECURSOS PROVENIENTES DE FINANCIAMIENTO	105
8	8. LA INVERSIÓN PÚBLICA	111
	8.1. Marco normativo	111
	8.2. Inversión pública y planes de inversión	113
	8.3. Temporalidad de los planes de inversión	114
	8.4. ¿Cómo incluir planes y proyectos en los planes de inversión?	114

	9. LA PROGRAMACIÓN FISCAL	119
9		
	9.1. Consideraciones de partida	120
	9.2. Principales definiciones relacionadas con la planificación	123
	9.3. Aspectos metodológicos relacionados con las estructuras programáticas	124
M	Módulo IV	129
10	10. MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL	131
	Paso 1: Cálculo del monto a transferir	132
	Paso 2: Distribución de los recursos por nivel de gobierno de acuerdo con el Modelo de Equidad	133
	Paso 3: Aplicación del Modelo de Equidad para la distribución de recursos	134
	Paso 4: Aplicación de la fórmula de asignación para el Monto B	136
M	Ejercicios de Aplicación	147
11	CARACTERIZACIÓN DEL GAD	147
	UNIDAD 1	157
	UNIDAD 2	161
	UNIDAD 3	167
	UNIDAD 4	171
	UNIDAD 5	175
	UNIDAD 6	179
	UNIDAD 7	183
	UNIDAD 8	187
	UNIDAD 9	191
	UNIDAD 10	193
	GLOSARIO	199
12	Bibliografía citada	209

LISTA DE ACRÓNIMOS

BdE	Banco del Estado (actualmente Banco de Desarrollo del Ecuador)
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFD	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
ETN	Estrategia Territorial Nacional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MINFIN	Ministerio de Finanzas
MRNNR	Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PAI	Plan Anual de Inversiones
PDyOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGE	Presupuesto General del Estado
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDz	Plan Nacional de Descentralización
PPR	Metodología técnica de Presupuestación por Resultados
PRODEPRO	Programa para el Financiamiento del Desarrollo Provincial
PROMADEC	Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SINFIP	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
SIPeIP	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SRI	Servicio de Rentas Internas

INTRODUCCIÓN

Al Consejo Nacional de Competencias (CNC), le corresponde el diseño del proceso de fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), a través de distintas modalidades, entre ellas: procesos de formación, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología.

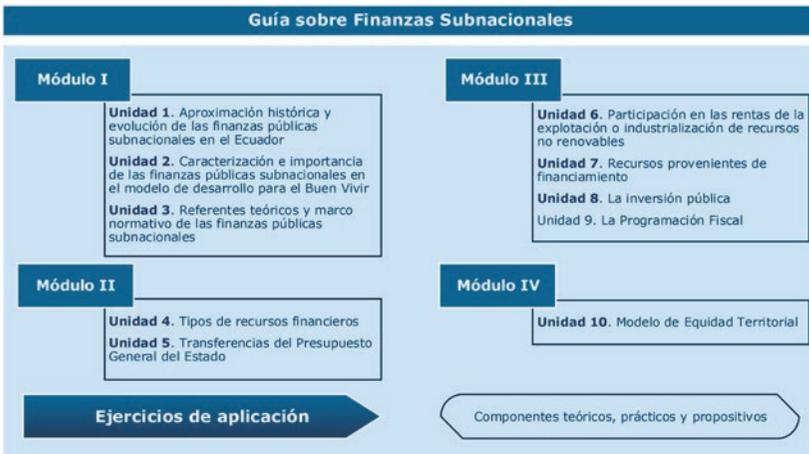
En este marco, la Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD del CNC, pone a disposición la presente Guía sobre Finanzas Subnacionales para contribuir a la generación de capacidades institucionales en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales del país. Tiene como principal objetivo apoyar su accionar desde la comprensión del modelo de equidad para la asignación de los recursos que les corresponde del presupuesto general del Estado. Se hace énfasis en la generación de conocimiento y prácticas para viabilizar la gestión tanto de ingresos como de gastos para el sostenimiento de los gobiernos autónomos descentralizados en general, así como de los bienes y servicios públicos en particular.

Presentación

La Guía sobre Finanzas Subnacionales está orientada para técnicos y funcionarios de las áreas de gestión administrativa, financiera y de planificación de los GAD, pudiendo ser fuente de consulta para servidores públicos interesados en la temática, veedores ciudadanos y la sociedad en general.

La Guía pretende que las y los usuarios comprendan las principales definiciones, así como los procesos más importantes e instrumentos involucrados en la gestión de finanzas subnacionales.

Está diseñada desde las perspectivas teórica, normativa y técnica; con enfoques de practicidad y utilidad. Inicia con una breve síntesis histórica que explicita el origen y evolución de las finanzas públicas subnacionales en el Ecuador. A lo largo de cuatro módulos se abordan la caracterización e importancia desde el modelo de desarrollo para el Buen Vivir que posiciona el para qué de la gestión de los GAD desde la revisión de conceptos básicos, el análisis de los diferentes escenarios y de las variables que se conjugan; así como de la obligatoriedad que emana desde la Constitución de la República y la legislación vigente para el manejo de los distintos tipos de recursos financieros. Por razones de índole metodológica se desarrollan en acápites diferentes: el gasto público, la inversión pública, la programación fiscal y el modelo de equidad. Se utilizan recuadros para definiciones y conceptos clave, se privilegia el uso de organizadores mentales para facilitar la comprensión e ilustraciones que permitan articular contenidos. Al final, se coloca un apartado de ejercicios de aplicación con componentes teóricos, prácticos y propositivos, de manera que quien utilice la guía centre su atención en el ámbito de gestión donde desarrolla sus actividades con visión prospectiva.



OBJETIVO

Comprender los principales procesos e instrumentos involucrados en la gestión de las finanzas subnacionales e identificar cuán decisiva es la función de los GAD en la implementación del Modelo de Equidad.

PREGUNTAS ORIENTADORAS DEL APRENDIZAJE

¿Cómo se caracterizan las finanzas públicas subnacionales en el modelo de desarrollo para el Buen Vivir?

¿Cuáles son las principales claves normativas y conceptuales de las finanzas públicas subnacionales?

¿Cuáles son las funciones, estructuras y componentes de un sistema integrado para la administración financiera en los GAD?

¿Cuáles son las principales fuentes de recursos financieros y los procesos a ellos vinculados?

¿Cómo se definen las necesidades de gasto público e inversión en los GAD?

¿En qué consiste la programación fiscal?

¿Qué es el Modelo de Equidad y cómo se aplica?

MODULO I

GUÍA DE FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES

1

APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES EN EL ECUADOR**OBJETIVO DE APRENDIZAJE**

Conocer el origen de la centralización y sus implicaciones, así como el nuevo modelo de descentralización en cuya implementación los GAD son actores y gestores clave.

1.1. El inicio de la República. Nacionalistas versus regionalistas

Desde el inicio de la República, las condiciones estructurales así como las barreras geográficas, el regionalismo y la ausencia de consenso político fueron, entre otros, los determinantes principales de las prácticas fiscales en el Ecuador durante el siglo XIX e inicios del siglo XX. Se heredó de la Colonia española un sistema financiero centralizado que asignaba ingresos específicos a proyectos o actividades individuales, situación que no varió una vez declarada la Independencia. Los grupos regionalistas trataron de preservar y ampliar este sistema, en tanto que los nacionalistas propugnaban por ampliar el poder del Estado con un control centralizado de los ingresos. La Constitución de 1830 consagró la existencia de tres departamentos: Azuay, Guayas y Quito, expresión política de las regiones (Alexander, 1992, págs. 17-155). Cada departamento abarcaba dos o más provincias subdivididas en cantones o municipios herederos de cabildos coloniales; con amplias competencias en el manejo local, organización administrativa, manejo de rentas y una representación paritaria en el Congreso Nacional. (Ayala Mora, 2003).

La Costa proporcionaba la mayor parte de los ingresos del gobierno central a través del impuesto a las importaciones y Guayaquil era la principal ciudad en términos de recaudaciones. La región producía todas las exportaciones del país y recibía la mayoría de sus importaciones proveyendo mayores ingresos al fisco; en contraste, la economía de la populosa Sierra favorecía la creación de impuestos directos e indirectos. En este escenario, los nacionalistas argüían que un sistema financiero centralizado permitiría asignar de manera eficiente los escasos recursos del Estado; por su parte, los regionalistas defendían un sistema descentralizado a partir de premisas basadas en las barreras geográficas, dificultades de comunicación e inestabilidad política que, aseguraban, hacían poco práctico un sistema centralizado que no aseguraba el financiamiento ininterrumpido para proyectos y servicios locales básicos.

Por insistencia de los ministros de finanzas, en 1831 el Congreso aprobó un sistema centralizado de finanzas gubernamentales para unificar procedimientos de contabilidad y simplificar la auditoría de las cuentas estatales. Durante el siglo XIX, los informes de los Ministros de Finanzas dieron cuenta de la resistencia de las autoridades locales a obedecer la ley aduciendo que muy pocas personas, fuera de la ciudad de Guayaquil, poseían habilidades contables suficientes para aplicar los nuevos métodos, afectando las finanzas públicas de la era liberal.

Entre 1895 y 1925, los gobiernos liberales dependían de préstamos a bancos locales por su imposibilidad de financiar los gastos únicamente con sus ingresos ordinarios, cuya principal fuente continuaban siendo los impuestos indirectos provenientes por el derecho de aduana. Así, la exportación de cacao determinaba el nivel de ingresos estatales de una regionalizada economía nacional, con un sector agroexportador en la Costa y basada en la hacienda, en la Sierra.

En Síntesis...



La historia de la centralización es tan antigua como la colonia. La organización tanto política como administrativa estaba orientada a explotar los recursos y canalizar la riqueza hacia España. La independencia alcanza un cambio político sin llegar a afectar el sistema administrativo que, asumido por terratenientes y oligarcas, centralizó el poder en ámbitos regional y provincial.

El naciente Ecuador de 1830 giraba en torno a tres centros regionales con amplias pero conflictivas competencias en el manejo local, debido a la poca claridad propia de un nuevo Estado en proceso de conformación, a la par de una economía regionalizada.

A finales del siglo XIX se acentuó un bicentralismo, con Quito como capital política y Guayaquil como capital económica, bajo el convencimiento de un centralismo necesario para consolidar y modernizar el país que tuvo como eje el ferrocarril y, más tarde, una creciente red vial y de comunicaciones.

1.2. De la Revolución Liberal a la Junta Militar

La Revolución Liberal, en pro de centralizar el manejo fiscal (1895), robusteció la burocracia central y asumió mayor protagonismo en la realización de obras públicas (Ayala Mora, 2003); acentuándose con la modernización a lo largo del siglo XX. Muestra de ello fue la reducción del poder de la banca guayaquileña, el establecimiento de sistemas de control y la creación del Banco Central (1920).

Con miras a fortalecer la unidad nacional, a mediados del siglo XX, el Estado impulsó el desarrollo regional a través de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), instituida en 1954 cuyas unidades administrativas fueron los primeros Organismos de Desarrollo Regional¹, que llevaron a una paulatina superposición de funciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, situación que obligó a asignar competencias mediante la Ley de Régimen Municipal (1966). Para entonces, tanto los municipios como los consejos provinciales contaban con alrededor de 760 impuestos locales -de los 1.200 existentes- para generación de ingresos propios, estructura tributaria heredada de la Colonia. Entre 1964 y 1967 la reforma tributaria, bajo el concepto de “unificación impositiva”, eliminó impuestos a los gobiernos locales a los que compensó vía transferencias, mientras el gobierno central mantuvo únicamente 10 de ellos.

A finales de los 60, la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana tuvo repercusiones en los sistemas administrativo, político y fiscal del país. Para la década del 70, el tamaño del Estado se incrementó debido a inversiones públicas en infraestructura y servicios, a la creación de empresas públicas y a las inversiones en el sector petrolero. La Junta Militar centralizó la renta petrolera y el resto de ingresos en el concepto de “Caja Única”, la concentración de ingresos y gastos en el gobierno central acrecentó la importancia en las transferencias a los gobiernos locales, las mismas que eran canalizadas a través del Fondo Nacional

¹ Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA), Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM) y la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE).

de Participaciones (FONAPAR 1971-1990). En la arena política, la dictadura militar eliminó las elecciones seccionales y procedió a delegar funciones a alcaldes y prefectos desde el gobierno central.

En Síntesis...



El agotamiento del modelo empieza a sentirse alrededor de los sesenta, con fuertes pronunciamientos nacidos de aspiraciones justas que emergieron desde el reclamo de pueblos alejados del centralismo en busca de mejores días. A la par, el auge de los estados-nación latinoamericanos gesta identidades que surgen de los poderes locales e incluyen procesos de integración supranacional con componentes integrados, consolidados y estables a nivel local que se complementen horizontalmente. La época del boom petrolero de los 70 llevó a consolidar y concentrar el poder manejado por gobiernos militares, a través de funciones y responsabilidades que ya habían estado a cargo de los gobiernos seccionales, dejando al descubierto las debilidades del centralismo, especialmente en términos de ineficiencia y corrupción.

1.3. El retorno a la democracia

Retornar a la democracia (1979) implicó fuertes presiones por parte de los gobiernos locales que propugnaban mayor participación en el presupuesto nacional; a partir de 1982 buscaron, de forma individual o agrupándose regionalmente, beneficiarse de transferencias desligadas de competencias. En la década del 90 se creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) que sustituyó al FONAPAR, se introdujeron nuevos criterios de distribución y se incrementaron las transferencias a los gobiernos locales aunque persistían las leyes especiales. También se creó el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) que canalizó recursos provenientes de créditos del exterior orientados al fortalecimiento institucional de los municipios y a la ejecución de obras de infraestructura.

En 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado y se responsabilizó de la política de descentralización al Consejo Nacional de Modernización (CONAM), de reciente creación.

En el año 97 se aprobaron dos leyes vinculadas al proceso de descentralización:

la Ley Especial de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales, que transfiere el porcentaje señalado de los ingresos corrientes netos del presupuesto sin correspondencia alguna con competencias; y, la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, en pro de la descentralización política, fiscal y administrativa.

La Constitución Política de 1998 estableció las competencias del gobierno central definiendo qué era susceptible o no de descentralizar, modificó el sistema de transferencia de competencias por un esquema voluntario para los gobiernos locales, prohibió las transferencias fiscales que no tuvieran correspondencia con competencias transferidas, e incorporó la elección directa de autoridades de Juntas Parroquiales Rurales.

La Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales (2000), se conformó para canalizar el debate mediante un Nuevo Modelo de Gestión que proponía líneas de acción en lo político, administrativo y fiscal. La propuesta no tuvo eco, los actores políticos en la Costa reclamaban una autonomía provincial inspirada en el proceso español de descentralización. En octubre del mismo año se expidió la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales para establecer sus competencias, funciones y recursos.

En marzo 2001, la mayoría de consejos provinciales firmó el Convenio Marco de Transferencia de Competencias, en los sectores de: medio ambiente, agricultura, turismo y vialidad. Además, el gobierno fortaleció financieramente a los organismos de desarrollo regional.

Un año más tarde (2002) se creó la Comisión Nacional de Competencias (CNC) para impulsar y consolidar el proceso, atender y resolver reclamos o controversias que surgieran entre los actores de los convenios de transferencia de funciones, responsabilidades y competencias; de mancomunidad; y, sancionar el incumplimiento de compromisos o faltas que obstaculicen el proceso. Este mismo año se expidió la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREyTF) y, en 2003, el respectivo reglamento que –entre otros temas- establece reglas para el control del gasto público y endeudamiento, tanto nacional como subnacional.

En 2004 se promulgó el Plan Nacional de Descentralización y se aprobaron las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal que, entre otros aspectos, busca fortalecer la gestión en administración municipal y recaudación de tributos.

En el área administrativa la reforma se encamina a facilitar un marco jurídico que simplifique la gestión de los impuestos municipales.

En Síntesis...



En los 90 se logró tímidos avances en el proceso de descentralización mediante un marco normativo que otorgaba a los gobiernos seccionales recursos provenientes principalmente de preasignaciones a los ingresos del gobierno central con criterios de población y necesidades básicas insatisfechas, sin vinculación alguna con el traspaso de competencias pero sí condicionadas a gastos de inversión y, en menor escala pequeños porcentajes para gasto corriente. La Constitución (1998) estableció un modelo voluntario y a la carta que reforzó las competencias del gobierno central y las atribuciones de la Función Ejecutiva; el marco normativo subsecuente giró en torno a la descentralización mediante el fortalecimiento de la gestión municipal.

1.4. La Revolución Constitucional Democrática y el Buen Vivir

Tras varios años de inestabilidad política, en la contienda electoral de 2006 se incorporó la figura de Rafael Correa con apoyo de grupos de izquierda, sectores sociales, intelectuales, periodistas y organizaciones indígenas, que buscaban establecer un régimen cuya prioridad fuera la participación ciudadana, el manejo honesto de lo público, la garantía de derechos y la transformación social (Mantilla & Mejía, 2012). Correa conjugó las expectativas ciudadanas y propuso la necesidad de reformar el Estado con una Revolución Constitucional Democrática que incluía dos líneas de trabajo: a) la reforma política a través de una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes y, b) la descentralización de la gestión del Estado (PAIS, Movimiento, 2006). En este marco y luego de la promulgación de la Constitución de la República en octubre de 2008, la reforma del Estado y el impulso a la descentralización forman parte de la discusión política.

Durante el proceso de transición se introdujo un mecanismo para la organización del sistema de competencias que incluye la asignación directa de un grupo de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y, por otro lado, una armonización entre el ejercicio de las competencias y la asignación de recursos (Ruiz Giraldo, 2013). Así, en 2010 se promulgaron dos Códigos Orgá-

nicos, el de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) para apuntalar el proceso de reforma del Estado así como para favorecer la conjunción entre planificación y finanzas públicas, de un modelo de desarrollo que tiene como filosofía el Buen Vivir, cuya consecución se define de forma exhaustiva y pormenorizada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Tras procesos de diálogo y consensos, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en sus 598 artículos, nueve disposiciones generales y 31 disposiciones transitorias, aterriza un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias. Reconoce que la realidad es dinámica y cambiante por lo que establece la necesidad de modificaciones cuatrienales después de la primera efectuada a los dos años de vigencia del Código. El traspaso definitivo de competencias desde el Gobierno central es concomitante a la transferencia de talentos humanos, recursos financieros, materiales y tecnológicos que, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el Gobierno central para el ejercicio de dichas competencias; siendo el Consejo Nacional de Competencias –CNC el organismo técnico responsable del proceso de transferencia de competencias. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) organiza, norma y vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Tiene por finalidad regular el ejercicio de las competencias de planificación y el de la política pública en todos los niveles de gobierno.

La descentralización encuentra en los GAD los principales actores y gestores, tanto por ser cercanos a la ciudadanía cuanto por el robustecimiento institucional que pueden alcanzar para superar profundas injusticias y asimetrías, desde la asunción de nuevas competencias que les obliga a crecer estructural, funcional y operativamente. La historia a partir del siglo XXI se escribe con la tinta de la participación como ejercicio efectivo de democracia en un mundo globalizado con vigorosos proyectos de integración en la concreción de un nuevo modelo de descentralización: solidario e incluyente, progresivo y sistémico, planificado y con mecanismos de seguimiento y evaluación.

Gráfico 1. El nuevo modelo de descentralización



Fuente: Constitución de la República; Plan Nacional para el Buen Vivir

ARTÍCULO 1

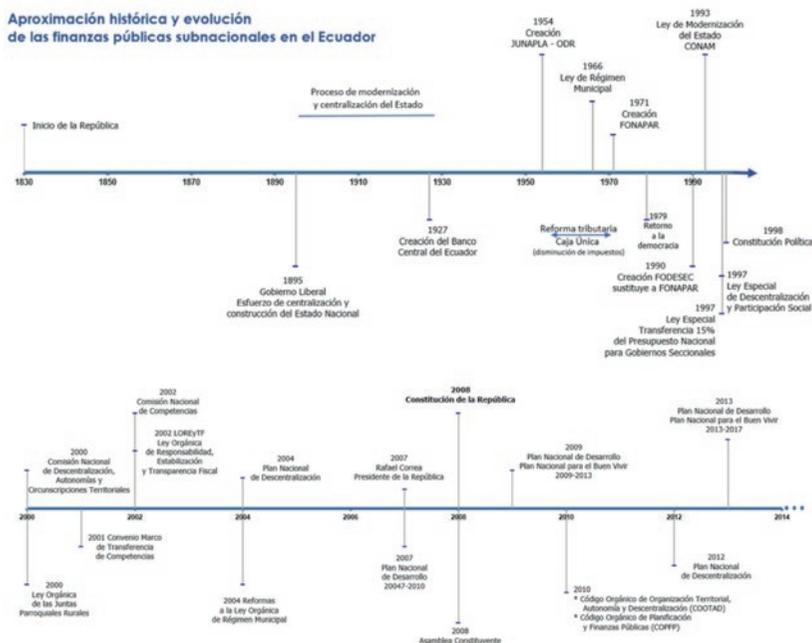
El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

En Síntesis...



A partir de 2007, la reforma del Estado y el impulso a la descentralización forman parte de la discusión política. El hito se marca y se define desde la Constitución que instaura claramente un nuevo modelo en términos de democracia, participación y derechos. Se tiende a la armonización y articulación entre: normativa, políticas, planificación y finanzas.

Gráfico 2. Línea de tiempo de las finanzas públicas subnacionales en el Ecuador



2

CARACTERIZACIÓN E IMPORTANCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES EN EL MODELO DE DESARROLLO PARA EL BUEN VIVIR²**OBJETIVO DE APRENDIZAJE**

Conocer el marco normativo planificación y alcance del socialismo del Buen Vivir, así como la importancia de las finanzas públicas subnacionales para la concreción del modelo de desarrollo

2.1. El Buen Vivir o Sumak Kawsay como modelo de desarrollo

La Constitución de la República (2008) establece como uno de los deberes primordiales del Estado la consecución del Buen Vivir, a través de la planificación del desarrollo nacional para erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable, y, lograr la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza; a la vez que promueve la redistribución equitativa en el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (artículo 3). Es un modelo de desarrollo que, al reconocer al ser humano como sujeto y fin, prioriza el pago de la deuda social y la inversión pública.

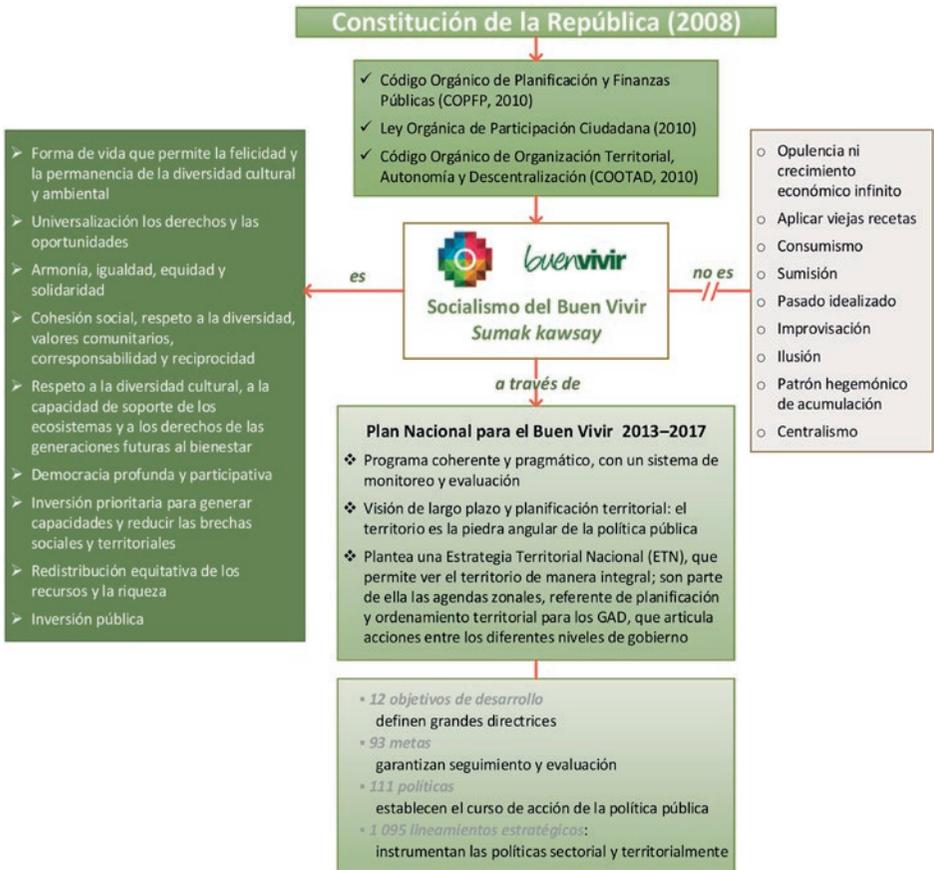
² En base a (Consejo Nacional de Planificación , 2013).

2.1.1. Definición, implicaciones y alcances

El Buen Vivir o Sumak Kawsay es una idea movilizadora que constituye el objetivo central de la política pública y, en consecuencia, se planifica, no se improvisa. Es una noción en permanente construcción y una práctica diaria.

- Es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental, una utopía que nos permite caminar. No es ilusión.
- Es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es sumisión.
- Es una visión distinta de la economía, la política, las relaciones sociales y la preservación de la vida en el planeta. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito.
- Ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad con responsabilidad histórica. No es aplicar viejas recetas.
- Es construir sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza. No es un pasado idealizado.
- Es cambiar las relaciones de poder mediante procesos de descentralización que forman parte de la democratización. No es centralismo ni verticalidad.
- Es alcanzar cohesión social, afianzar valores comunitarios y fortalecer la participación activa de individuos y comunidades en las decisiones relevantes para la construcción de su destino y felicidad. No es un patrón hegemónico de acumulación.

Gráfico 3. El socialismo del Buen Vivir o Sumak Kawsay



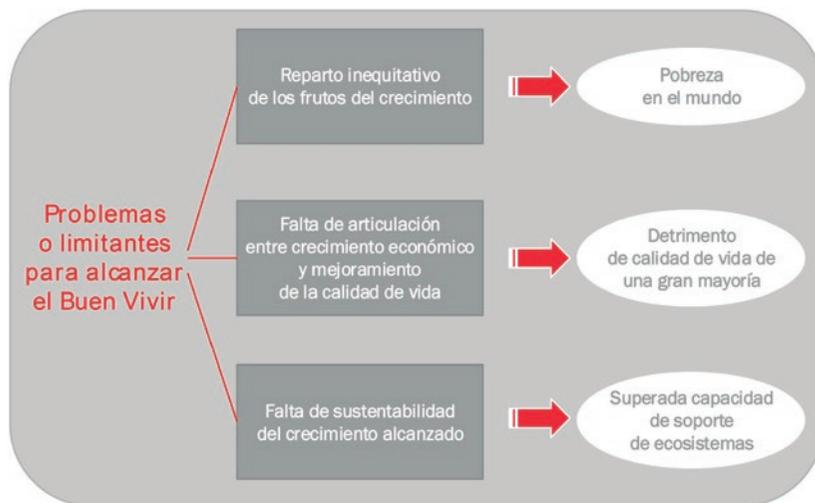
Fuente: En base a Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

2.1.2. ¿Qué limitantes encuentra el Buen Vivir? ¿Qué hacer?

A pesar de mejoras significativas e importantes resultados, la construcción de una sociedad más justa en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida, encuentra limitaciones que guardan relación con la esfera mundial y que prevalecen, principalmente:

- i. Reparto inequitativo de los frutos del crecimiento. La inequidad social internacional subsiste con tendencia a aumentar. Una distribución razonablemente justa de los ingresos mundiales eliminaría la pobreza en el mundo.
- ii. Falta de articulación entre crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida. Un segmento reducido de la población (generalmente el 10% más rico) se beneficia del crecimiento económico, en detrimento de la calidad de vida de una gran mayoría.
- iii. Falta de sustentabilidad del crecimiento alcanzado, ya que la huella ecológica superó desde 1978 la capacidad natural de soporte de los ecosistemas frente a la actividad humana. Éste es quizá el más grave problema, requiere correctivos sustanciales y urgentes para evitar una crisis ambiental a escala mundial.

Gráfico 4. Principales problemas o limitaciones para alcanzar el Buen Vivir



Fuente: En base a Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Para superar estos límites, se plantea seis dimensiones básicas para la planificación, seguimiento y evaluación del proceso para alcanzar el Buen Vivir:

- 1) Diversificación productiva y seguridad económica que proporcione flujo de bienes y servicios.

- 2) Acceso universal a bienes superiores. La realización humana requiere de la satisfacción de necesidades fundamentales (acceso universal a salud, educación, trabajo digno, vivienda y hábitat), así como de tiempo para vivir en plenitud y disfrutar de bienes relacionales (amistad, amor, solidaridad, cohesión social).
- 3) Equidad social, reduciendo sustancialmente la inequidad socioeconómica, étnica, de género, regional y etaria.
- 4) Participación social con creciente participación ciudadana en decisiones relevantes para la colectividad y profundización de la democracia.
- 5) Diversidad cultural y lingüística.
- 6) Sustentabilidad. La actividad económica debe respetar los límites de la capacidad de soporte de los ecosistemas y preservar los recursos naturales.

Gráfico 5. Dimensiones básicas para la planificación, seguimiento y evaluación del proceso para alcanzar el Buen Vivir



Fuente: En base a Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

2.1.3. El por qué y para qué de la planificación del desarrollo en el modelo del Buen Vivir

La soberanía política expresada a través de la “constitucionalización” de gran parte de las políticas dota de sentido a la construcción de una nueva agenda pública. La Carta Magna coloca a las funciones de planificación en el centro del nuevo régimen de desarrollo, con la obligatoriedad de constituir un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que fija los grandes lineamientos del desarrollo y las prioridades tanto del presupuesto como de la inversión pública. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, son las tres leyes que configuran la nueva arquitectura que sostiene el andamiaje de la planificación.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) 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 (COPFP, art. 18). Asimismo, el art. 21 indica otros estamentos que forman parte del SNDPP.

El SNDPP para cumplir con el mandato constitucional de organizar la planificación para el desarrollo del país (art. 279), articula la Constitución, el Plan Nacional para el Buen Vivir e instrumentos de planificación subsidiarios que, a través de políticas públicas sectoriales en el territorio, permitan la implementación del Plan. Dichos instrumentos obedecen a tres tipos de articulación:

CONFORMACIÓN DEL SNDPP

1. Gobierno Central
2. Gobiernos Autónomos Descentralizados
3. Consejo Nacional de Planificación
4. Secretaría Técnica del Sistema
5. Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados
6. Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva
7. Consejos Nacionales de Igualdad
8. Instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como Consejos Ciudadanos, Consejos Consultivos, instancias de participación de los GAD y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.

a) Sustantiva

En la medida en que los instrumentos de planificación y finanzas orientan a las instituciones públicas en el cumplimiento obligatorio de las garantías y los derechos;

b) Vertical

Establece la sujeción a la jerarquía de los diferentes niveles de gobierno; y,

c) Horizontal

Establece la sujeción a los procesos por parte de las entidades públicas de un mismo nivel de gobierno.

La articulación y coherencia se garantizan a través de las diferentes instancias de planificación:

- a) Instancia nacional de planificación, cuyo instrumento es el Plan Nacional para el Buen Vivir, 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 indicativa para los demás sectores (COPFP, art. 34).

En consecuencia, se sujetan a él las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social (Constitución, art. 280).

Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, y, sin menoscabo de sus competencias y autonomías (Constitución, art. 293).

- b) Instancia de coordinación territorial
- c) Instancia de coordinación intersectorial
- d) Instancia institucional

Adicionalmente, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se nutre de las Agendas Nacionales para la Igualdad y de la participación ciudadana.

Gráfico 6. Articulación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa –SNDPP



Fuente: Senplades, PNBV 2013-2017.

2.2. Importancia de las finanzas públicas subnacionales en el modelo de desarrollo para el Buen Vivir

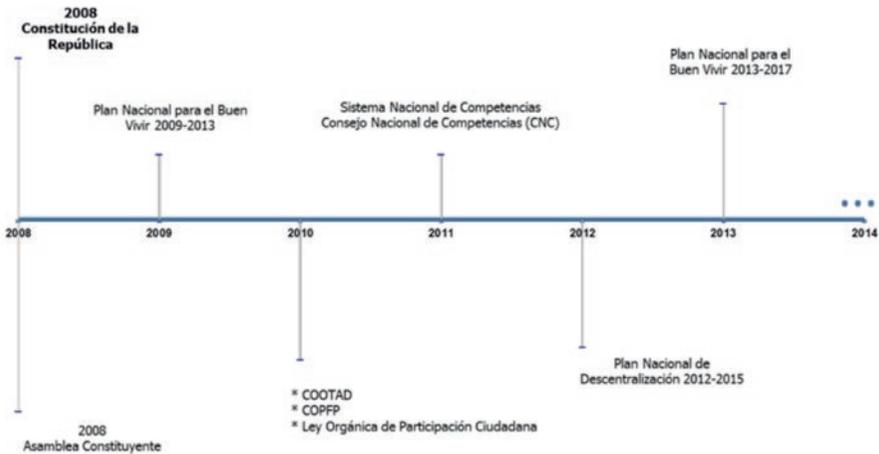
El Modelo de Desarrollo para el Buen Vivir remite, necesariamente, al territorio para ser efectivo y a finanzas para ser real; por tanto, las finanzas públicas subnacionales son clave para la implementación tomando en cuenta que entre las principales aristas se distinguen: los procesos de desconcentración y descentralización para eliminar la superposición de funciones en el territorio; la articulación entre instancias centrales y locales; la vinculación de los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas de la ciudadanía; la racionalización del uso de los recursos fiscales; el incremento de eficiencia en el gasto y la pertinencia de los programas que va de la mano con el reconocimiento social y la apropiación por parte de las comunidades que profundiza la autonomía territorial.



Grande y grave responsabilidad que suele estar acompañada de fuertes presiones que devienen de la descentralización política y fiscal, así como de las disparidades que quedan en evidencia. La fortaleza radica en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuyos mandatarios tienen amplias posibilidades y mayores capacidades para comprender las preferencias ciudadanas.

La implementación de políticas suele llevar largo tiempo, tanto que cuando inicia en las unidades ejecutoras, las políticas cambian. Resulta de particular interés notar que el tiempo transcurrido en esta temática tan compleja ha sido un récord:

Gráfico 7. Línea de tiempo de diferentes niveles de concreción para la descentralización



- El Título V de la Constitución (2008) establece que el Estado ecuatoriano se gobernará de manera descentralizada, de conformidad con un modelo obligatorio, equitativo y progresivo, que rompe con el modelo anterior de descentralización con carácter voluntario e inequitativo.

Las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables se cuantificarán por un organismo técnico. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los GAD (Constitución, art. 273).

- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD (octubre, 2010), desarrolla y reglamenta la nueva organización territorial del Estado, con principios de descentralización e institucionalidad, a la vez que instaura el procedimiento para la transferencia de competencias e ingresos a los GAD, así como la distribución de las transferencias provenientes del presupuesto general del Estado.

- Continuando con el proceso, el 31 de enero de 2011 se instaló el Sistema Nacional de Competencias como organismo técnico y, el Consejo Nacional de Competencias (CNC), como ente responsable de organizar e implementar el proceso de descentralización, integrado por un delegado del Presidente de la República y un representante por cada nivel de gobierno. Hasta abril de 2013 el CNC aprobó por unanimidad 27 resoluciones, que denota un proceso inédito de diálogo y articulación multinivel que privilegió el interés general por sobre los intereses corporativos o particulares.
- Con un proceso participativo de construcción, el CNC aprobó el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 (marzo 1 de 2012) que, actualmente está implementándose y, de conformidad con el mandato constitucional, se ha procedido a transferir a los GAD las facultades y recursos, con los correspondientes productos y servicios.

El nuevo modelo de descentralización encuentra en la solidaridad y la equidad interterritorial dos de sus principios fundamentales (CNC & SENPLADES, 2012).

Gráfico 8. Principios de organización territorial y descentralización



En este marco, la descentralización fiscal se transforma en componente medular dentro del nuevo modelo. El COOTAD elimina alrededor de 19 leyes que preasignaban recursos a los GAD y crea un sistema de transferencias intergubernamentales (Almeida, Carrasco, Oliva, & Carrillo, 2012).

El sistema de transferencias intergubernamentales con la finalidad de lograr equidad territorial para la provisión de bienes y servicios públicos, establece la participación de los GAD del presupuesto general del Estado: 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes (COOTAD, art. 192). Estipula el proceso para la transferencia de nuevas competencias adicionales o residuales, con la concomitante entrega de recursos (COOTAD, art. 154).

En los artículos 171 al 176, el COOTAD reafirma la capacidad de los GAD para generar ingresos propios provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; venta de bienes raíces y servicios; renta de inversiones y multas; ventas de activos no financieros y recuperación de inversiones, los de rifas, sorteos, entre otros. Reconoce también la participación en las rentas de la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables en su circunscripción territorial, con el objeto de compensar los efectos negativos y la disminución del patrimonio nacional que esas actividades pueden producir y por la explotación de recursos no renovables (CNC & SENPLADES, 2012); así como los recursos de financiamiento.

En Síntesis...



El Buen Vivir o Sumak Kawsay es una idea movilizadora, objetivo central de la política pública, es una noción en permanente construcción y una práctica diaria, deviene del mandato constitucional (2008), así como del COPFP, el COOTAD y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010); se plasma a través del Plan Nacional de Desarrollo, de obligatorio cumplimiento para el sector público y orientador para los demás sectores.

Con la finalidad de viabilizar su concreción a pesar de limitantes externos que subsisten, el Plan Nacional para el Buen Vivir plantea seis dimensiones básicas para la planificación, segui-

miento y evaluación: (1) diversificación productiva y seguridad económica; (2) acceso universal a bienes superiores; (3) equidad social; (4) participación social; (5) diversidad cultural y lingüística; y, (6) sustentabilidad.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) es el conjunto de procesos, entidades e instrumentos, que facilitan la interacción entre actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.

Gráfico 9. Finalidad, entidades, instancias, articulación y coherencia del SNDPP

Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa -SNDPP



Fuente: Senplades, PNBV 2013-2017.

La descentralización fiscal implica: clara asignación de competencias y responsabilidades de gasto, por niveles de gobierno; mayor autonomía financiera con las correspondientes facultades tributarias para generación de recursos y cumplimiento de responsabilidades; un sistema de transferencias que permita

superar el desequilibrio fiscal tanto vertical como horizontal; y, reglas para la utilización del endeudamiento subnacional con responsabilidad. (Senplades, 2013)

Las finanzas públicas subnacionales son claves en la implementación del Modelo de Desarrollo para el Buen Vivir y una buena gestión de los GAD garantiza: eficiencia en el gasto, pertinencia en programas, reconocimiento social y apropiación para profundizar la autonomía territorial. De la Constitución (2008) a la construcción y aprobación del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, por parte del Consejo Nacional de Competencias, ha transcurrido un lapso relativamente corto en términos de tiempos políticos.

La solidaridad y la equidad interterritorial son dos principios fundamentales del nuevo modelo de descentralización; y, el componente medular es la descentralización fiscal.

3

**REFERENTES TEÓRICOS Y
MARCO NORMATIVO DE LAS
FINANZAS PÚBLICAS
SUBNACIONALES****OBJETIVO DE APRENDIZAJE**

Comprender definiciones básicas y conocer las claves normativas de las finanzas públicas subnacionales.

3.1. Referentes teóricos

Luego de la crisis de los 70, en la década del 80, los países de América Latina buscaron reducir la participación del Estado en sus economías, con alternativas de privatización o descentralización, siendo esta última la opción de organización e intervención del Estado para asegurar la redistribución equitativa de los recursos y, en consecuencia, lograr beneficios económicos y políticos, sobre todo, en la esfera local.

Tras 30 años de teorizar sobre el concepto de descentralización, se observa que tiene diferentes significados según el contexto en el que se aplica y el análisis que se realiza en cada uno de los países. En términos generales, se distinguen dimensiones y formas en su tipología, se consideran cuatro dimensiones en las cuales se debe producir un impacto: política, fiscal, administrativa, y de mercado.

Por otro lado, hay un alto nivel de coincidencia en entender la desconcentración como parte del proceso de descentralización, como una forma de llevarla a la práctica, más aún si toma en cuenta que la descentralización es un proceso multidimensional que no es posible si se centra en una sola dimensión. La delegación y la devolución son formas que pueden acompañar la desconcentración para alcanzar la descentralización en las cuatro dimensiones señaladas.

Para analizar cuán exitoso es un proceso de descentralización se recurre al análisis de variables desde diferentes escenarios:

- Político
- Jurídico
- Fiscal
- Capacidad institucional
- Rendición de cuentas
- Participación ciudadana.

Cabe subrayar que no hay un modelo universal establecido para lograr una descentralización exitosa, pero es menester que se observen las condiciones que se han adoptado y promovido en lo local para que funcione la descentralización con buenos resultados (Carrera, 2013).

Gráfico 9. Finalidad, entidades, instancias, articulación y coherencia del SNDPP

Dimensiones de la descentralización



Formas de descentralización

Forma	Definición
Desconcentración	Reasignación de responsabilidades del gobierno central a sus propias unidades administrativas ubicadas en territorio, sin que éstas queden bajo el control de gobiernos subnacionales
Delegación	Asignación de responsabilidades sobre funciones específicas y bien definidas a gobiernos o unidades administrativas subnacionales, con rendición de cuentas al gobierno central
Devolución	Transferencia de poder en la toma de decisiones, finanzas y gestión hacia gobiernos subnacionales autónomos. Implica procesos electorales.

Fuente: Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica, Carrera, 2013.

La descentralización fiscal es el proceso mediante el cual los gobiernos subnacionales alcanzan atribuciones y responsabilidades fiscales que les proporcionan un mayor nivel de autonomía en el financiamiento de sus ingresos y, por ende, en las decisiones sobre sus gastos; significa mayor autonomía financiera para el diseño y ejecución de políticas públicas que respondan de manera pertinente a las necesidades de la población que reside en su respectiva jurisdicción territorial.

Desde finales del siglo XX, se observa que las autoridades de los gobiernos locales en Latinoamérica son elegidas democráticamente (descentralización política), que la transferencia de facultades ha estado acompañada de una asignación de recursos claramente insuficiente que impide que cumplan con sus responsabilidades de gasto, que dependen de las transferencias centrales a

pesar de tener facultades para cobrar sus propios tributos que, en su mayoría, derivan básicamente de los servicios públicos. Para que los gobiernos locales tengan cierto nivel de autonomía fiscal es indispensable: (a) contar con fuentes exclusivas de ingreso propio estipuladas en la ley; (b) capacidad para determinar las tasas de sus tributos y definir su base tributaria; y, (c) poseer discreción fiscal o sea capacidad para decidir cómo gastar sus recursos. El grado de descentralización fiscal se suele medir a través de dos indicadores: (i) porcentaje del gasto público total que es ejecutado por los gobiernos subnacionales (descentralización del gasto); y, (ii) porcentaje del ingreso tributario total que se recauda a nivel sub-nacional (descentralización del ingreso) (Carrera, 2013).

La descentralización fiscal es el pilar central, en la medida que establece la forma en que se generan y distribuyen los recursos financieros entre los diferentes niveles de gobierno para responder a las demandas de la ciudadanía. Los objetivos comúnmente aceptados de la descentralización fiscal son:

- La asignación eficiente de recursos;
- La prestación equitativa de servicios a la ciudadanía que vive en las distintas jurisdicciones;
- La preservación de la estabilidad macroeconómica; y,
- La promoción del crecimiento económico.

Gráfico 11. Descentralización fiscal: indicadores y objetivos



3.1.1. Planificación del proceso de delegación

La descentralización y desconcentración constituyen el componente medular del primer objetivo nacional para el Buen Vivir: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular, orientado a radicalizar el proceso de transformación del Estado, así como a fortalecer el poder popular y ciudadano (PNBV 2013-2017, p. 81). Implica la consolidación de un Estado policéntrico que supere las diferencias y desigualdades a lo largo y ancho del país, como señala la Constitución, por lo que el Plan Nacional para el Buen Vivir establece políticas que promueven un desarrollo territorial equilibrado y permiten consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio. Se plantea la eliminación de normativa que: genere traslapes de competencias en los diferentes niveles de gobierno, imposibilite determinar responsables, mantenga voluntariedad al momento de transferir competencias, o dificulte el fortalecimiento institucional de los GAD; y, se agrega la obligatoriedad de transferir competencias con recursos.

A. La desconcentración

La desconcentración es la transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional, a una de sus dependencias del nivel zonal, provincial o distrital, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

El proceso de desconcentración de las entidades públicas promueve la intersectorialidad entendida como la intervención coordinada y articulada entre distintos sectores estatales, con la finalidad de orientar estratégicamente las acciones de las entidades públicas hacia la resolución de los problemas más identificados y priorizados a nivel local (Senplades, 2011)



Ejemplo

El Ministerio de Educación asegura el acceso a los centros, a través de sus circuitos educativos en todo el país.

La reestructuración institucional ha implicado la conformación de niveles desconcentrados para la administración y planificación de los servicios públicos de algunos ministerios de la Función Ejecutiva, respetando la división político-administrativa, es decir, corresponde a una nueva forma de planificación en el territorio, no a nuevos niveles de gobierno ni a la eliminación de provincias, cantones o parroquias. Por tanto, los gobiernos subnacionales conservan autonomía y gobernabilidad en los niveles provincial, cantonal y parroquial.

En el marco de un Estado planificado, desconcentrado, articulado, equitativo, con mayor cobertura y calidad de servicios públicos, los niveles administrativos de planificación buscan cumplir con una oferta ideal de servicios en el territorio (Senplades, 2012) y (PNBV 2013-2014):

- 9 zonas administrativas de planificación, conformadas por provincias que tienen proximidad geográfica, cultural y económica; las zonas están constituidas por distritos y estos por circuitos. El nivel zonal permite la planificación, coordinación estratégica entre entidades del sector público y articulación territorial de la política pública.
- 140 distritos, conformados por cantones que tienen alrededor de 90 000 habitantes, en aquellos con población muy alta (Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo de los Tsáchilas) se establece el distrito dentro del cantón. El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos.
- 1 134 circuitos con una población aproximada de 11 000 habitantes cada uno. Corresponde a una o más parroquias y constituye la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad está al alcance de la ciudadanía.

Se considera necesario acelerar el proceso, consolidar el funcionamiento de las entidades públicas a nivel local y profundizar el abordaje del territorio para concretar el acceso universal a servicios públicos de calidad. Se contempla como alternativa establecer alianzas con el sector privado y el sector popular solidario, así como el fortalecimiento de los mecanismos de regulación y control (PNBV 2013-2017).

Gráfico 12. Zonas, distritos y circuitos



Fuente: PNBV 2013-2017.

B. La descentralización

La descentralización comprende la transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde el gobierno central hacia los GAD provinciales, municipales y parroquiales (Senplades, 2012).

La sostenibilidad de la descentralización reside, en gran medida, en el desarrollo de capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para asumir y gestionar adecuadamente sus competencias. (PNBV 2013-2017).



Ejemplo

El Gobierno Nacional entregó la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los GAD metropolitanos y municipales.

Constituyen requisitos fundamentales tanto la generación de redes de conocimiento, como el cambio de estructuras institucionales, para consolidar verdaderos niveles de gobierno que planifiquen estratégicamente sus territorios, presten servicios de calidad y generen una adecuada articulación multinivel.

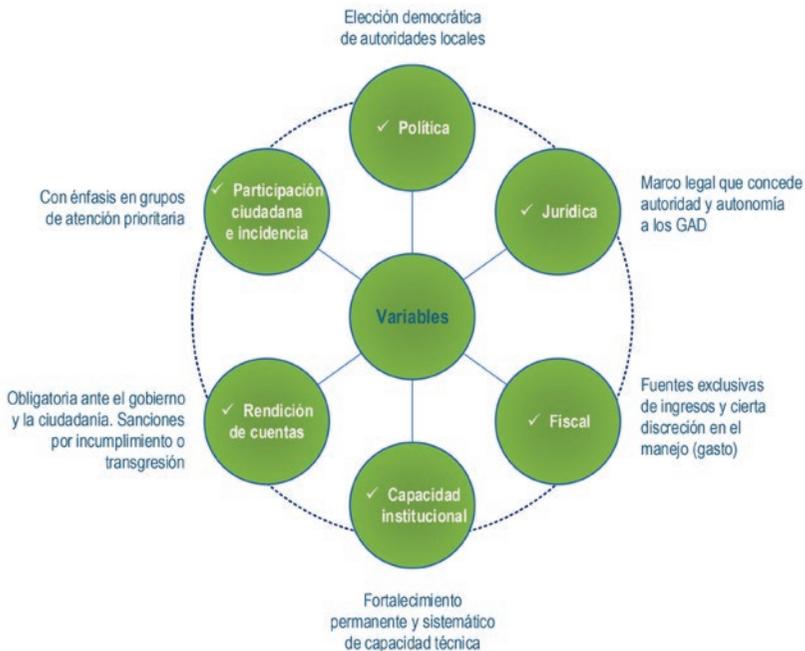
La planificación del Estado ecuatoriano se define como participativa y descentralizada; en consecuencia, cobra importancia la participación e incidencia ciu-

dadana en el ciclo de las políticas públicas. En los últimos años, se observa un aumento significativo de participación en reuniones del gobierno municipal, nivel que concentra la mayor parte de estos mecanismos y procesos (PNBV 2013-2017: 96).

Del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, se desprende un resultado positivo del análisis de las variables para procesos de descentralización, que motiva a continuar.

Gráfico 13. Variables que permiten el análisis de procesos de descentralización

Variables para análisis de procesos de descentralización



Fuente: PNBV 2013-2017 y Carrera, 2013.

Se reconocen tres objetivos estratégicos para la descentralización en el Ecuador (CNC & SENPLADES, 2012):

- OBJETIVO 1** Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país.
- OBJETIVO 2** Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización.
- OBJETIVO 3** Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.

Cada uno de los objetivos está ampliamente desarrollado en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, además se especifican claramente políticas y metas. Es de particular relevancia el sistema de seguimiento y evaluación que responde a los principios de organización territorial y descentralización.

El **ámbito fiscal de la descentralización** es un tema prioritario para el Ecuador y tiene por finalidad procurar: equidad en la asignación de los recursos, eficiencia en el destino de los recursos públicos y endeudamiento responsable.



El propósito de la descentralización fiscal es asegurar la prestación de bienes y servicios públicos a la población en los diferentes niveles de gobierno, cuya coordinación es fundamental para lograr y alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo.

(PNDz 2012-2015).

Gráfico 14. Democratización del Estado



Fuente: SENPLADES, 2012

La prevalencia del centralismo, con un modelo voluntario y discrecional avalado por la anterior Constitución, fue la causa que complejizó la transferencia de competencias y empantanó los procesos por falta de claridad en el ejercicio de competencias, impidiendo vincular la descentralización fiscal con la administrativa.

Por otro lado, tradicionalmente la heterogeneidad territorial y las capacidades disímiles que devienen en gran medida del modelo anterior, obligan a un urgente crecimiento y fortalecimiento institucional en los niveles provincial, cantonal y parroquial. Históricamente, los gobiernos municipales han tenido mayor participación en el uso de los impuestos dadas sus potestades tributarias en tasas y contribuciones de mejoras, principalmente. Mientras que los gobiernos provinciales han tenido una limitada potestad tributaria asignada, los gobiernos parroquiales rurales no han tenido potestades tributarias.



El marco legal vigente imprime claridad, rigurosidad y precisión, de manera que no hay opción de confusión respecto a atribuciones y competencias por cada nivel de gobierno.



El reto radica en cumplir el mandato constitucional e implementar el proceso de descentralización en las tres dimensiones consideradas fundamentales: política, fiscal y administrativa.

3.2. MARCO NORMATIVO

3.2.1. CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Son notables los cambios introducidos por la Constitución de la República (2008) en pro de la transformación del Estado que garantiza tanto la distribución como la provisión de bienes y servicios públicos con calidad, eficiencia y calidez, para la ciudadanía en todo el territorio. La desconcentración y descentralización, por mandato constitucional, imprimen rigor a la administración e inversión pública en términos de equidad y responsabilidad para alcanzar el Buen Vivir, garantizando a través de la participación ciudadana pertinencia y asegurando sostenibilidad.



- Nueva organización territorial expresada en el Título V, a través de cinco capítulos: Principios generales, Organización del territorio, Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, Régimen de competencias, y, Recursos Económicos.
- Al dotar de autonomía política, administrativa y financiera a las juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales, se constituyen como gobiernos autónomos descentralizados (art. 238).
- Todos los GAD tienen facultad legislativa excepto las juntas parroquiales rurales que tienen facultades reglamentarias (art. 240).
- Organización por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales con posibilidad de la constitución de regímenes especiales (art. 242).

Circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas regidas por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos (art. 257); de igual manera Galápagos, cuya administración está a cargo de un Consejo de Gobierno y amparada por los principios de conservación del patrimonio natural (art. 258).

Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento (art. 254).

Gráfico 15. Organización territorial

Territorio	Gobierno	Regímenes especiales		
Región	Regional			
Provincia	Provincial	Galápagos	Circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montubias	
Cantón	Municipal			Distritos metropolitanos autónomos
Parroquia rural	Parroquial rural			

Fuente: Constitución de la República 2008.

- El Régimen de los GAD se rige por el Sistema Nacional de Competencias. La Constitución establece un régimen de competencias exclusivas por nivel de gobierno (arts. 260 al 268).
- Los cambios se sustentan en un sistema de transferencias intergubernamentales. Adicionalmente a los recursos generados por los GAD, estos participan de las rentas del Estado a través de transferencias desde la cuenta única del Estado Central hacia las cuentas de los GAD (arts. 270 y 271).
- Las competencias que asuman los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD, serán transferidas con los recursos correspondientes y suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias (art. 273).

- En las jurisdicciones donde se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD, participarán de las rentas percibidas por el Estado (art. 274).
- Articulación del Sistema de Competencias con el Sistema Nacional de Planificación (art. 262). Planes de ordenamiento territorial con: objetivos, metas, indicadores (arts. 262 al 264).
- Criterios institucionales para la asignación de recursos: (1) tamaño y densidad de la población; (2) necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y en relación con la población residente en el territorio de cada GAD; (3) logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD (art. 272).
- El modelo de descentralización se rige por el Sistema Nacional de Competencias (Constitución, art. 239), está normado por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), que aportan el marco conceptual e imprimen rigor a la implementación. Se complementa con la legislación menor como la Ley de régimen municipal, provincial y juntas parroquiales rurales, y, la Ley de descentralización. Es notable la simplificación del marco jurídico y la supresión de leyes que preasignaban recursos.



3.2.2. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)

El COOTAD, promulgado en octubre de 2010 y reformado en febrero de 2014, norma el proceso de autonomías y descentralización del Estado, promoviendo el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio a través de la integración y participación ciudadana teniendo como objetivo el desarrollo social y económico de la población. El Código enfatiza en la distribución de recursos en los distintos niveles de gobierno para asegurar la descentralización. El COOTAD tiene por finalidad:

- Fortalecer el rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno de forma equitativa y solidaria en pro de compensar situaciones de injusticia y exclusión.
- Delimitar el rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal con mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad inter-nivel para una adecuada planificación y gestión pública.

La autonomía de los GAD comprende tres niveles: político, administrativo y financiero. Se refiere al derecho y a la capacidad efectiva de los diferentes niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

Gráfico 16. Niveles de autonomía de los GAD y regímenes especiales



Fuente: COOTAD, art. 5.

3.2.3. SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS

El Sistema Nacional de Competencias tiene por finalidad alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente. Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias, que corresponden a cada nivel de gobierno. Se rige por principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad (COOTAD, art. 108).

Gráfico 17. Diferenciación conceptual entre: plan, políticas, programa, proyecto y actividades



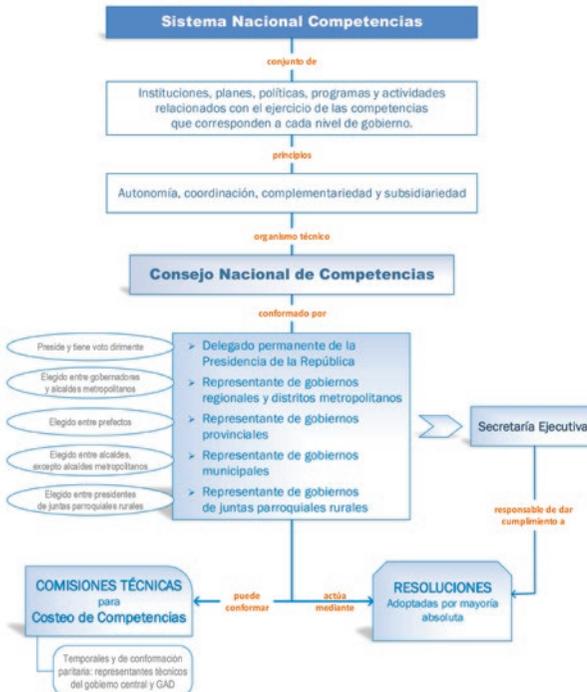
Plan	Orientaciones técnicas y políticas que conducen las acciones hacia la consecución de objetivos y metas de mediano, corto y largo plazo. Implica asignación de recursos.
Políticas	Operan en armonía con la Constitución, el PNBV y las Agendas Sectoriales y Zonales correspondientes. Orientan el ejercicio de atribuciones y competencias, definen prioridades y facilitan procesos de priorización de la inversión pública. Consideran la dimensión territorial, y, los enfoques ambiental y para la igualdad.
Programa	Viabiliza las políticas. Se origina en la identificación de problemas o necesidades. Es un conjunto de proyectos vinculados entre sí que persiguen un mismo objetivo.
Proyecto	Solución a un problema o necesidad identificada. Recursos y medidas para lograr una o varias metas u objetivos en un tiempo determinado. Es el conjunto de actividades vinculadas por componentes (conjunto de procesos), las actividades están interrelacionadas y coordinadas para alcanzar un objetivo y concretar un fin en una línea estratégica de intervención.
Actividades	Acciones identificadas con precisión y establecidas secuencialmente para cumplir las metas de un proyecto.

Fuente: En base a referentes normativos vigentes y marcos conceptuales emitidos por SENPLADES.

El organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, constituye el Consejo Nacional de Competencias (CNC), tiene autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, y cuenta con patrimonio propio. Adopta resoluciones por mayoría absoluta y la responsabilidad de cumplirlas corresponde a la Secretaría Ejecutiva. Está conformado por un delegado de la Presidencia de la República y representantes de los diferentes niveles de gobierno, elegidos entre pares. Tiene la potestad de conformar comisiones técnicas de carácter temporal para el costeo de competencias (COOTAD, arts. 117 al 123).

Las principales funciones del Consejo Nacional de Competencias se refieren a: (i) Organización e implementación del proceso de descentralización; (ii) Asignación y transferencia de competencias adicionales, conforme la Constitución; y, (iii) Cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas, para las respectivas transferencias a los GAD, previo informe vinculante de la Comisión técnica de costeo de competencias.

Gráfico 18. El Sistema Nacional de Competencias y el Consejo Nacional de Competencias



Fuente: En base al COOTAD, arts. 117 al 123.



A continuación se listan las **competencias exclusivas** por nivel de gobierno, estipuladas por el Sistema Nacional de Competencias. (COOTAD, arts. 129 al 147).

Tabla 1. Competencias por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Competencias exclusivas
<p>GAD Regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de OT, de manera articulada con la planificación nacional y la planificación del resto de GAD; • Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas; • Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades; • Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional; • Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional; • Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional; • Fomentar las actividades productivas regionales; • Fomentar la seguridad alimentaria regional; • Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
<p>GAD Provincial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de OT, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional y la planificación del resto de GAD; • Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas; • Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás GAD, obras en cuencas y micro cuencas; • Gestión ambiental provincial; • Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego;

Nivel de gobierno	Competencias exclusivas
	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y, • Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
GAD Cantonal	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el desarrollo cantonal. Formular los planes de OT articulados con la planificación nacional y la planificación del resto de GAD, regulando así el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. • Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; • Planificar, construir y mantener la vialidad urbana; • Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental, entre otros • Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; • Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre en el cantón • Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo • Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural y construir los espacios públicos para estos fines; • Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; • Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas así como preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; • Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras; • Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; • Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
GAD Parroquial	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente OT, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; • Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los

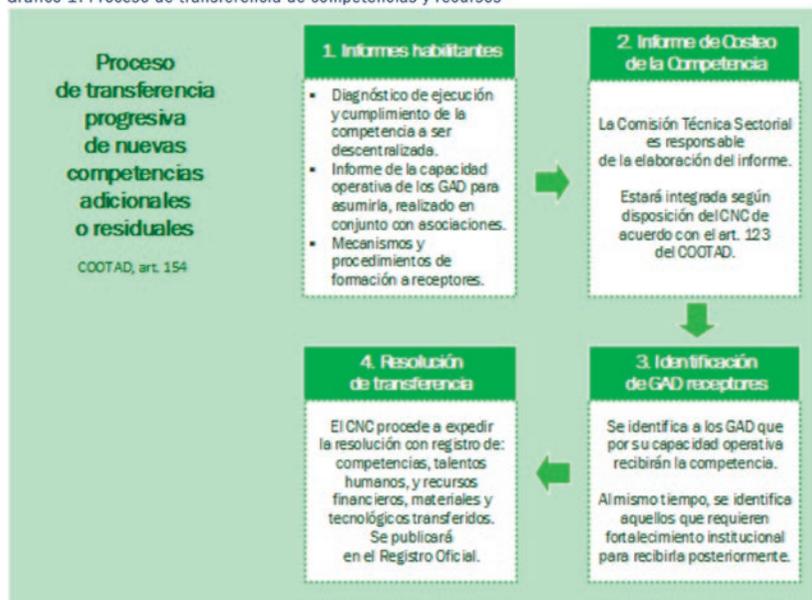
Nivel de gobierno	Competencias exclusivas
	<p>presupuestos participativos anuales;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural; • Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; • Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; • Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base; • Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; • Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Fuente: En base a COOTAD, art. 129 al 147.

3.2.4. PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

En el art. 154 del COOTAD se identifican cinco etapas claramente definidas para el proceso de transferencia de competencias: (1) la elaboración de informes habilitantes; (2) la elaboración del informe de costeo de la competencia; (3) la identificación de los GAD que recibirán la competencia y de aquellos que requieren fortalecimiento institucional para una recepción posterior; (4) expedición de la resolución de transferencias de competencias y recursos, que será publicada en el Registro Oficial, fecha a partir de la cual entrará en vigencia; y, (5) entrega efectiva de recursos, a cumplirse en un plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigencia la resolución.

Gráfico 1. Proceso de transferencia de competencias y recursos



Fuente: En base a COOTAD, art. 154.

3.2.5. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

La descentralización fiscal se torna relevante con la expedición del COOTAD. Se posiciona un sistema de transferencias intergubernamentales vinculado al ejercicio de las competencias exclusivas por niveles de gobierno, la asunción de nuevas competencias y las rentas provenientes de la explotación de los recursos

no renovables. Se introduce el Modelo de Equidad con el objetivo de disminuir brechas entre territorios. Posteriormente se profundizará sobre este tema.

3.2.6. CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS (COPYFP)

El objetivo del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) es organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SIN-FIP), regulando su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo orientado al Buen Vivir, así como a partir de las garantías y los derechos constitucionales (COPYFP, art. 1).

Entre los seis principios del COPYFP estipulados en su art. 5:

1. Sujeción a la planificación
2. Sostenibilidad fiscal
3. Coordinación
4. Transparencia y acceso a la información
5. Participación ciudadana
6. Descentralización y desconcentración



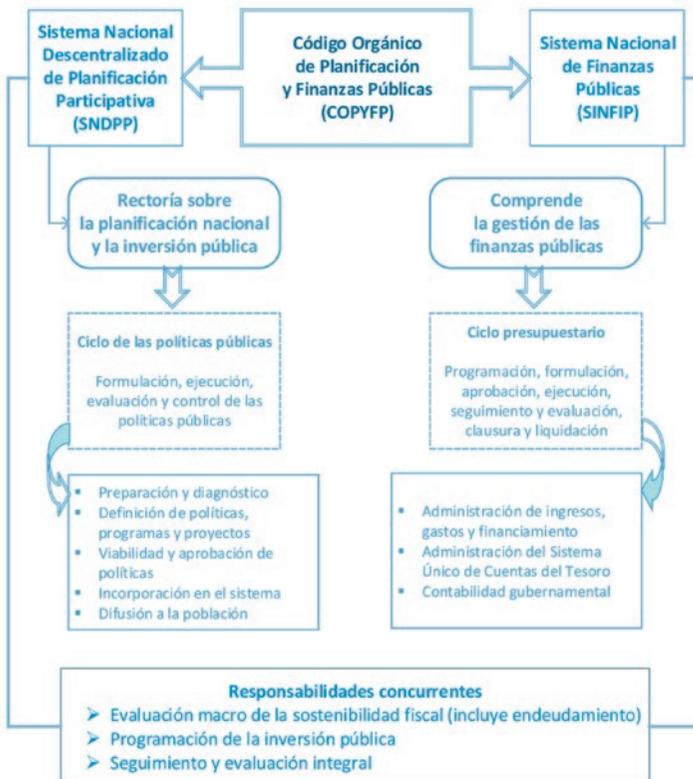
Destaca el primero en cuanto a que se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno: la programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, presupuestos de entidades públicas y recursos públicos.

Se subraya la concordancia que se debe guardar con los criterios y lineamientos de sostenibilidad fiscal; además de la necesidad de que los sistemas de planificación y finanzas públicas establezcan de manera coordinada mecanismos de descentralización y desconcentración para asegurar un buen servicio a la población. La participación ciudadana va de la mano con la transparencia y acceso a la información. A la vez que se impulsa la institucionalidad se fortalece la democracia participativa.

A. ARTICULACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y FINANZAS PÚBLICAS

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas define el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y su vinculación con las Finanzas Públicas. Vincula la planificación nacional con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) de los diferentes GAD a través de mecanismos de coordinación. Tiene como finalidad la coherencia y complementariedad de las políticas públicas que ejecutan los distintos niveles de gobierno.

Gráfico 1. Articulación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP)



Fuente: En base a información de SENPLADES y del Ministerio de Finanzas.

B. EL CICLO PRESUPUESTARIO

Por otro lado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas tiene como uno de sus objetivos una gestión por resultados eficaz y eficiente.

Buscando apuntalar la provisión de bienes y servicios enmarcados en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, en el capítulo III define seis etapas para el ciclo presupuestario: (1) Programación presupuestaria, (2) Formulación presupuestaria, (3) Aprobación presupuestaria, (4) Ejecución presupuestaria, (5) Evaluación y seguimiento presupuestario, (6) Clausura y liquidación presupuestaria.

Gráfico 1. Ciclo presupuestario



Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), art. 96.

El ciclo presupuestario es de obligatorio cumplimiento para las entidades y organismos del sector público, asegurando una adecuada coordinación de procesos interinstitucionales cuyos lineamientos emitidos por el ente rector de finanzas públicas es referencial para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El CO-PYFP establece que la evaluación se realice por resultados; en consecuencia el ente rector impulsa la utilización de la metodología técnica de presupuestación por resultados (PPR), sobre la base de programas vinculados con la planificación en un horizonte plurianual. Las Normas Técnicas de Presupuesto fueron actualizadas a octubre 2011. (Ministerio de Finanzas, 2011). A continuación se describen las fases del ciclo presupuestario.

Tabla 1. Fases del ciclo presupuestario

Fase	Descripción
Programación	La programación presupuestaria es una consecuencia de la planificación. Esta primera fase vincula la planificación con el presupuesto . La información se expresa presupuestariamente, de acuerdo con la estructura programática que incluye: programas, proyectos y actividades con la identificación de metas, recursos necesarios para la ejecución, resultados esperados y plazos de entrega.
Formulación	En esta fase se utilizan los catálogos y clasificadores para estructurar las partidas presupuestarias. Esta clasificación permite tanto organizar como proveer la información para diferentes tipos de análisis.
Aprobación	El nivel legislativo correspondiente conoce, discute y aprueba el instrumento. El análisis y discusión debe basarse en cómo la planificación se ve reflejada en el instrumento presupuestario.
Ejecución	Implica acciones realizadas por la institución para obtener los bienes y servicios destinados a la comunidad. En términos presupuestarios, se efectúan compromisos, se devengan gastos y se realizan pagos. Pueden existir reformas al presupuesto en función de ajustes a las metas de la planificación de la entidad.
Seguimiento y evaluación	Se realiza de forma permanente durante el ejercicio fiscal y al final del mismo. Tiene por finalidad analizar si los objetivos, metas y resultados propuestos en la planificación se alcanzarán según lo previsto o si finalmente se lograron. Cada ejecutivo de los GAD debe presentar un informe semestral sobre la ejecución presupuestaria a los órganos legislativos correspondientes.
Clausura y liquidación	El presupuesto se clausura el 31 de diciembre de cada año. Esta fase corresponde al cierre de operaciones presupuestarias y operación de resultados de la ejecución financiera. El plazo para expedir la liquidación presupuestaria es el 31 de marzo del siguiente año.

Fuente: En base a Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y Normas Técnicas de Presupuesto (MINFIN, 2011).

C. PRESUPUESTACIÓN POR RESULTADOS (PPR)

La Presupuestación por Resultados (PPR) se entiende como los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la sociedad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público. Utiliza la relación insumo producto (o cadena de resultados) bajo el supuesto que todo bien o servicio es producto de una combinación de recursos utilizados como insumos en una función de producción que incluye tareas y actividades. Los bienes o productos resultantes de la función de producción generan un efecto en la sociedad, el cual es susceptible de ser medido. (Normas Técnicas de Presupuesto: pp. 9-10).

Gráfico 1. Relación insumo-producto o cadena de producción



Fuente: En base a Normas Técnicas de Presupuesto: p. 10.

D. REGLA FISCAL

En pro de fortalecer un sistema único de cuentas y el manejo de la liquidez, el COPYF determina una nueva regla macro fiscal (art. 81). El objetivo es asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, por lo que establece que los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes, a pesar que los ingresos permanentes pueden financiar egresos no permanentes. Únicamente en casos excepcionales los ingresos no permanentes podrán financiar egresos permanentes para los sectores de salud, educación y justicia.

Gráfico 1. Clasificación de ingresos y egresos

Clasificación de Ingresos

Ingresos permanentes

Ingresos de recursos públicos que el Estado recibe de manera continua, periódica y previsible. La generación de estos ingresos no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.

Ingresos no permanentes

Ingresos de recursos públicos que el Estado recibe de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público.

COPYFP, art. 78

Clasificación de Egresos

Egresos permanentes

Egresos que el Estado efectúa con carácter operativo que requiere repetición permanente, permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. No generan directamente acumulación de capital o activos públicos (*por ejemplo, para dotación de servicios básicos*).

Egresos no permanentes

Egresos que el Estado efectúa con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o disminución de pasivos. Incluyen gastos de mantenimiento realizados exclusivamente para reponer el desgaste del capital.

COPYFP, art. 79

Fuente: COPYFP, arts. 78 y 79.

E. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL PRESUPUESTO

¿Qué es? La base programática es una forma de organizar la información. Es la manera como se presenta la vinculación de los procesos de planificación con los procesos de presupuestación.

¿Para qué sirve? Permite la organización de acciones de forma que los recursos utilizados se expresen como productos cuantificables, que sean medibles con indicadores de resultados e impactos.

¿Cómo se construye? La Norma Técnica del Ministerio de Finanzas señala que se deben utilizar tres categorías: programa, proyecto y actividades.

Programa Expresa el producto o grupo de productos, con característica final o terminal, que resultan del proceso de producción. Es la categoría presupuestaria de mayor nivel. Corresponde a la misión institucional. Necesariamente se vincula con una categoría del plan. Debe estar ligado a una unidad administrativa que será responsable de la gestión del programa.

Proyecto Proyecto es la categoría programática que expresa:

- creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real); y,
- formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social).



Actividades Actividad es la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal, en el caso que contribuya parcialmente a la producción y provisión del programa o proyecto; o, intermedia, si condiciona a otras actividades, programas o proyectos.

Caracterización: aditiva porque genera producción y provisión terminal; fragmentaria en relación con la producción terminal de un programa o proyecto.

Los insumos son agregables en términos físicos y financieros para reflejar los totales del programa o proyecto.

Se ligan a una unidad derivada de la unidad administrativa responsable de la gestión del programa o proyecto.

A cada actividad corresponde la asignación formal de recursos reales y financieros.

Fuente: Normas Técnicas de Presupuesto, MINFIN 2011, p. 15-16.



Ejemplo

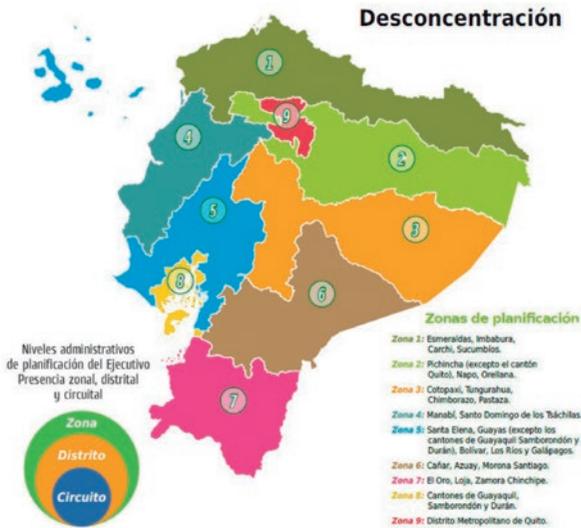
Programa	Proyecto	Actividades																								
Soterramiento de cables	Soterramiento de cables entre Avs. 6 de Diciembre y 10 de Agosto	Soterramiento de cables en la calle A																								
		<table border="0"> <tr> <td>1.</td> <td>Jornales</td> <td>US\$</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2.500</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>Subsistencias</td> <td>US\$</td> </tr> <tr> <td></td> <td>500</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.</td> <td>Alquiler maquinaria</td> <td>US\$</td> </tr> <tr> <td></td> <td>1.500</td> <td></td> </tr> <tr> <td>4.</td> <td>Materiales</td> <td>US\$</td> </tr> <tr> <td></td> <td>4.500</td> <td></td> </tr> </table>	1.	Jornales	US\$		2.500		2.	Subsistencias	US\$		500		3.	Alquiler maquinaria	US\$		1.500		4.	Materiales	US\$		4.500	
1.	Jornales	US\$																								
	2.500																									
2.	Subsistencias	US\$																								
	500																									
3.	Alquiler maquinaria	US\$																								
	1.500																									
4.	Materiales	US\$																								
	4.500																									

En Síntesis...



A partir de la voluntad política, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana es posible consolidar la democratización del Estado, mediante una normativa armonizada con la Constitución.

Gráfico 1. Desconcentración. Niveles administrativos de planificación



Fuente: Senplades, 2012.
Elaboración: Senoales, 2012

Gráfico 1. Descentralización. Niveles de gobierno



Fuente: Senplades, 2012.

Gráfico 1. Claves del marco normativo



Elaboración: CNC.

MODULO II

GUÍA DE FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES

4 Recursos Propios

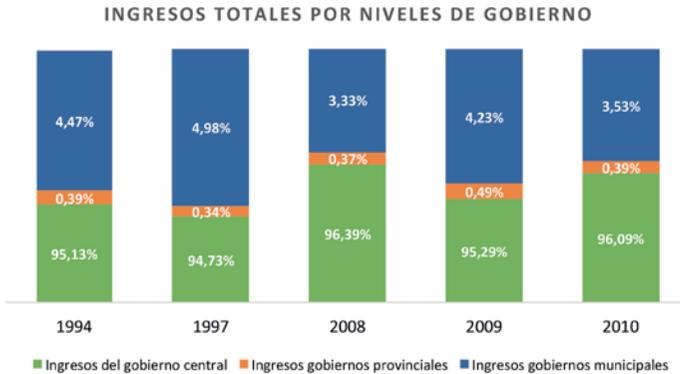
OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Conocer la importancia de los ingresos propios en las finanzas públicas subnacionales.

4.1. INGRESOS TOTALES POR NIVELES DE GOBIERNO

La composición de los recursos estatales muestra que en su mayoría se concentran en el nivel central. Entre 1994 y 2010, aproximadamente, el 95% de los ingresos se concentraron en el gobierno central, mientras que el ingreso de los gobiernos provinciales representó en promedio el 0,4% y de los municipios, el 4,1%. Se explica en buena medida por las facultades tributarias de los diferentes niveles de gobierno, marco en el que los gobiernos municipales han tenido mayor participación por sus facultades tributarias especialmente en tasas y contribuciones de mejoras, mientras que los gobiernos provinciales han tenido una limitada potestad tributaria y las juntas parroquiales ninguna.

Gráfico 1. Ingresos totales por niveles de gobierno (en porcentaje)



Fuente: Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, p. 25.

Los ingresos pueden ser de naturaleza corriente o de capital y provenir de varias fuentes de financiamiento como por concepto de autogestión, aportes fiscales, preasignaciones establecidas por ley, o donaciones. En este contexto, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece los tipos de recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD):

- Ingresos propios de la gestión;
- Transferencias del presupuesto general del Estado;
- Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- Recursos provenientes de financiamiento.

4.2. INGRESOS PROPIOS DE LA GESTIÓN

Históricamente la evolución de los ingresos totales de los GAD (ingresos propios más transferencias), muestra dependencia de las transferencias provenientes del gobierno central. Como se observa en los siguientes gráficos, tanto los GAD provinciales como los GAD municipales dependen de las transferencias del

gobierno central en un alto porcentaje.

Durante el período analizado, el promedio de ingresos propios de los gobiernos provinciales fue del orden del 8% frente al 29% de los ingresos propios de los municipios. La menor participación de los ingresos propios se puede interpretar como el resultado de un menor recaudo de tributos. Existe un costo político asociado al cobro de impuestos, tasas y contribuciones, además de la falta de incentivos para mejorar el esfuerzo fiscal.

Gráfico 1. Composición de los ingresos en provincias entre 2000 y 2011



Gráfico 2. Composición de los ingresos en municipios, entre 2000 y 2011



Fuente: Presentación de Ecuador - SENPLADES, Taller de Finanzas Públicas, CEPAL 2013.

Entre los planteamientos importantes del nuevo modelo de descentralización es profundizar la autonomía de los GAD incentivando la generación de ingresos propios que permita disminuir su dependencia de las transferencias del gobierno central; que va en armonía con uno de los objetivos principales: promover mayor equidad y eficiencia en la distribución del ingreso y destino del gasto público, fomentando la sostenibilidad fiscal y el equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos. Los ingresos propios se dividen en Tributarios (Código Tributario, arts. 349 y 350) y No Tributarios.

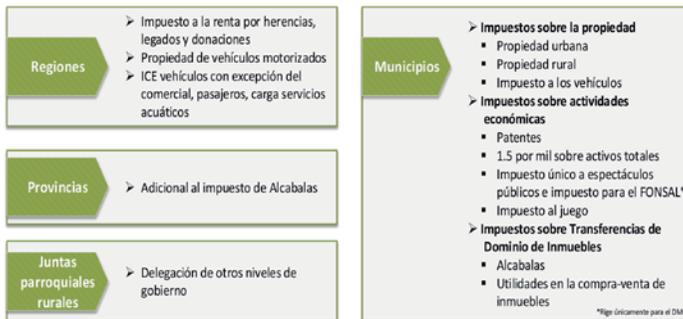
Gráfico 1. Ingresos propios



Fuente: En base a Tributos Municipales, BdE (2013) y Normativa del Sistema de Administración Financiera, MINFIN (2011).

El Código Tributario clasifica a los impuestos, a las tasas y a las contribuciones especiales como ingresos tributarios. El COOTAD asigna las facultades tributarias por nivel de GAD, las cuales se enumeran a continuación:

Gráfico 1. Asignación de impuestos según tipo de GAD



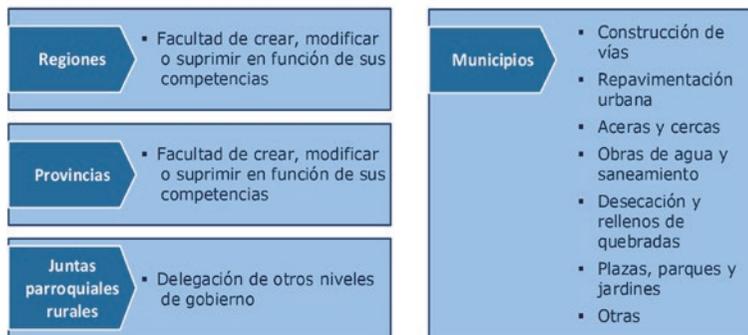
Fuente: Tributos Municipales, Banco del Estado; Presentación de Ecuador - SENPLADES, Taller de Finanzas Públicas, CEPAL 2013.

Gráfico 2. Tasas asignadas según tipo de GAD



Fuente: Presentación de Ecuador - SENPLADES, Taller de Finanzas Públicas, CEPAL 2013.

Gráfico 1. Contribuciones Especiales de Mejoras (CEM) según tipo de GAD



Fuente: Presentación de Ecuador - SENPLADES, Taller de Finanzas Públicas, CEPAL 2013.

5

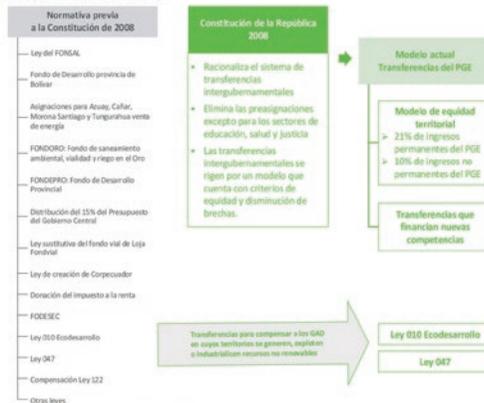
TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Conocer el sistema vigente de transferencias intergubernamentales y su composición.

La Constitución racionalizó el sistema de transferencias intergubernamentales cuya implementación inició en 2010 a partir de la entrada en vigencia del COO-TAD. Se eliminaron, aproximadamente, 19 cuerpos legales que fueron reemplazados por el modelo actual que consta de tres tipos de transferencias: (a) Provenientes de ingresos permanentes para la equidad territorial; (b) Para financiar el ejercicio de nuevas competencias; (c) Para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

Gráfico 1. Sistema de transferencias



Fuente: Diagnóstico de la Descentralización Fiscal, CONAM; Plan Nacional de Descentralización, CNC.

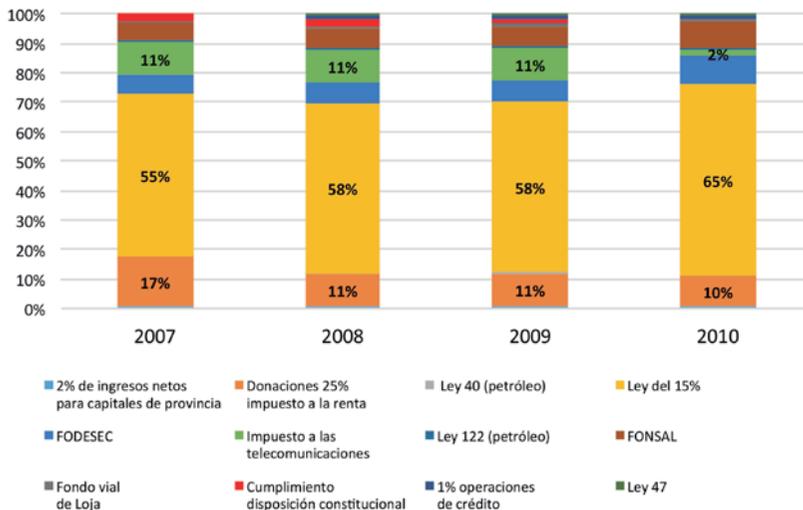
En la década de los 90, desde el nivel central se establecieron preasignaciones de ingresos tanto para los municipios como para los consejos provinciales, mediante leyes específicas referentes a recursos asignados de manera proporcional a los ingresos generados por el presupuesto. Sin embargo, los gobiernos locales podían también recibir transferencias amparadas por otro tipo de convenios.

Antes de que entrara en vigencia el COOTAD (2010), las preasignaciones municipales más importantes correspondían a la Ley del 15%, a la donación del 25% del impuesto a la renta y al Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) que, financiado con el 2% de los ingresos netos del presupuesto nacional, se distribuía entre los municipios capitales de provincia.

Gráfico 1. Composición de transferencias gobiernos municipales

COMPOSICIÓN TRANSFERENCIAS MUNICIPIOS

En millones de US\$ corrientes

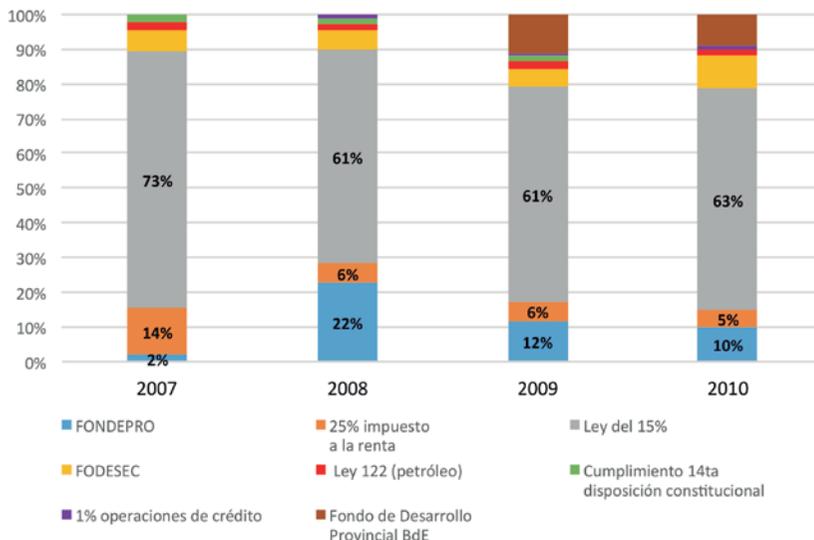


Fuente: En base a portal de transparencia, Ministerio de Finanzas.

Gráfico 1. Composición de transferencias gobiernos provinciales

COMPOSICIÓN TRANSFERENCIAS PROVINCIAS

En millones de US\$ corrientes



Fuente: En base a portal de transparencia, Ministerio de Finanzas.

La situación de los gobiernos provinciales no difería en mucho de la de los municipales. El mayor porcentaje de sus ingresos provenían de la Ley del 15%, la donación del 25% del impuesto a la renta y del Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO).

Con el COOTAD y la vigencia del Modelo de Equidad Territorial se racionaliza el sistema de transferencias y la composición de los ingresos.

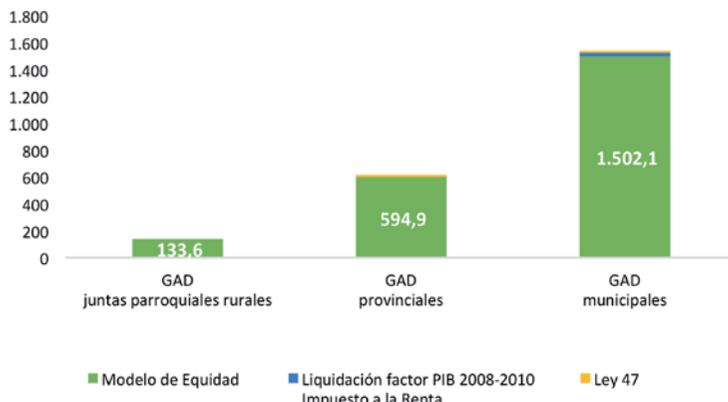
Del Presupuesto General del Estado, se transfiere a los GAD el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes.

A la vez, se eliminan las leyes de preasignaciones racionalizando el modelo descentralización fiscal del país.



Gráfico 1. Transferencias a GAD provinciales, municipales y juntas parroquiales rurales según el Modelo de Equidad (COOTAD), durante 2011

TRANSFERENCIAS A GAD SEGÚN MODELO DE EQUIDAD Año 2011. En US\$ corrientes



Fuente: En base a portal de transparencia, Ministerio de Finanzas.

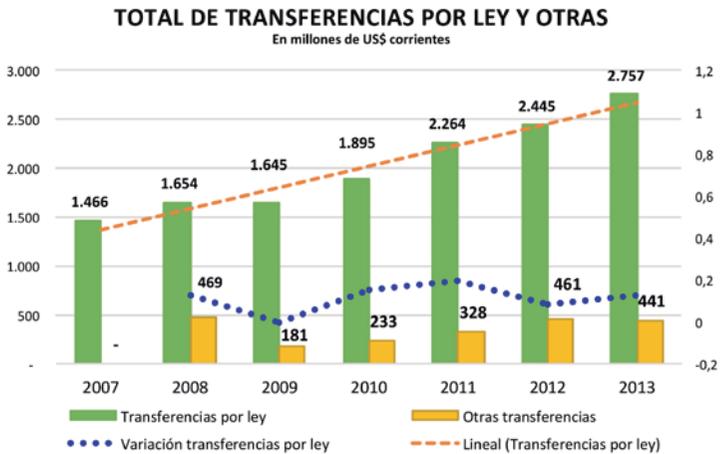
Por la importancia que reviste el Modelo de Equidad Territorial, se profundizará en un acápite específico.

5.2. OTRO TIPO DE TRANSFERENCIAS, LEGADOS Y DONACIONES

Adicionalmente a las transferencias establecidas por Ley, los GAD reciben transferencias adicionales por diferentes conceptos, ya sean de manera continua o puntualmente durante el período analizado.

Durante el período analizado, las otras transferencias representaron el 13% del total transferido a los GAD y tienen un comportamiento variable, a diferencia de las transferencias por Ley.

Gráfico 1. Total de transferencias de los GAD



Fuente: En base a portal de transparencia, Ministerio de Finanzas.

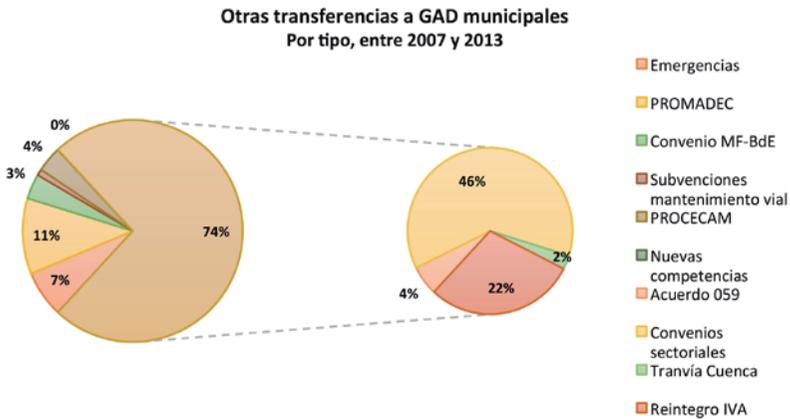
Gráfico 2. Variación de las transferencias por ley y otras transferencias



Fuente: En base a portal de transparencia, Ministerio de Finanzas.

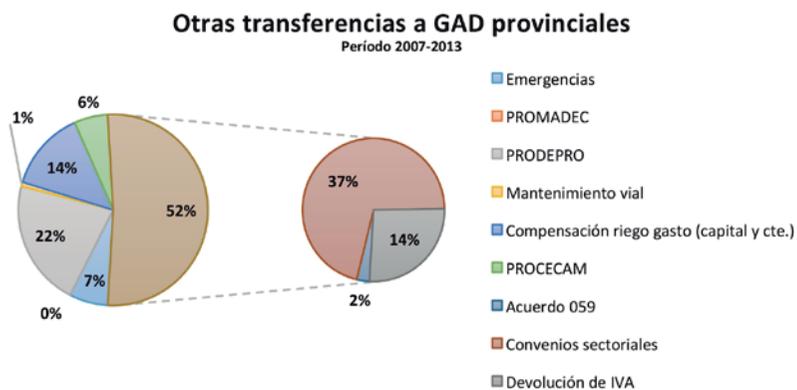
Entre 2007 y 2013, el 46% de otras transferencias a los GAD municipales correspondió a: convenios sectoriales, reintegro del IVA (22%) y transferencias por concepto del Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario – PROMADEC (11%). Los recursos que el gobierno central comprometió para la construcción del tranvía de Cuenca se encuentran en este tipo de transferencias. Las otras transferencias recibidas por los GAD provinciales tienen un comportamiento similar al de los GAD municipales. El mayor porcentaje corresponde a: convenios sectoriales (37%), devolución del IVA (14%), Programa para el Financiamiento del Desarrollo Provincial -PRODEPRO (22%). Cabe resaltar que el Ministerio de Finanzas clasifica dentro de este rubro a las transferencias por concepto de las nuevas competencias asumidas por los GAD.

Gráfico 1. Otras transferencias a GAD municipales entre 2007 y 2013



Fuente: En base a portal de transparencia, Ministerio de Finanzas.

Gráfico 1. Otras transferencias a GAD provinciales entre 2007 y 2013



Fuente: En base a portal de transparencia, Ministerio de Finanzas.

MODULO III

GUÍA DE FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES

6

PARTICIPACIÓN EN LAS RENTAS DE LA EXPLOTACIÓN O INDUSTRIALIZACIÓN DE RECURSOS NO RENOVABLES**OBJETIVO DE APRENDIZAJE**

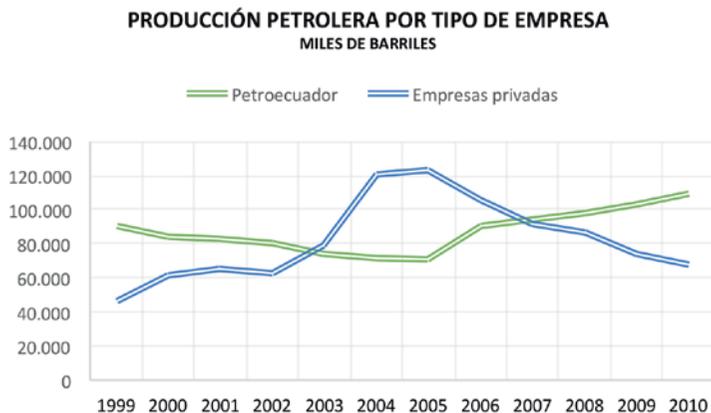
Comprender el sistema de generación y distribución de renta de los recursos extractivos.

6.1. RECURSOS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS

En 2008, Ecuador fue el quinto productor de petróleo en la región, luego de Venezuela, México, Argentina y Brasil (CEPAL, 2012). La producción petrolera ecuatoriana incrementó en más del 12.000% entre 1970 y 2008, al igual que su participación en relación con el total de la producción regional, con una variación de cinco puntos porcentuales (de 0,08% a 5,15%) en el total de la producción petrolera durante el mismo período.

A partir de 2006, la tendencia de producción petrolera de las empresas privadas se observa decreciente, en contraposición de la empresa pública cuyo incremento fue sostenido. Se explica por la propuesta estatal de renegociación de contratos con las empresas privadas que planteó el cambio de contratos de participación a contratos de servicios petroleros. Durante la renegociación y debido al tiempo de la misma, las empresas petroleras privadas disminuyeron la inversión necesaria para mantener la producción mientras que la política estatal impulsó el incremento de inversión para el aumento de la producción petrolera en la empresa pública.

Gráfico 1. Producción petrolera estatal y de empresas privadas, entre 1999 y 2010



Fuente: Banco Central del Ecuador, Anuario Estadístico 2011 – Sector Real.

El promedio de exportaciones petroleras, tanto de empresas privadas como de la empresa estatal, entre 1999 y 2010 representó el 65% de la producción nacional total. La diferencia se destinó a la refinería para consumo interno de derivados. Cabe señalar que el consumo interno de derivados de petróleo es inferior a la producción interna, razón por la cual Ecuador importa derivados a través de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (EP Petroecuador).

6.2. RECURSOS DEL SECTOR MINERO

El Ecuador no tiene tradición de minería a gran escala y su producción es marginal en relación con el resto de países de la región. Sin embargo, existen indicios que llevan a afirmar que el potencial minero del Ecuador es alto en algunas regiones del sur del país. Frente a la demanda creciente de minerales por parte de países como China, India y Rusia, el Estado ecuatoriano se ha planteado el desarrollo del sector minero a gran escala para los próximos años.

La producción minera del país se basa principalmente en la explotación de 14 minerales, sin embargo su producción ha disminuido entre 2008 y 2012 siendo la plata el único mineral que ha aumentado su producción durante este lapso.

Tabla 1. Producción minera en el Ecuador

Unidad	Mineral	2012	2008	Variación
g	Oro	4.572.835,18	5.392.188,20	-15%
ton	Caliza	3.772.799,56	4.956.671,94	-24%
m³	Materiales de construcción	6.856.499,19	9.735.721,15	-30%
ton	Caolín	27.767,40	28.775,00	-4%
ton	Feldespato	86.085,47	111.985,07	-23%
ton	Bentonita	510,27	1.177,89	-57%
ton	Arcilla	1.205.416,16	1.276.529,28	-6%
ton	Sílice	36.941,62	73.920,57	-50%
m³	Piedra pómez	-	44.171,00	-100%
kg	Dióxido de carbono	126.434,00	182.905,00	-31%
ton	Puzolana	640.620,00	884.773,54	-28%
ton	Arenas	2.898,44	6.189,87	-53%
g	Plata	1.168.902,58	115.597,33	911%
ton	Zeolitas	119,90	97,00	24%

Fuente: Agencia de Regulación y Control Minero, Estadísticas oficiales 2012.

De acuerdo con la información institucional, el Ecuador tendría un potencial de recursos mineros de 36.9 millones de onzas de oro, 72.4 millones de onzas de plata, 8.1 millones de toneladas de cobre metálico, 28.471 toneladas métricas de plomo y 209.649 toneladas métricas de zinc (MRNNR, 2011). Además, la investigación geológica estatal sugiere que existen al sur del país zonas de alto potencial minero: la parte occidental de la provincia de Azuay, al sur este de El Oro y al sur oeste de la provincia de Loja. PAGINA 74

6.3. DERECHOS DE EXPLOTACIÓN

La Constitución establece:

Art. 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; (...).



La normativa vigente señala que el Estado explorará y explotará los yacimientos en forma directa a través de las empresas públicas de hidrocarburos, pudiendo de manera excepcional delegar estas actividades a empresas nacionales o extranjeras. Los contratos de exploración y explotación de campos marginales se delegan a la empresa contratista; la facultad de exploración y explotación adicional en los campos de producción marginal actualmente son explotados por PETROPRODUCCIÓN, realizando todas las inversiones requeridas para la exploración y explotación adicional.

El transporte de hidrocarburos por oleoductos, poliductos y gasoductos, su refinación, industrialización, almacenamiento y comercialización, deben realizarse directamente por las empresas públicas o por delegación. Se declara de utilidad pública la industria de hidrocarburos en todas sus fases, por consiguiente, procede la expropiación de terrenos, edificios, instalaciones y otros bienes, y la constitución de servidumbres generales o especiales que fueren necesarias para el desarrollo de esta industria. El tema de las servidumbres se detalla en los arts. 100 al 105 (Ley de Minería).

Por otro lado, la Ley de Minería establece que las minas y yacimientos mineros son de propiedad del Estado, siendo el dominio del subsuelo independiente del derecho de propiedad del suelo. Se entiende por derechos mineros: títulos de concesiones mineras, contratos de explotación, licencias y permisos de instalar

y operar plantas de beneficio, fundición y refinación, y licencias de comercialización. Hay libertad de prospección.

El Estado mediante subasta pública puede otorgar concesiones mineras, pudiendo delegar mediante concesiones de forma excepcional. La concesión es transferible previa autorización del ministerio sectorial. El título minero es susceptible de división o acumulación en un límite de una hectárea minera y 5.000 por concesión. A pesar de lo dicho, en el año 2012, el 33% del financiamiento del PGE provino del sector de hidrocarburos y menos del 1% correspondió al sector minero.

6.4. GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MINERA

La administración de la renta minera en el Ecuador está a cargo de cuatro instituciones públicas:

- i) El Servicio de Rentas Internas (SRI), responsable de recaudar los montos que deben pagar las empresas que realicen actividades de explotación minera por concepto de regalías y utilidades mineras;
- ii) La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES);
- iii) El Ministerio de Finanzas; y,
- iv) El Banco del Estado (BdE), a cargo de canalizar los recursos de regalías y utilidades mineras, así como de realizar la evaluación de proyectos en los ámbitos: técnico, financiero, ambiental, social y económico, incluido el análisis del cumplimiento del principio de corresponsabilidad.

SENPLADES y el Ministerio de Finanzas son responsables de la programación y las reformas al Plan Anual de Inversiones para la distribución de la renta proveniente de la actividad minera,

La Ley de Minería establece que los montos correspondientes a las obligaciones laborales de la gran minería y la pequeña minería se destinarán a proyectos de inversión social en salud, educación y vivienda, a través de los organismos

seccionales del área donde se encuentra el proyecto minero. Dichos proyectos deberán estar armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo. Estos montos serán distribuidos a través de:

- Presentación y aprobación de proyectos de inversión social en salud, saneamiento ambiental, educación y vivienda ante el BdE por parte de los GAD municipales de las zonas de explotación minera, en función de las líneas de intervención propuestas en sus instrumentos de planificación del desarrollo, de ordenamiento territorial y del Plan Territorial Especial; y,
- La ejecución de programas y proyectos por parte de las entidades del Gobierno Central, definidos en el Plan Territorial Especial. Entre los programas y proyectos se privilegiará aquellos que se localicen en el nivel territorial más cercano al lugar de explotación minera, y entre estos se priorizarán los territorios parroquiales por sobre los cantonales.

El 60% de las regalías que percibe el Estado por la explotación de minerales metálicos y no metálicos, se deben destinar a proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales, juntas parroquiales y, cuando el caso amerite, el 50% de este porcentaje a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales.

Gráfico 1. Las regalías mineras. Distribución y uso



Fuente: Estudio comparativo de experiencias internacionales en la gestión de la renta proveniente de la actividad minera. SENPLADES – GIZ, noviembre 2011.

Tiene particular relevancia la obligación de las empresas que hagan minería a gran escala, a pagar al Estado anticipadamente sus regalías, de conformidad con el porcentaje de las regalías anuales proyectadas. Así, el 60% de los recursos provenientes del anticipo de regalías pagadas por los titulares de contratos de explotación minera, serán cuantificados en forma anual y distribuidos a través de:

- i) La presentación y aprobación de proyectos productivos y de desarrollo local sustentable ante el Banco del Estado (BdE) por parte de los GAD parroquiales y municipales de las zonas de explotación minera, en función de las líneas de intervención propuestas en sus instrumentos de planificación.

Quando el caso amerite, los gobiernos de las comunidades indígenas y las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) podrán beneficiarse de hasta el 50% de las regalías anticipadas.

- ii) La ejecución de programas y proyectos definidos en el Plan Territorial Especial establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por parte de las entidades de la Función Ejecutiva del Gobierno central.

Para las regalías de la pequeña y gran minería, excepto las regalías anticipadas, la Ley de Minería establece que el saldo del monto total de regalías anticipadas que se ha liquidado del total de regalías y el monto de regalías generadas por pequeña minería serán cuantificados en forma anual y se entregarán a través de la presentación y aprobación de proyectos productivos y de desarrollo local sustentable ante el BdE por parte de los GAD parroquiales y municipales de las zonas de explotación minera, en función de las líneas de intervención propuestas en sus instrumentos de planificación del desarrollo, de ordenamiento territorial y del Plan Territorial Especial. Cuando el caso amerite, los gobiernos de las comunidades indígenas y las CTI podrán beneficiarse de hasta el 50% de las regalías, para lo cual presentarán sus requerimientos de proyectos al GAD de su jurisdicción, parroquial o municipal según el caso, para que éste canalice la solicitud correspondiente al Banco del Estado. Por otro lado, las regalías que el Estado recauda por concepto de explotación de materiales de construcción, será asignado en función de la recaudación efectiva y la información proporcionada

por la Agencia de Regulación y Control de Minería al Ministerio de Finanzas, que transferirá las regalías a las cuentas de los GAD municipales beneficiarios.

6.5. GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA PETROLERA

Los recursos petroleros ingresan al PGE, por lo que no es posible determinar su uso exacto puesto que se clasifican como “recursos fiscales” al igual que los recursos provenientes por recaudación tributaria. La reforma a la Ley de Hidrocarburos establece que el 12% de las utilidades que anteriormente se entregaban a los empleados del sector, actualmente se entregan a las poblaciones que tienen relación con la extracción. Según el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, las comunidades recibieron aproximadamente US\$ 351 millones por este concepto en 2011.

6.5.1. FONDO PARA EL DESARROLLO AMAZÓNICO

A pesar de lo expuesto en párrafos anteriores, el Fondo de Desarrollo Amazónico no fue eliminado y se financia a través de un gravamen de 4,5% por cada servicio facturado por una empresa extranjera, o 2,5% por una nacional a Petroecuador, o a alguna de sus filiales y se distribuye entre los gobiernos seccionales de la región amazónica. Este Fondo se distribuye entre 41 municipios y 6 consejos provinciales. De acuerdo con la Ley, el 50% del Fondo se destina a los consejos provinciales, del 50% restante, la quinta parte (20%) se destina para municipios capitales de provincia y el 30% restante, se reparte de forma equitativa al resto de municipios.

7 RECURSOS PROVENIENTES DE FINANCIAMIENTO

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Aproximarse al endeudamiento público como fuente de financiamiento.

La Constitución de la República establece que la contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se rige por las directrices de la planificación y el presupuesto y debe ser autorizada por un comité de deuda y financiamiento (art. 289).

Además, establece que únicamente se puede financiar con endeudamiento público programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago (art. 290).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece límites al endeudamiento para los GAD (art. 125), en los siguientes términos:

- La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al 200%; y,
- El monto total del servicio anual de la deuda, incluida la amortización e intereses, no debe superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.



En caso de sobrepasar los límites, la normativa obliga a los GAD a someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

La composición de la deuda de los GAD por acreedor ha variado en los últimos años. En primer lugar, se observa una importancia relativa del Banco del Estado como banco de desarrollo de los GAD, que se evidencia en el porcentaje de financiamiento proveniente de esta fuente, tanto en los GAD municipales como en los GAD provinciales, siendo el BdE el principal acreedor de deuda. Y, en segundo lugar, el crédito externo es fuente de financiamiento mediante endeudamiento.

Gráfico 1. Deuda de GAD municipales por tipo de acreedor

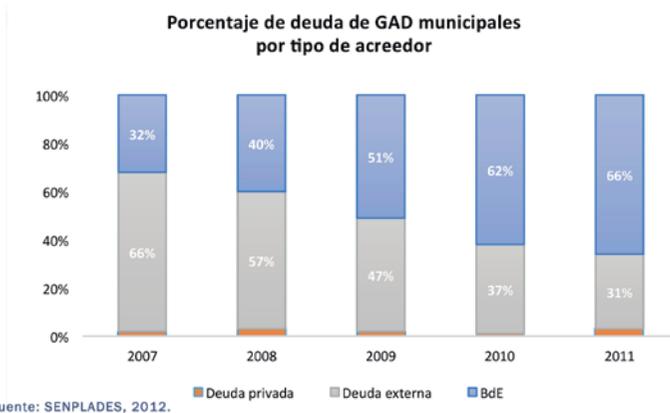


Gráfico 2. Deuda de GAD provinciales por tipo de acreedor

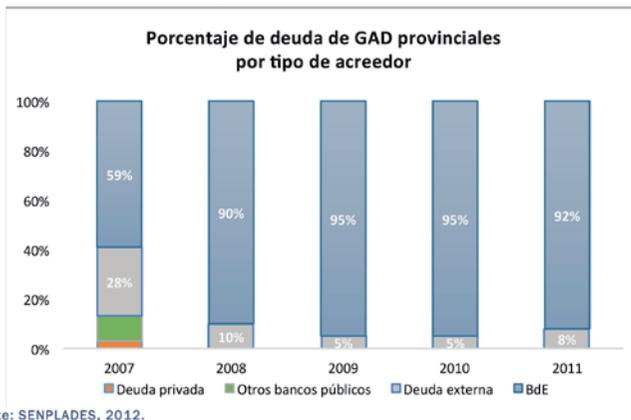
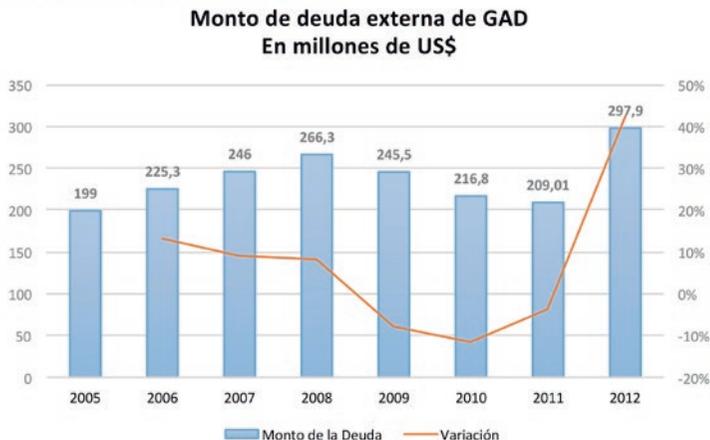


Gráfico 1. Evolución de la deuda externa de GAD



Fuente Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Financiamiento Público.

El crédito externo es el segundo en importancia en la composición de la deuda de los GAD. Su evolución tiene una tendencia creciente durante el período analizado pero con variaciones entre 2008 y 2012, siendo en este último el año cuando se produce un incremento en el endeudamiento externo de los GAD.

La importancia relativa del Banco del Estado como acreedor de los GAD se evidencia no únicamente por el monto de deuda que desembolsa sino también por la asistencia técnica que brinda a sus clientes así como metodologías e instrumentos desarrollados que les facilita para mejorar la gestión financiera, administrativa y de servicios de los GAD.

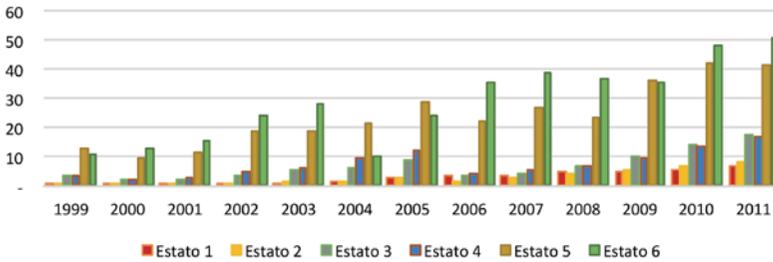
Existen diferencias del servicio de deuda por estratos municipales, siendo de especial atención aquellos estratos que tienen más dificultad para mejorar sus ingresos propios.

Estrato	Limites poblacionales (hab.)
Estrato 1	1 - 9,999
Estrato 2	10,000 - 19,999
Estrato 3	20,000 - 49,999
Estrato 4	50,000 - 99,999
Estrato 5	100,000 - 1'000,000
Estrato 6	> 1'000,000

El Banco del Estado clasifica a los municipios por estratos en base a límites poblacionales y realiza análisis diferenciados con el objetivo de mejorar el servicio a sus clientes. Estrato 6

Gráfico 1. Servicio de deuda de los GAD municipales

**Servicio de deuda de los GAD municipales
por estratos, entre 1999 y 2011**
En millones de US\$



Fuente: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal

En 2011, la cartera del Banco del Estado se concentró en vialidad y saneamiento ambiental; otras líneas importantes de intervención fueron: energía y minas, riego y control de inundaciones, transporte y comunicación, equipamiento urbano, medio ambiente y desastres naturales, y, educación, cultura y salud.

8 LA INVERSIÓN PÚBLICA

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Establecer la relación entre inversión pública y los planes de inversión, institucionalidad y modo de operación.

8.1. MARCO NORMATIVO

Así como las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto se deben ajustar al Plan Nacional de Desarrollo; la inversión y la asignación de recursos públicos deben también alinearse. Por mandato constitucional (art. 339), el Estado es responsable de promover la inversión -nacional y extranjera- estableciendo regulaciones específicas de acuerdo con los tipos de inversión, dando prioridad a la inversión nacional. El marco Constitucional establece que la inversión se debe orientar con criterios de: diversificación productiva, innovación tecnológica y generación de equilibrios regionales y sectoriales. La participación en los diferentes niveles de gobierno se considera de manera específica para el mejoramiento de la inversión pública (Constitución, art. 100, num. 2).

Gráfico 1. La Inversión pública



Fuente: En base a Constitución, arts. 100 y 339, COPYFP, art. 6.

En el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública, se promoverá la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación y adaptación al cambio climático, así como a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales. Por otro lado, en la adquisición de bienes y servicios, necesarios para la ejecución de los programas y proyectos, se privilegiará a la producción nacional (COPYFP art. 64).

La asamblea local o el organismo que en cada GAD se establezca será la máxima instancia de participación para definir prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los GAD (COOTAD, art. 238)³. Dicho organismo de participación, emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas, se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local (COOTAD, art. 241).

Cada GAD formulará su respectivo plan de inversión, siendo la máxima autoridad ejecutiva, en el marco de lo que establece la Constitución de la República,

³ Artículo reformado por Ley N° 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 166, 2014-01-21.

quien otorgue la priorización de los programas y proyectos de inversión. Únicamente los programas y proyectos incluidos en el Plan Anual de Inversiones podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado.

8.2. INVERSIÓN PÚBLICA Y PLANES DE INVERSIÓN

Se entiende por inversión pública al conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación (COPyFP, art. 55).

La inversión pública se torna efectiva a través de los planes de inversión que son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados.

Los planes de inversión deben apuntalar la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo tanto del gobierno central como de los GAD. La priorización de los programas y proyectos de inversión en los GAD, la otorga la máxima autoridad ejecutiva.

En caso de requerir inversión con recursos estatales, los programas y proyectos deben estar incluidos en el Plan Anual de Inversiones (PAI), únicamente bajo esta condición podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado (COPyFP, art. 60). Para que un programa o proyecto tenga financiamiento público, debe estar registrado en el Banco de Proyectos, compendio oficial que contiene los programas y proyectos de inversión presentados a SENPLADES a fin de que sean considerados como elegibles para recibir financiamiento público.



8.3. TEMPORALIDAD DE LOS PLANES DE INVERSIÓN

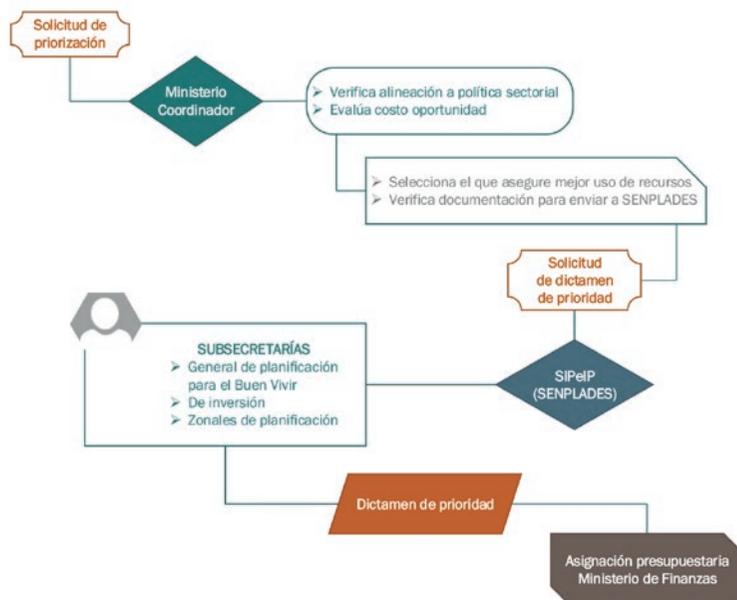
Los planes de inversión son anuales y cuatrienales. La última condición permite una certificación presupuestaria plurianual, asegurando la continuidad en la ejecución de la inversión pública que debe estar en concordancia con la programación presupuestaria cuatrienal (COPyFP, art. 58). Si los programas y proyectos superan el plazo de cuatro años, el ente rector de las Finanzas Públicas debe establecer los límites máximos, de manera previa a la inclusión del proyecto en el Programa de Inversiones, en tal virtud, coordinará con la entidad rectora de la planificación nacional en el ámbito de la programación plurianual de la inversión pública (COPyFP, art. 97).

La Programación de la inversión pública consiste en coordinar la priorización de la inversión pública, la capacidad real de ejecución de las entidades y la capacidad de cubrir el gasto de inversión, con la finalidad de optimizar el desempeño de la inversión pública (COPyFP, art. 6, num. 3). Esta responsabilidad es conjunta entre el Sistema de Planificación y el Sistema de Finanzas Públicas.

8.4. ¿CÓMO INCLUIR PLANES Y PROYECTOS EN LOS PLANES DE INVERSIÓN?

El presente acápite se desarrolla en función de las Disposiciones para programas y proyectos de inversión en planes, Acuerdo Ministerial 58, publicado en el Registro Oficial Suplemento 268, de 16 de junio de 2014.

Gráfico 1. De la solicitud de priorización al dictamen de prioridad y asignación presupuestaria



Fuente: En base a Acuerdo Ministerial 58, RO 268, 2014-06-16.

El art. 2 del mencionado y reciente Acuerdo Ministerial, señala que los GAD que requieran recursos del Presupuesto General del Estado para la ejecución de estudios, programas y proyectos de inversión, deberán cumplir de manera obligatoria lo siguiente:

1. Toda entidad que solicite la priorización y/o inclusión de estudios y programas y proyectos de inversión en los planes anuales de inversión, deberá canalizar su solicitud a través del Ministerio Coordinador respectivo.
2. El Ministerio Coordinador será responsable de:
 - a. Verificar que los estudios y programas y proyectos de inversión presentados se encuentren alineados a las políticas sectoriales emitidas por el Consejo Sectorial
 - b. Evaluar el costo de oportunidad que representa cada uno de los estudios y programas y proyectos de inversión que vayan a ser

remitidos para su inclusión en los planes anuales de inversión. Para ello, el Ministerio Coordinador seleccionará las que impliquen un mejor uso de los recursos.

- c. Verificar que los estudios y programas y proyectos de inversión que vayan a ser enviados a la SENPLADES cuenten con los estudios respectivos y diseños finales, cuando sea el caso, que garanticen que el programa o proyecto se encuentre listo para ser ejecutado, descartando toda circunstancia que pueda impedir el uso eficiente de los recursos asignados.
3. Todo estudio y programa y proyecto de inversión para ser ejecutado debe tener el dictamen de prioridad actualizado, sin perjuicio del origen de la fuente de financiamiento.
4. Toda solicitud de dictamen de prioridad deberá realizarse exclusivamente a través del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública SIPeIP a cargo de la SENPLADES.
5. El Ministerio de Finanzas previa asignación presupuestaria a cada estudio y programa y proyecto de inversión verificará que cuente con su respectivo dictamen.

CONOCIMIENTO, REVISIÓN Y ANÁLISIS PARA EMISIÓN DE DICTÁMENES

SENPLADES delega a:

- Subsecretario/a General de Planificación para el Buen Vivir

Para que suscriba y emita los documentos de dictámenes o actualización de prioridad de estudios y programas y proyectos de inversión, o de actualización o aprobación de programas y proyectos financiados con recursos de cooperación internacional.

- Subsecretario/a de Inversión

Para la suscripción de las comunicaciones, por las cuales se emitan observaciones a fin de que se realicen ajustes en el respectivo estudio y

programa y proyecto, o se solicite información adicional necesaria para un pronunciamiento definitivo, tanto para el caso de priorización y aprobación de estudios y programas y proyectos de inversión, como para modificaciones presupuestarias; y, aquellas que deban emitirse observando, negando la prioridad o aprobación, y cuya área de intervención no se encuentre dentro de los ámbitos territoriales sujetos a la jurisdicción de las Subsecretarías Zonales de la SENPLADES.

- Subsecretarios/as Zonales de Planificación

Para que conforme al ámbito de su jurisdicción, verifique la intervención de los referidos estudios y programas y proyectos de inversión, conozcan, tramiten y se pronuncien sobre las peticiones de dictamen de prioridad, de aprobación de estudios y programas y proyectos de inversión financiados con cooperación internacional, actualización de prioridades o aprobaciones, y sobre la observación y negación de la prioridad o de aprobación, que sean presentados a la SENPLADES, en el marco de las disposiciones del COOTAD.

Cuando el/los estudios y programas y proyectos de inversión tenga intervención en distintas zonas administrativas sujetas a la jurisdicción de más de una Subsecretaría Zonal, la respectiva petición deberá remitirse al Ministerio Coordinador que corresponda.

Gráfico 1. Evolución del Plan Anual de Inversiones 2008-2013



Fuente: Plan Anual de Inversiones Provincial 2008-2013, SENPLADES.

Modulo III

El PAI pasó de US\$ 2.006,64 millones en 2008 a US\$ 8.104,49 millones en 2013. A nivel territorial, el 52% de esta inversión se concentró en las provincias de: Pichincha (17%), Guayas (14%), Azuay (6%), Manabí (9%) y Sucumbios (6%).

Tabla 1. Plan Anual de Inversiones territorializado 2008-2013

Provincia	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	% del total
Pichincha	328,11	479,71	388,02	828,02	1110,64	1658,4	4.792,90	17%
Guayas	229,25	409,63	427,73	748,68	885,75	1141,48	3.842,52	14%
Azuay	91,94	196,21	212,65	285	313,58	628,24	1.727,62	6%
Manabí	293,17	437,69	555,58	36	504,49	570,09	2.397,02	9%
Sucumbios	60,93	87,02	199,4	467,02	303,32	507,81	1.625,50	6%
Napo	45,96	53,26	196,32	164,95	286,01	449,22	1.195,72	4%
Esmeraldas	68,82	203,38	190,13	154,32	227,32	331,42	1.175,39	4%
Los Ríos	91,85	111,3	228,7	157,02	261,13	319,81	1.169,81	4%
El Oro	82,56	114,7	99,2	278,21	312,61	319,08	1.206,36	4%
Cotopaxi	34,49	71,06	115,98	242,7	242,4	293,3	999,93	4%
Loja	72,62	135,27	118,49	108,01	195,49	238,72	868,60	3%
Imbabura	47,32	58,38	101,35	191,93	130,15	208,01	737,14	3%
Zamora Chinchipe	28,25	41,04	53,55	102,28	215,97	166,5	607,59	2%
Cañar	34,32	42,35	55,39	62	119,49	165,18	478,73	2%
Chimborazo	84,32	127,83	124,12	56,55	125,84	156,83	675,49	2%
Tungurahua	59,25	53,77	84,24	119,16	126,63	137,77	580,82	2%
Santo Domingo	31,37	99,74	141,71	106,14	67,81	137,22	583,99	2%
Santa Elena	34,5	77,73	94,5	153,68	136,99	136,73	634,13	2%
Morona Santiago	84,83	143,85	118,81	117,41	136,39	123,74	725,03	3%
Bolívar	31,74	64,07	60,52	161,87	67,35	116,22	501,77	2%
Orellana	54,85	63,13	65,16	71,23	88,73	101	444,10	2%
Carchi	35,76	56,37	47,84	84,15	80,57	97,77	402,46	1%
Pastaza	46,68	48,72	42,01	52,02	49,63	68,04	307,10	1%
Galápagos	33,75	35,84	35,78	47,36	34,62	31,91	219,26	1%
Total	2.006,64	3.212,05	3.757,18	4.795,71	6.022,91	8.104,49	27.898,98	100%
Variación %		60%	17%	28%	26%	35%		
Provincia	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	% del total

Fuente: Plan Anual de Inversiones Provincial 2008-2013. SENPLADES.

Gráfico 51. Inversión acumulada territorializada 2008-2013



Fuente: Plan Anual de Inversiones Provincial 2008-2013, SENPLADES.

9. LA PROGRAMACIÓN FISCAL

La Constitución de la República en el art. 293 establece que los presupuestos de los GAD se deben ajustar a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, y alinearse al Plan Nacional de Desarrollo sin menoscabo de sus competencias ni de su autonomía. El mismo artículo establece que los GAD se han de someter a las mismas reglas fiscales y de endeudamiento interno análogas a las del Presupuesto General del Estado (PGE).

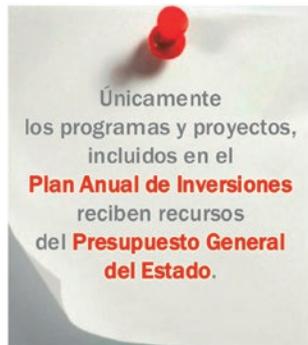
La programación fiscal se define como la fase del ciclo presupuestario en la que, sobre la base de los objetivos y metas determinados por la planificación y la restricción presupuestaria coherente con el escenario macroeconómico esperado, se definen los programas anuales a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas de producción final de bienes y servicios, los recursos humanos, materiales, físicos y financieros necesarios, y los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad⁴. En este contexto, el GAD debe tomar las siguientes consideraciones en relación con las condiciones de partida como restricciones presupuestarias y escenarios macroeconómicos.

⁴ Normativa del Sistema de Administración Financiera.

9.1. CONSIDERACIONES DE PARTIDA

Los arts. 125 y 141 del COPyFP⁵ establecen límites de endeudamiento para los GAD, así como el procedimiento para la declaratoria de prioridad en caso de requerir inversión pública para ejecución de sus proyectos⁶. Adicionalmente, el GAD debe considerar los recursos correspondientes a las nuevas competencias transferidas e incluirlos en sus proformas para que, posteriormente, formen parte de sus presupuestos. En relación con los ingresos propios, el COOTAD establece que los GAD municipales y metropolitanos deben realizar, en forma obligatoria, actualizaciones generales bienales de catastros y de la valoración de la propiedad tanto urbana como rural (art. 496). Asimismo, el GAD debe considerar el art. 149 que dispone la no aprobación del presupuesto del GAD si en el mismo no se asigna, por lo menos, el 10% de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para grupos de atención prioritaria.

Cada GAD debe formular su plan de inversión, siendo su máxima autoridad ejecutiva, quien otorgue la priorización de los programas y proyectos de inversión. Únicamente aquellos incluidos en el Plan Anual de Inversiones podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado. Además los GAD deberán contar con la respectiva autorización del ente rector de las Finanzas Públicas para realizar inversiones financieras.



⁵ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 125 establece que la relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no debe ser superior al 200%, y, ii) El monto total del servicio anual de la deuda (incluyendo amortización e intereses) no debe superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

⁶ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 141 dice que las entidades, organismos e instituciones del Estado beneficiarias de los recursos de endeudamiento público, previo a la utilización de los mismos deberán verificar que el proyecto o programa haya sido declarado prioritario por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Para el caso de los GAD o sus empresas, la prioridad será emitida por el GAD.

Paralelamente, el GAD -previa la programación fiscal- debe contar con un ejercicio de planificación estratégica y operativa vinculada con la planificación territorial; contar también con una planificación estratégica institucional así como con una planificación operativa anual.

Gráfico 1. Articulación de la planificación nacional con otros niveles de gobierno

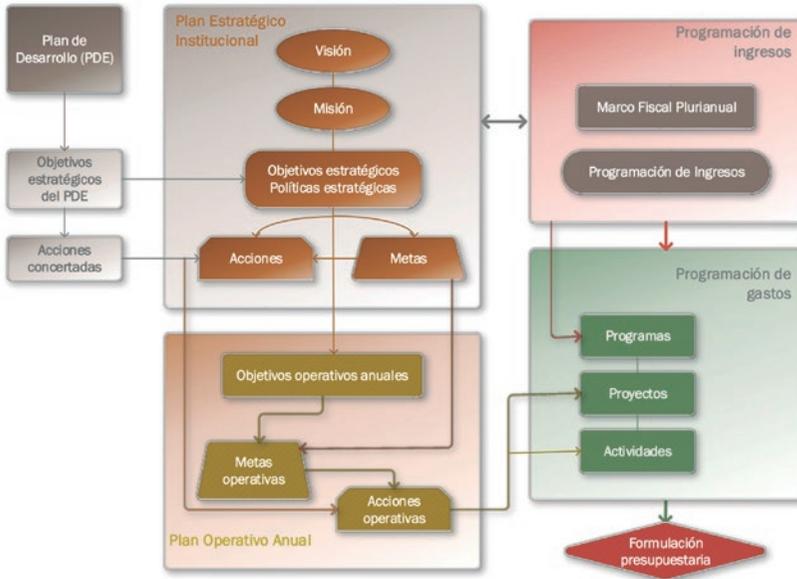


Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Sección Tercera.

A partir de los objetivos estratégicos que han sido formulados en la Planificación Estratégica Institucional se elabora el Plan Operativo Anual.

Previo la fase de programación presupuestaria, el GAD debe definir el marco fiscal plurianual en base a su proyección de ingresos, gastos y endeudamiento. Este escenario le permitirá programar sus ingresos así como priorizar los programas, proyectos y actividades que se incluirán como requerimientos de gasto en el presupuesto.

Gráfico 1. Diagrama de vinculación entre planificación y presupuesto



Fuente: Aspectos Metodológicos para la Elaboración de la Proforma y la Programación Cuatrianual, MINFIN- SENPLADES.

El ente rector de las finanzas públicas promueve la técnica de presupuestación por resultados (PPR) que se entiende como los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la sociedad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público. Utiliza la relación insumo producto (o cadena de resultados) bajo el supuesto de que todo bien o servicio es producto de una combinación de recursos utilizados como insumos en una función de producción que incluye tareas y actividades. Los bienes o productos resultantes de la función de producción generan un efecto en la sociedad, el cual es susceptible de ser medido.

Gráfico 1. Relación insumo-producto o cadena de producción



9.2. PRINCIPALES DEFINICIONES RELACIONADAS CON LA PLANIFICACIÓN

Las siguientes definiciones han sido tomadas de los Aspectos Metodológicos para la Elaboración de la Proforma y la Programación Cuatrianual, formulada de manera conjunta entre el Ministerio de Finanzas (MINFIN) y SENPLADES.

Planificación Estratégica Institucional

La planificación estratégica institucional es el proceso a través del cual cada entidad establece, sobre la base de su situación actual, del contexto, de las políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales, y de su rol y competencias, cómo debería actuar para brindar de forma efectiva y eficiente bienes y/o servicios (productos) que le permitan garantizar el ejercicio de derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus correspondientes metas.

Planes Plurianuales Institucionales

Instrumento orientador de la gestión institucional de mediano plazo, elaborado en base de las políticas públicas sectoriales plasmadas en las agendas sectoriales y políticas sectoriales, así como las orientaciones de planificación estratégica.

Planificación Operativa

La planificación operativa es un conjunto de objetivos, indicadores, riesgos, portafolio de proyectos y catálogo de procesos a nivel de Unidad Operativa o Dirección, que se elaboran en base al plan plurianual institucional y reflejan el aporte de las acciones a desarrollar con sus respectivos recursos económicos, que permita el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales. Para ello, se plantearán metas para el período correspondiente.

Indicadores de Desempeño

Son instrumentos para monitorear, predecir y administrar el desempeño necesario para alcanzar una meta determinada; deben ser específicos, medibles, alcanzables, realizables y deben ser medidos en el tiempo. A los objetivos y metas del plan operativo se asociarán los indicadores que permitan establecer el grado de cumplimiento alcanzando durante la ejecución.

Presupuesto

Constituye el instrumento de política fiscal por medio del cual se asignan los recursos necesarios y se viabiliza la ejecución de acciones que conducirán al cumplimiento de objetivos y metas definidos en la planificación.

9.3. ASPECTOS METODOLÓGICOS RELACIONADOS CON LAS ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS

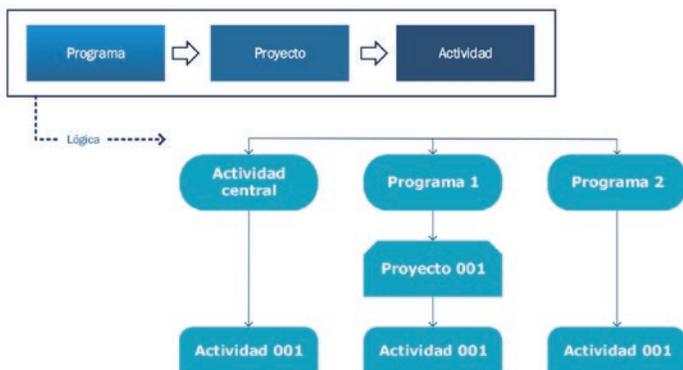
El ente rector de las finanzas públicas establece en las directrices para la elaboración de la Proforma 2015. Los siguientes son aspectos metodológicos relacionados con la estructuración y codificación de las estructuras programáticas, tomados del documento elaborado por el Ministerio de Finanzas (MINFIN) y SENPLADES para el efecto (Aspectos Metodológicos para la Elaboración de la Proforma y la Programación Cuatrianual).

Programa	Define la previsión de medios que se van a utilizar y la provisión de bienes y servicios para lograr los objetivos estratégicos institucionales. El programa presupuestario recoge dos previsiones, las de los medios a utilizar y las de los productos a generar con el uso de los mismos. La primera es limitativa, esto es lo máximo que se puede gastar, y la segunda es estimativa correspondiendo a un nivel mínimo que se debe alcanzar.	Categoría presupuestal que está compuesta por egreso permanente y/o egreso no permanente.
-----------------	---	---

- Proyecto** 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), que garantiza la provisión de bienes y servicios que el programa prevé. Tiene un período de inicio y fin, no es de carácter permanente.
- Actividad** Categoría programática que comprende el conjunto de operaciones que se realizan con los medios presupuestarios asignados, que garantizan la producción y/o prestación de bienes y/o servicios conforme los productos identificados en el programa.
- Productos** Bienes y servicios entregados a la población objetivo durante la ejecución del programa. Combina los medios (o insumos) con los que cuenta el programa a fin de cumplir con los Objetivos Estratégicos Institucionales.
- Insumos** Bienes y servicios de todo tipo que se adquieren con los recursos asignados a las actividades y proyectos del programa para la prestación de bienes y servicios públicos.
- Resultado** Es la cuantificación del efecto que se pretende obtener en el marco de los objetivos estratégicos institucionales y que se debe exclusivamente a la prestación de bienes y servicios públicos a favor de los ciudadanos y no a factores exógenos.

La estructura programática sugerida por el ente rector de las Finanzas Públicas y SENPLADES parte de programa, para aterrizar en proyecto y, finalmente, en actividad. La lógica para la programación tiene una codificación específica que asegura comprensión y entendimiento por parte de planificadores, viabiliza el seguimiento, control y evaluación, a la vez que viabiliza la contrastación desde diferentes perspectivas para avanzar desde un marco de análisis de la gestión y atisbar una prospectiva respecto al futuro.

Gráfico 1. Estructura programática sugerida por MINFIN y SENPLADES



Fuente: En base a MINFIN-SENPLADES.

MODULO IV

GUÍA DE FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES

10

MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Valorar el fin último del modelo de equidad y sus repercusiones.

El modelo de equidad territorial se aplica en la provisión de bienes y servicios públicos mediante la asignación y distribución de recursos a cada GAD (COOTAD, art. 193).

Para cumplir con esta finalidad se procede con transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes, cuyo objetivo es garantizar la equidad asegurando una provisión equitativa de bienes y servicios públicos en todo el territorio, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de GAD (COOTAD, art. 191).

Equidad territorial

Igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de la persona en cualquier parte del territorio nacional.

Se concreta al garantizar igualdad en niveles de prestación de servicios públicos, equipamiento e infraestructura en todo el territorio.

PASO 1: CÁLCULO DEL MONTO A TRANSFERIR

Los GAD participan del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes.

Tabla 1. Cálculo del monto a distribuir, año 2014

INGRESOS TOTAL DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PGE	34.300,64	Institución responsable
(-) Recursos fiscales generados por las instituciones (autogestión)	2.650,62	Ministerio de Finanzas
(-) Recursos provenientes de las preasignaciones	1.093,81	
(-) Recursos de endeudamiento (interno + externo)	7.577,46	
(-) Recursos de Asistencia Técnica y Donaciones	116,60	
(-) Devoluciones de IVA con asignación presupuestaria	486,76	
RECURSOS FISCALES	22.375,38	
(-) Cuenta de Importaciones de Derivados	6.233,17	
(-) Saldos de años anteriores y Cuentas por Cobrar	9,38	
(-) Anticipos en la Fuente	400,00	
INGRESOS PGE PARA DISTRIBUCIÓN	15.732,83	
Ingresos Permanentes para distribución	12.763,12	
Ingresos no permanentes	2.969,71	

(+) 21% Ingresos Permanentes	2.680,26
(+) 10% Ingresos No Permanentes	296,97
(=) Total a distribuir	2.977,23

21% de ingresos permanentes

10% de ingresos no permanentes

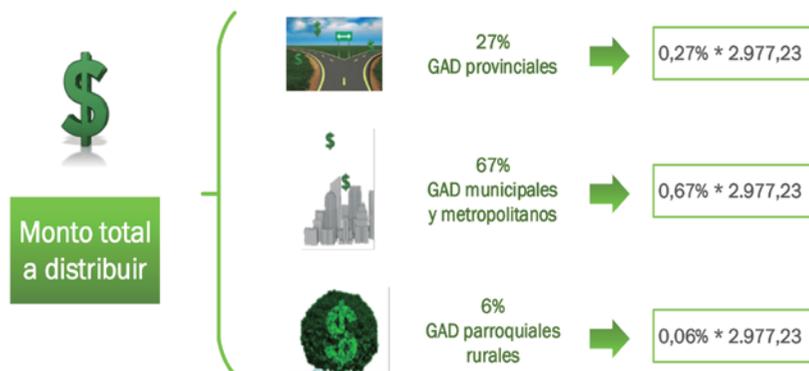
Fuente: Ministerio de Finanzas, Acuerdo 086

PASO 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS POR NIVEL DE GOBIERNO DE ACUERDO CON EL MODELO DE EQUIDAD

La asignación y distribución del total a distribuir se realiza en dos tramos.

- 1) La distribución de las transferencias toma el 2010 como año base y reparte los recursos como la ley establecía para ese año por nivel de gobierno.
- 2) El excedente del monto total a distribuir (para 2014 es US\$ 2.977,23) se distribuye de acuerdo con los criterios establecidos por Ley.

Gráfico 1. Distribución de recursos por tipo de GAD



Aplicando el Modelo de Equidad Territorial:

NIVEL DE GOBIERNO	Asignación total a distribuir año 2014	Transferencias año 2010 (año base)	Diferencia asignación 2014 - transferencia 2010
GAD provinciales (27%)	(+) 803,85	(-) 552,97	(=) 250,88
GAD municipales y metropolitanos (67%)	(+) 1.994,74	(-) 1.463,54	(=) 531,20
GAD parroquiales rurales (6%)	(+) 178,63	(-) 106,51	(=) 72,12
TOTAL	2.977,23	2.123,02	854,20

Fuente: Ministerio de Finanzas, Acuerdo 086.

Gráfico 1. Modelo de equidad territorial = Monto A + Monto B



Fuente: COOTAD, art. 193.

PASO 3: APLICACIÓN DEL MODELO DE EQUIDAD PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Siguiendo el COOTAD, art. 192:

Monto A

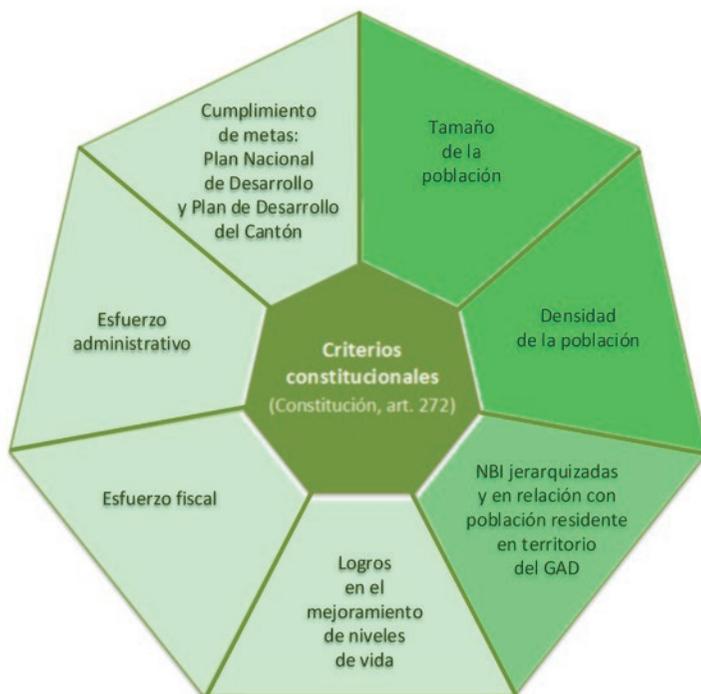
Se mantienen tal como fueron entregados en el año 2010. No existe variación.

Monto B

Aplica los criterios constitucionales para la distribución de recursos.

Los criterios constitucionales (art. 272) están considerados en tres grupos: (1) Tamaño y densidad de la población; (2) Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD; y, (3) Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del cantón.

Gráfico 1. Criterios constitucionales para la distribución de recursos



Fuente: Constitución de la República, art. 272.

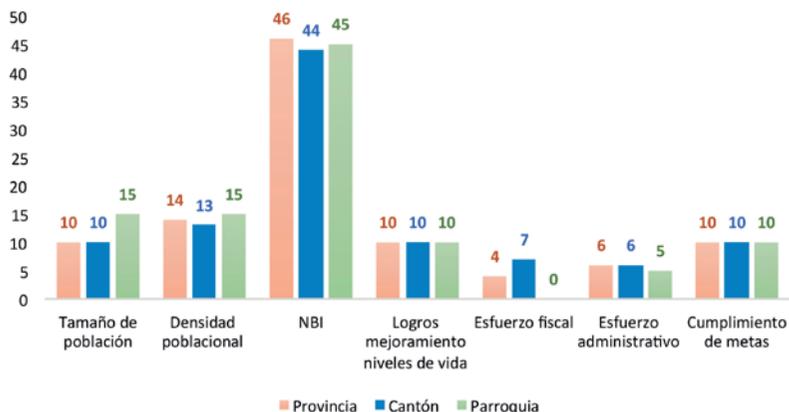
La aplicación del Modelo de Equidad incluye la ponderación de cada uno de los criterios constitucionales diferenciados por nivel de gobierno.

Para el año 2014, los ponderadores aprobados por el Consejo Nacional de Competencias, mediante resolución, da un peso relativo mayor al criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).



Gráfico 1. Ponderadores de los criterios constitucionales. Modelo de Equidad, año 2014

Ponderadores de los criterios constitucionales Modelo de Equidad Territorial Año 2014. Porcentajes



Fuente: Consejo Nacional de Competencias: Resolución 002-CNC-2013.

De la definición de ponderadores sobre los criterios constitucionales, se observa:

- Mayor peso relativo del criterio de **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**.
- Luego del criterio de NBI, corresponde a densidad poblacional.
- El criterio de esfuerzo fiscal no aplica a las juntas parroquiales rurales, este nivel de GAD no tiene facultades tributarias.

¿Qué es el NBI?

Pobreza por NBI es un Número de personas que viven en condiciones de "pobreza", expresados como porcentaje del total de la población en un determinado año.

Se considera "pobre" a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo: vivienda, salud, educación y empleo.

¿Bajo qué condiciones se establece que un hogar se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza?

Las siguientes condiciones permiten establecer si un hogar se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza.

Si se adscribe a una de las características que se señala, el hogar está en situación de pobreza; si reúne dos o más condiciones, se encuentra en extrema pobreza.



1. La vivienda tiene características físicas inadecuadas (aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano: con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precario; con piso de tierra. Se incluyen las móviles, refugio natural, puente similares).
2. La vivienda tiene servicios inadecuados (viviendas sin conexión a acueductos o tubería, o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico).
3. El hogar tiene una alta dependencia económica (aquellos con más de 3 miembros por persona ocupado y que el Jefe(a) del hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria).
4. En el hogar existen niños (as) que no asisten a la escuela (aquellos con al menos un niño de seis a doce años de edad que no asiste a la escuela).
5. El hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico (aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir).

PASO 4: APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE ASIGNACIÓN PARA EL MONTO B

El COOTAD establece una fórmula de asignación de reparto del Monto B descrita a continuación:

$$R_i = \left(\sum_{j=1}^7 Z_i^j * \frac{M_j}{K_j} \right) * P_i$$

Donde:

i = Índice que representa el gobierno autónomo descentralizado.

j = Representa los siete criterios de la Constitución.

M = Monto total a repartir por el criterio j .

K = Valor constante

Z_i^j = Dato del GAD i para el criterio j .

P_i = población ponderada del Gad i .

Fórmula extendida

$$R_i = \left(Z_i^1 * \frac{M_1}{K_1} \right) * P_i + \left(Z_i^2 * \frac{M_2}{K_2} \right) * P_i + \left(Z_i^3 * \frac{M_3}{K_3} \right) * P_i + \left(Z_i^4 * \frac{M_4}{K_4} \right) * P_i + \left(Z_i^5 * \frac{M_5}{K_5} \right) * P_i + \left(Z_i^6 * \frac{M_6}{K_6} \right) * P_i + \left(Z_i^7 * \frac{M_7}{K_7} \right) * P_i$$

Ponderación de la población (P_i)

<p>La población de cada uno de los GAD (P_i) debe estar ponderada de acuerdo con los siguientes criterios:</p>	<p>Ponderación de la población rural Equivale al 120% de la población urbana.</p>
	<p>Ponderación de la población en zonas fronterizas Equivale al 150% de la población no fronteriza.</p>
	<p>Ponderación de la población de Galápagos Incremento en 100% en la ponderación de población</p>



Ejemplo de ponderación de la población⁷

Provincia A	Población Rural	Población Urbano	Total de la Población	%Población fronteriza	Territorio insular	120%	150%	100%	Población ponderada final
						Población ponderada rural	Población ponderada fronteriza	Insularidad	
	a	b	c= a+b	d	e	f ¹	g ²	h ³	i ⁴
Cantón 1	100	400	500	60%	No	520	676	676	676
Cantón 2	80	150	230	0%	Si	246	246	492	492
Cantón 3	20	400	420	0%	No	424	424	424	424

1) $f = 1,2 * a + b$

2) $g = 1,5d * f + (100\% - d) * f$

3) $h = 2g$. Si el cantón no cuenta con la condición de insularidad se repite el valor de g.

4) $i = h$

Determinación del valor de los Z_p criterios constitucionales

A partir de la fórmula extendida, se describirá cómo se determina el valor de los Z_p aplicando los criterios constitucionales. Este apartado tiene como objetivo principal una explicación intuitiva de los criterios aplicados más que una explicación matemática. La explicación matemática ha sido desarrollada por SENPLADES en *la Guía metodológica para el Cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los GAD*⁸ en el año 2012.

⁸ La Guía Metodológica para el Cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los GAD está disponible en la página institucional de SENPLADES en el link <http://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/>

Fórmula extendida

$$R_i = \left(Z_i^1 * \frac{M_1}{K_1} \right) * P_i + \left(Z_i^2 * \frac{M_2}{K_2} \right) * P_i + \left(Z_i^3 * \frac{M_3}{K_3} \right) * P_i + \left(Z_i^4 * \frac{M_4}{K_4} \right) * P_i + \left(Z_i^5 * \frac{M_5}{K_5} \right) * P_i + \left(Z_i^6 * \frac{M_6}{K_6} \right) * P_i + \left(Z_i^7 * \frac{M_7}{K_7} \right) * P_i$$

CRITERIO CONSTITUCIONAL: TAMAÑO DE LA POBLACIÓN

$$\left(Z_i^1 * \frac{M_1}{K_1} \right) * P_i$$

La población ha sido previamente calculada

Por tanto:

$$Z_i^1 = 1$$

1 x población ponderada (P_i) = población ponderada.

CRITERIO CONSTITUCIONAL: DENSIDAD DE LA POBLACIÓN

La densidad de la población se obtiene de dividir el número de habitantes de un GAD para su territorio.

Ejemplo: Ciudad de Medellín, Colombia.

Número de habitantes: 1.956.125

Territorio: 382 km²

Densidad poblacional de Medellín:

$$\frac{\text{Número de habitantes}}{\text{Territorio}} = \frac{1.956.125}{382} = 5.120,7 \text{ habitantes por km}^2$$

La importancia del criterio de la densidad poblacional radica en que tiene incidencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

1. Una población densamente poblada o consolidada requiere menos inversión relativamente para la provisión de servicios y bienes públicos.
2. La provisión de servicios y bienes públicos en zonas dispersas requiere mayor inversión y su recuperación es menos probable.

La fórmula matemática aplicada para el cálculo de este criterio es:

$$Z_i = 1 + C * \ln^9 \left(\frac{\text{Max (Den)}}{\text{Den}_i} \right)$$

Max (Den) es una medida relativa. Es el máximo de densidad territorial de los GAD por el nivel que se esté calculando. Por tanto hay tres medidas diferentes, por provincia, por cantón y por parroquia.

Den, es la densidad poblacional del GAD que corresponda.

C = Constante.

Este criterio favorece los territorios con mayor densidad poblacional.

La fuente de información para el cálculo de este criterio es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en base al año anterior del ejercicio. En el caso de las parroquias se utiliza la proyección poblacional a partir del último censo y de la tasa de crecimiento poblacional (COOTAD, art. 199).

CRITERIO CONSTITUCIONAL: NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS JERARQUIZADAS (NBI)

La tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas es el resultado de dividir la población con necesidades básicas insatisfechas en un territorio determinado.

Se utiliza la siguiente fórmula:

$$NBI_i = \frac{P_{NBI_i}}{P_i}$$

⁹ La utilización de logaritmos naturales simplifica los cálculos.



Ejemplo ficticio: Ciudad Vía Láctea

Número de habitantes (P_i): 16.619

Población pobre por NBI (P_{NBI_i}): 11.599

$$NBI_{vía\ láctea} = \frac{11.599}{16.619} = 69,8\%$$

La fórmula que se aplica para el cálculo es:

$$Z_i = \mathbf{Max} (0, 1^2 ; NBI^2)$$

Es decir, si la tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de un GAD elevada al cuadrado es menor a $0,1^2$, se pondrá $Z_i = 0,01$, caso contrario se tomará $Z_i = NBI^2$ de manera que todos los GAD con bajas NBI recibirán una asignación equivalente a un NBI del 10%.

Este criterio tiene como objetivo favorecer a los GAD con mayores niveles de NBI y así contribuir a disminuir brechas.

CRITERIO CONSTITUCIONAL: LOGRO EN EL MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE VIDA

Este criterio analiza el NBI actual en relación al NBI del período anterior.



Ejemplo ficticio: Ciudad Vía Láctea

$$NBI_{vía\ láctea\ año\ 2014} = \frac{11.599}{16.619} = 69,8\%$$

$$NBI_{vía\ láctea\ año\ 2013} = \frac{13.588}{16.619} = 81,8\%$$

La fórmula que se aplica para el cálculo es:

$$\Delta NBI_i = 1 - \frac{NBI_{it}}{NBI_{it-1}} = 1 - \frac{0,698}{0,818} = 0,14$$

En este ejemplo, hay un mejoramiento del nivel de vida en 14%.

La aplicación de este criterio es incentivar a los GAD que han contribuido al mejoramiento del nivel de vida de su población.

El reparto de los recursos se realiza en función de:

$$Z_i = f(\Delta NBI_i).$$

CRITERIO CONSTITUCIONAL: CAPACIDAD FISCAL

Este criterio busca incentivar el esfuerzo fiscal en los GAD Municipales y Provinciales con el objetivo de fortalecer su autonomía a través del incremento de sus ingresos propios.

$$EF = \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial de recaudación del GAD}}$$

$$\text{Así } Z_i = EF$$

CRITERIO CONSTITUCIONAL: ESFUERZO ADMINISTRATIVO

Este criterio tiene como objetivo incentivar a los GAD a disminuir la relación del gasto corriente en relación al ingreso total (ingreso sin financiamiento).

A mayor Z_i se considera mayor el esfuerzo administrativo. Este objetivo se puede lograr de dos formas: i) incrementando los ingresos totales, o ii) disminuyendo el gasto corriente.

$$z_i = \frac{\text{Ingresos Totales}}{\text{Gasto Corriente}}$$

La distribución de recursos por este criterio se realiza asignando el 50% en partes iguales a todos los GAD y el otro 50% en función al cociente entre los ingresos totales y el gasto corriente.

⁹ La utilización de logaritmos naturales simplifica los cálculos.

CRITERIO CONSTITUCIONAL: CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DEL PLAN DE DESARROLLO DE CADA GAD

Entre las consideraciones que anteceden la Resolución N° 002-CNC-2041, destacan las siguientes:

- El valor Z_i = índice de cumplimiento de meta del Plan Nacional de Desarrollo, se establece mediante la siguiente fórmula:

$$z_i = \frac{\textit{Ingresos Totales}}{\textit{Gasto Corriente}}$$

- La metodología aprobada en la Resolución N° 00013-CNC-2011 indica que se considerará:
 - 1) El porcentaje de avance y ejecución presupuestaria de cinco programas priorizados y jerarquizados por los GAD, que deberán emanar de las metas estratégicas definidas en los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y que deberán estar alineadas a sus competencias exclusivas. El avance se define como físico en el caso de obras de infraestructura y como social en el caso de cobertura.
 - 2) La priorización de dichos programas, en base a su participación en el presupuesto total de los cinco programas seleccionados y a la jerarquización realizada por cada GAD.

Se **resuelve** que hasta el año 2017 los GAD parroquiales rurales que no dispongan de los cinco programas y/o proyectos requeridos para su priorización reportarán aquellos existentes en sus planes de inversión; motivo por el cual, para el cálculo del índice se considerarán exclusivamente dichos programas y/o proyectos.

La ampliación del plazo que había previsto la Resolución 0011-CNC-2012 relacionada con los GAD parroquiales rurales, viabiliza el cálculo del séptimo criterio constitucional.

EJERCICIOS de APLICACIÓN

11

CARACTERIZACIÓN DEL GAD

1. Utilizando la técnica cartografía de la comunidad, realice una presentación que caracterice su GAD en términos de territorio, población, bienes y servicios.



Caja de herramientas

La cartografía o mapa de la comunidad es una técnica conocida también como mapa hablado. Es de utilidad para procesos participativos cuando se busca realizar un sondeo que deje de manifiesto distintas perspectivas acerca de la comunidad. Requiere poco tiempo, aproximadamente, un par de horas; y, se puede adaptar a personas de cualquier edad y formación académica.

Agilita el proceso entregar un mapa en el que se ha marcado puntos de importancia como referentes. Una alternativa interesante es recorrer el territorio –cuando no es muy extenso- antes de proceder a trazar el mapa. Los puede descargar de <http://sni.gob.ec/mapas-descargables>

El objetivo es determinar el conocimiento que el grupo participante tiene sobre el territorio y los servicios, su percepción acerca de la importancia de los recursos, conocer las necesidades de la comunidad.

Los materiales que se requieren son: pliegos de papel, marcadores de punta gruesa y de varios colores, cinta adhesiva, bloc de notitas autoadhesivas (multipeg) o pequeños pedazos de papel para registrar anotaciones.

Se recomienda no dar demasiada ayuda sobre qué incluir. El mapa podrá mostrar los recursos naturales y físicos en el área, o las personas y organizaciones importantes, los bienes y servicios que están a disposición. Conviene animar la discusión a través de preguntas, entre otras:

- ¿Cómo decidieron qué incluir? ¿Qué se excluyó?
- ¿Cuáles son las partes más importantes?
- ¿Cuáles fueron los aspectos en que no hubo acuerdo? ¿Por qué?
- ¿Qué podemos aprender del mapa sobre las necesidades de nuestro GAD?
- ¿Qué necesitamos?

Fuente: Adaptado de Gender and Development Training (PACA Tools, 2010)

a. En un pliego de papel grafique el territorio que corresponde a su GAD.

b. En el mapa que ha esbozado, identifique visualmente las principales características de su territorio.

¿Es una zona costera? ¿Hay circunscripciones indígenas?
¿Tiene fuentes de agua? ¿Dónde se concentra la población?
¿Cuál es la principal orientación de uso del suelo (agrícola, productiva, forestal, minera,...)?, etc.

c. Registre la extensión del territorio. Señale su composición (cantones, parroquias) y caracterización (urbano, rural).

d. Describa la población que habita en su territorio. Conteste las siguientes preguntas:

- ¿Cuántas personas habitan su territorio?



- ¿Cuántos hombres? ¿Cuántas mujeres?
- ¿Cuál es el porcentaje de población según grandes grupos de edad? (Menores de 5 años, entre 5 y 18 años, entre 19 y 64 años, personas mayores de 65 años)
- ¿Qué porcentaje de la población se autodefine como: mestiza, indígena, afroecuatoriana o montubia?
- ¿Cuál es el porcentaje de personas con algún tipo de discapacidad?
- ¿Qué porcentaje de personas se encuentran en situación de movilidad?
- ¿Se conoce sobre la población desagregada por género (GLBTI¹⁰)?



La información desagregada puede encontrar en las siguientes fuentes de información:

Portal Sistema Nacional de Información de SENPLADES: <http://sni.gob.ec/inicio>

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE):

<http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC):

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

- e. Identifique y ubique en su mapa los servicios públicos a los que la población de su territorio tiene acceso: salud, educación, seguridad, gestión de riesgos, justicia, centros de desarrollo infantil, entre otros. Enfatique aquellos que usted considere más importantes. De ser posible establezca una tipología de servicios. En el caso de salud: botiquín comunitario, centros de salud, hospital básico, hospital de especialidades, otros.

¹⁰ GLBTI, colectivos de personas gays, lesbianas, bisexuales, transexuales, intersexuales.

Ejercicios de Aplicación

- f. identifique y ubique en su mapa los bienes y servicios que brinda su GAD en el territorio.



Caja de herramientas

Ejemplo de mapa que se puede entregar e íconos que se podrían utilizar.




- Educación
- Salud
- Vivienda
- Agua y servicios básicos
- Productos
- Comercio
- Vías
- Comunicación
- Justicia
- Oficinas gubernamentales
- Áreas protegidas

- g. En la siguiente tabla registre en la columna del lado izquierdo los bienes y servicios públicos que brinda su GAD en el territorio. Califique el nivel de satisfacción para: **cobertura, calidad y calidez**. Siga la escala de valoración y marque una cruz (X) según considere pertinente.

Escala de valoración		+/-	
	Nada satisfactorio	No satisfactorio, ni insatisfactorio	Muy satisfactorio

Servicios públicos (identifique los servicios)	COBERTURA			CALIDAD			CALIDEZ		
		+/-			+/-			+/-	
■									

■									
■									
■									
■									
■									

2. Para implementar en su GAD el modelo de desarrollo para el Buen Vivir, ¿qué procesos se ha privilegiado?

- a. Tomando como referencia el ejercicio anterior, ¿qué acciones corresponden al proceso de desconcentración?, ¿cuáles al proceso de descentralización? Anote un ejemplo en cada caso y justifique su respuesta.

	Ejemplo	Justificación
Desconcentración		
Descentralización		

- b. ¿Realizaron procesos de participación ciudadana? ¿Cuáles fueron los bienes y servicios que la población señaló como prioritarios?

- c. En los diferentes medios de difusión a nivel local, ¿cuál ha sido la petición o queja más recurrente? ¿Cómo respondió el GAD? ¿Qué acción emprendida por el GAD ha tenido mayor reconocimiento?

Quejas o peticiones	
Respuesta del GAD	
Acciones más reconocidas	



Caja de herramientas

Es recomendable utilizar de la mejor manera los medios de difusión a nivel local, no solamente durante el proceso electoral sino durante la gestión.

Una consideración importante al momento de emitir un mensaje político es aplicar una serie de estrategias para activar significaciones y construir el nuevo imaginario social en pro de alcanzar el Buen Vivir para todas y todos.

Las probabilidades de éxito aumentan en proporción directa a factores como:

- Conocimiento de los códigos culturales que se manejan en el territorio
- Ideología y valores compartidos
- Adecuado uso de técnicas de comunicación
- Uso de diferentes medios: televisión, prensa escrita, radio, carteles, actos públicos, reuniones con pequeños grupos, campañas puerta a puerta (por ejemplo, fomentar la cultura tributaria generando conciencia sobre la vinculación entre pagar impuestos y mejoramiento de los servicios en la comunidad), material impreso (libros, programas, folletos, etc.), correo electrónico (“mailing”), mensajes de texto a través de teléfonos celulares.

Lectura recomendada:

Manual de Marketing Político. Luis Costa Bonino

Para descargar: <http://costabonino.com/index.html>

Video recomendado:

Conferencia magistral, Ralph Murphine (ALACOP, 2012)

<https://www.youtube.com/watch?v=tjAzpoLphSo>

- d. Señale dos proyectos emblemáticos y dos programas estrella realizados durante el último quinquenio en su GAD. Identifique en cada caso los elementos clave así como los retos vencidos.

Proyectos emblemáticos	
Programas estrella	

U

Unidad 1

3. Al realizar una aproximación histórica a la evolución de las finanzas públicas subnacionales, en su territorio, ¿qué ha cambiado y qué se mantiene?

- Identifique los actores sociales, políticos, comunitarios, que existen en su GAD.
- Realice un mapa o constelación de actores que permita detectar líneas de tensión entre partidarios del modelo anterior y afines al nuevo modelo, es decir, oponentes y aliados actuales y potenciales.



Caja de herramientas

La constelación o mapeo de actores es una herramienta visual que permite analizar sus intereses, el grado de influencia que tienen en el contexto social, sus prioridades y tendencias.

La constelación es más grande y comprende incluso actores de nivel nacional.

El mapeo es el más utilizado, siendo una herramienta de fácil elaboración.

Metodológicamente:

- Concentre la atención en su territorio.
- Mediante una lluvia de ideas y revisión de información que ha recogido con antelación elabore un listado lo más completo posible de personas, grupos y organizaciones que se ven afectados con el tema que interesa.

Averigüe cuánta información disponen

Cuál es su nivel de conocimiento

Cuál es su experiencia sobre el tema que interesa al GAD

Qué grado de control o influencia tendrían en la cuestión que se desea abordar, el proyecto que se busca desarrollar o las acciones que se necesita implementar.

- Analice las relaciones predominantes entre actores: de confianza y colaboración mutua, indecisión o indiferencia, oposición o conflicto.
- Elabore una matriz y ubique los actores según su grado de poder y el posicionamiento que tienen frente al tema. Le facilitará saber en quiénes invertir mayores esfuerzos.
- Diseñe estrategias para movilizar la participación y defina los momentos de participación.

El siguiente gráfico pretende ser un apoyo visual al momento de realizar un mapeo de actores a nivel local.

Actores

Posición

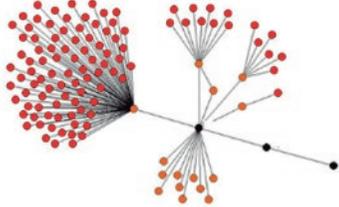
- Desconocida
- Oposición activa
- Oposición pasiva
- Indecisión
- Apoyo pasivo

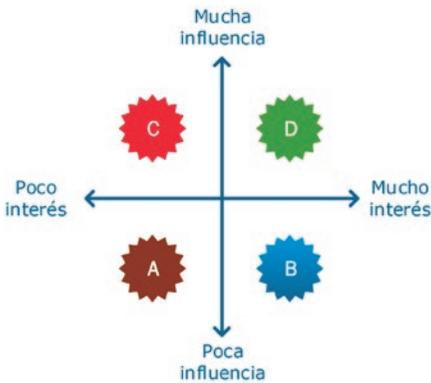
Interés

- Desconocido
- Poco o ninguno
- Algún interés
- Interés moderado
- Muy interesado

Influencia

- Desconocida
- Poca o ninguna
- Alguna influencia
- Moderada
- Muy influyente
- El más influyente





Lecturas recomendadas:

Mapeo de actores claves (Tapaella, E., 2007)
<http://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/qu-c3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>

Elementos para el mapeo de actores sociales y el diseño de estrategias para el desarrollo del plan de acción en Proyecto Ciudadano
<http://www.fundacionpresencia.com.co/media/Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf>

U

Unidad 2

4. Mediante un mapa mental u organizador gráfico represente el marco normativo que su GAD privilegia para la planificación del Buen Vivir.

- Identifique el marco normativo que rige para la planificación del GAD y jerarquice según el nivel de importancia.
- El Plan Nacional para el Buen Vivir, ¿es una ley? Justifique su respuesta.
- ¿Qué limitaciones o problemas principales se identifican en el territorio de su GAD para alcanzar el Buen Vivir?
- ¿Qué propone para alcanzar el Buen Vivir en el territorio de su GAD?



Caja de herramientas

Los mapas u organizadores gráficos son herramientas visuales para facilitar la comprensión de conceptos, la jerarquización e interrelación. Son de mucha utilidad para procesos de trabajo institucional, para apoyar una capacitación específica, así como para ayudar en jornadas de participación ciudadana.

A lo largo de la elaboración de la presente guía se ha privilegiado su uso porque facilitan el acceso al aprendizaje y garantizan el anclaje del conocimiento.

La variedad gira en torno a la necesidad así como a la creatividad, siendo en consecuencia un diseño que se multiplica según sus usuarios.

Entre los más conocidos y utilizados se encuentran:

- Mapas conceptuales
- Mapas de ideas
- Telarañas
- Diagramas Causa-Efecto
- Líneas de tiempo
- Organigramas
- Diagramas de flujo
- Diagramas de Venn
- Árbol de problemas
- Etc.

En línea encuentra herramientas que facilitan la creación de organizadores gráficos ajustados a las necesidades del usuario.

Los diagramas causa-efecto son de particular utilidad cuando se busca analizar el impacto que una situación ha producido. Responde la pregunta: ¿cómo llegamos hasta aquí?

Por ejemplo:



Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=4wgrsQaqsA>

Lectura recomendada: Organizadores gráficos

<http://www.eduteka.org/modulos/4/86>

20 herramientas para crear mapas mentales, conceptuales, organizadores gráficos

<http://tics-ti.blogspot.com/2014/06/20-herramientas-para-crear-mapas.html>

Organizadores gráficos. Ideas y recursos en línea

<http://www.cuadernointercultural.com/organizadores-graficos-ideas-y-recursos/>

5. ¿Es importante la planificación?

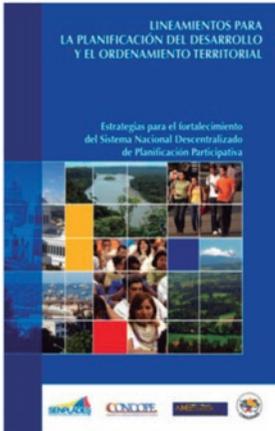
- Señale tres razones por las que considera que la planificación es importante para un desempeño exitoso del GAD.
- La planificación de su GAD, ¿a qué tipo o tipos de articulación obedece (sustantiva, vertical, horizontal)?
- ¿Qué elementos considera claves para garantizar la coherencia de la planificación en su GAD?



Caja de herramientas

Sin una buena teoría es imposible alcanzar prácticas exitosas.

Las siguientes guías orientan y viabilizan la planificación como proceso coherente y articulado.



Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales (SENPLADES)
<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sectoriales.pdf>

Guía metodológica de planificación institucional (SENPLADES)
<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-de-planificaci%C3%B3n-institucional.pdf>

LINEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/LINEAMIENTOS-PARA-LA-PLANIFICACION-DEL-DESARROLLO-Y-EL-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf>

U

Unidad 3

6. Identificando tipología, dimensiones y formas de descentralización y desconcentración en el GAD.

- Identifique la o las dimensiones de descentralización que se han implementado en su GAD (política, fiscal, jurídica, administrativa, fortalecimiento institucional, rendición de cuentas, participación ciudadana e incidencia).
- ¿Cuáles han sido los mayores logros en términos de descentralización?
- Considera que la descentralización fiscal, ¿ha aportado mayor autonomía a su GAD para el diseño y ejecución de políticas públicas?
- Marque en una escala de 1 a 10, donde 1 implica el menor valor y 10 el máximo, el grado de cumplimiento de los objetivos en función de los indicadores de descentralización fiscal.



Indicadores de descentralización fiscal	Asignación o manejo eficiente de recursos	Prestación equitativa de servicios	Estabilidad económica	Crecimiento social
Del gasto				
Del ingreso				

- e. Liste cinco factores que aseguren sostenibilidad en las respuestas implementadas por su GAD para atender las demandas y necesidades de la población en su territorio.



Caja de herramientas

El **análisis de criterios y categorías a nivel institucional** es una herramienta indispensable para mejorar la toma de decisiones y fortalecer la autonomía. Entre ellos:

- Diseño institucional interno del GAD
- Asunción de responsabilidades
- Delegación de funciones
- Capacitación en funciones
- Estabilidad laboral
- Clima institucional
- Generación de compromisos
- Transición política (cuando amerita)
- Rendición de cuentas
- Vinculación con la comunidad
- Etc.

Es notable el esfuerzo que en términos de asistencia técnica realizan organismos como el Consejo Nacional de Competencias, el Banco del Estado, la SENPLADES. Pero se observa que en los últimos años han proliferado los servicios privados de asesoría, en caso de que se decida por estos últimos son condición indispensable el análisis y la valoración previos.

Por ejemplo, Red-Gob es una coalición de organizaciones que ofrece asesoría y asistencia técnica a GAD.

<http://www.redgob.org/#>

g. De las seis etapas del ciclo presupuestario, ¿cuál considera implica mayores dificultades para el GAD? ¿Por qué? ¿Qué estrategias remediales propondría?

- 1) Programación presupuestaria
- 2) Formulación presupuestaria
- 3) Aprobación presupuestaria
- 4) Ejecución presupuestaria
- 5) Evaluación y seguimiento presupuestario
- 6) Clausura y liquidación presupuestaria.

h. Complete el siguiente cuadro, registrando un ejemplo de su GAD.

Programa	Proyecto	Actividades
		1. US\$

U

Unidad 4

7. Valorando la importancia de los ingresos propios en las finanzas de su GAD.

- a. Calcule el porcentaje aproximado de la relación entre generación de ingresos propios de su GAD e ingresos totales.



Caja de herramientas

Puede consultar la siguiente fuente de información:

Sistema Informático de Evaluaciones Básicas Municipales (EBM) del Banco del Estado: <https://consulta.bancoestado.com/At/>

La EBM es una herramienta innovadora que permite:

- Autoevaluar la gestión de manera integral
- Priorizar sectores de intervención

- Monitorear el avance en el cumplimiento de sus metas
- Contrastar información
- Contactar con GAD que guarden similitudes para un crecimiento horizontal a través de asesorías mutuas.



- b. Identifique la principal fuente de ingresos propios de su GAD.
- c. ¿Qué condiciones se conjugan para que esta sea la principal fuente de ingresos propios?

- d. ¿Cuáles serían las fuentes de ingresos propios potenciales o nuevas para mejorar el nivel de ingresos propios?

U

Unidad 5

8. Aproximándonos al sistema vigente de transferencias inter gubernamentales y su composición.

- a. Calcule el porcentaje aproximado de la relación entre transferencias provenientes del gobierno central e ingresos totales.



Caja de herramientas

- Puede consultar la siguiente fuente de información:
- **Transferencias a Gobiernos Autónomos Descentralizados** del Ministerio de Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/tesoreria/>

- *Transferencias a Gobiernos Autónomos Descentralizados*



➤ POR PROVINCIA

➤ POR EJERCICIO

➤ POR CONCEPTO DE TRANSFER

➤ POR EJECUCION MENSUAL



NOTAS ACLARATORIAS

- b. Liste los proyectos de inversión de su GAD financiados a través del Presupuesto General del Estado.

	<h3>Caja de herramientas</h3>	
<p>Puede consultar la siguiente fuente de información: Inversión pública en el Sistema Nacional de Información: http://app.sni.gob.ec/web/menu/</p>		
<p>Categorías:</p>		
 <p>INDICADORES PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR</p>	 <p>SEGUIMIENTO A PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN VIVO</p>	 <p>DISTRITOS Y CIRCUITOS</p>
 <p>SALUD</p>	 <p>VIVIENDA Y HOGAR</p>	 <p>ECONOMÍA</p>
 <p>INVERSIÓN PÚBLICA</p>	 <p>ACTUALIZACIÓN DIARIA</p>	 <p>SOCIO-DEMOGRÁFICA</p>
 <p>SECTOR ESTRATÉGICO</p>	 <p>GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS</p>	 <p>EDUCACIÓN</p>

U

Unidad 6

9. Del sistema de generación y distribución de renta de los recursos extractivos.

- Identifique si el territorio de su GAD es zona petrolera o tiene recursos del sector minero.
- En caso de que su respuesta sea afirmativa, ¿cómo ha sido la generación y distribución de la renta?
- ¿Existen Circunscripciones Territoriales Indígenas -CTI? ¿Cuál es su grado de influencia en la gestión del GAD?



Caja de herramientas

Si desea profundizar en la temática de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, puede consultar, entre otras fuentes:

- El portal oficial del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, cuya misión es

Diseñar y ejecutar una estrategia consensuada con los actores locales, nacionales e internacionales, basada en un sistema de evaluación y rendición de cuentas, para alcanzar el desarrollo humano sustentable de la Región Amazónica Ecuatoriana.

<http://www.desarrolloamazonico.gob.ec/cti-circunscripcion-territorial-indigena/>

- Una herramienta particularmente útil constituyen los mapas descargables de la aplicación que ofrece el Sistema Nacional de Información

<http://sni.gob.ec/mapas-descargables>



Mapas Descargables

Descargue mapas en formato JPG, de cartografía básica y temática por cantones del Ecuador.

Ingresar a la aplicación

- La página web de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH). Es un organismo especializado en derechos humanos, no gubernamental ni partidista. (Acuerdo ministerial N° 5577 de 28 de septiembre de 1993).

http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=303:circunscripcion-territorial&catid=58:informes&Itemid=86

U

Unidad 7

10. El endeudamiento público como fuente de financiamiento.

- Identifique los acreedores de su GAD.
- ¿En qué **línea de intervención** se ha beneficiado su GAD (energía y minas, riego y control de inundaciones, transporte y comunicación, equipamiento urbano, medio ambiente y desastres naturales, y, educación, cultura y salud,...)?
- ¿A cuánto asciende la **deuda** del GAD?
- El Banco del Estado constituye el principal acreedor de los GAD, ¿qué servicios ha recibido por parte de este organismo?



Caja de herramientas

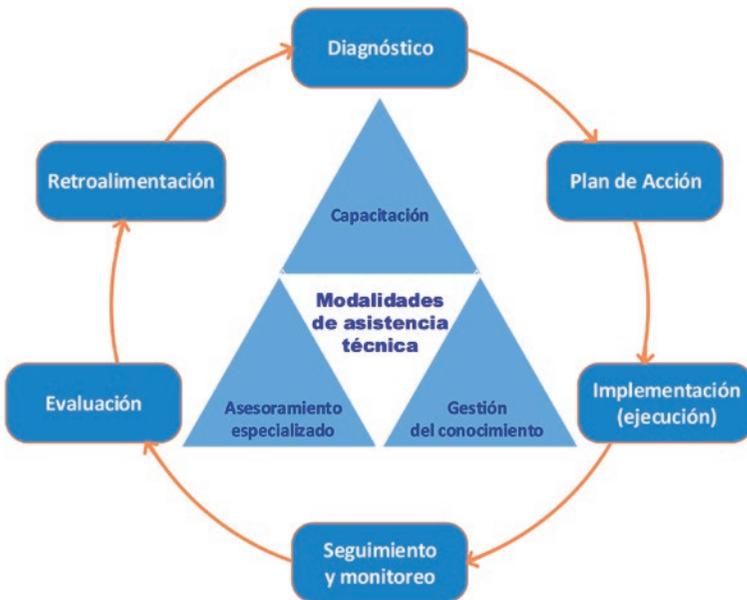
Entre los indicadores cualitativos que dan cuenta de la calidad de la gerencia en los GAD, se podría considerar los que se listan a continuación. Conviene una autoevaluación institucional para asumir líneas de gestión y acción en caso de que se requiera mejoramientos:

- Sistematización y automatización de procesos
- Nivel de productividad entre el número de funcionarios y el número de contratos de inversión del GAD (calidad de la inversión pública)

- Relación entre número de personas de nivel directivo o técnico y número de computadores
- Profesionalización del equipo directivo
- Movimiento del personal directivo en un período determinado
- Etc.

La Gerencia de Asistencia Técnica del Banco del Estado apoya efectivamente procesos de capacitación en territorio.

Fases del ciclo de asistencia técnica



U

Unidad 8

11. Relacionando la inversión pública y los planes de inversión, institucionalidad y modo de operación.

- ¿Qué criterios privilegia el GAD para la inversión pública?
- Estructure un organizador gráfico en el que sintetice el proceso para incluir planes y proyectos que alcancen el dictamen de prioridad con la respectiva asignación presupuestaria.
- De la experiencia del GAD, ¿cuáles se puede considerar como dificultades o “cuellos de botella” hasta alcanzar la asignación presupuestaria para planes y proyectos de inversión?



Caja de herramientas

SENPLADES

- Guías metodológicas (2014)

<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/05/Gu%C3%ADas-Metodol%C3%B3gicas.pdf>

- Subsecretaría de Inversión (2014). Lineamientos y directrices para la vinculación de la planificación institucional al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017 y la elaboración del plan anual y plurianual de inversión 2015–2018 <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/05/DIRECTRICES-PAI-Y-PPI-2015.pdf>

Ejercicios de Aplicación

- d. Identifique un bien o servicio prioritario para la comunidad. Caracterice la población objetivo y relacione con la población que pertenece a grupos de atención prioritaria (utilice datos reales). Plantee: objetivo general, objetivos específicos e indicadores.

Bien o servicio	
Población objetivo	
Grupos de atención prioritaria	
Objetivo general	
Objetivos específicos	
Indicadores	

- e. En un horizonte temporal, plantee dos propuestas de mejoramiento de generación de bienes o de provisión de servicios públicos que beneficien a la comunidad y que se prevea un alto impacto.

ANUAL	PLURIANUAL

U

Unidad 9

12. La articulación entre planificación y presupuesto.

- ¿Qué elementos considera indispensables para una adecuada articulación entre la planificación nacional con la planificación del GAD?
- Del último Plan Operativo Anual ejecutado, analice dos metas y evalúe los resultados alcanzados. Formule recomendaciones de mejora u optimización a futuro.



	<h3>Caja de herramientas</h3>
<p>SENPLADES</p> <ul style="list-style-type: none"> Normas para la inclusión de programas y proyectos en los Planes de Inversión Pública <p>file:///F:/DATOS%20AB2014/PILI%20777/CNC/consultas%20CNC/guia-para-elaboracion-de-proyectos-senplades.pdf</p>	

- En una escala de 1 a 10, ¿cuál sería la evaluación respecto a la articulación entre planificación y presupuesto de su GAD? ¿Qué propondría para mejoras a futuro?

U

Unidad 10

13. La finalidad y repercusiones del Modelo de Equidad.

a. ¿Cómo ha evolucionado su GAD en cuanto a la participación de ingresos permanentes como no permanentes?



Caja de herramientas

La prospectiva se enfoca a la importancia de la visión estratégica que debe servir a toda organización como parte fundamental de visión de futuro organizacional.

La siguiente ilustración puede ser de ayuda para proyectar al GAD a futuro tomando en consideración lo actuado hasta la fecha.



- b. El modelo de equidad territorial, ¿cómo ha beneficiado a la población que reside en el territorio del GAD?
- c. ¿Qué elementos considera se deben incorporar para mejorar la implementación del modelo?
- d. Realice la siguiente simulación como ejercicio de aplicación práctica.

GEOGRAFÍA	
Área total:	12.456 km ²
Territorio:	Costa tropical, Sierra, bosque nublado, selva tropical
Recursos naturales:	Petróleo, gas natural, cacao fino de aroma y pesca
Uso del suelo: tierra cultivable	2.85% cultivos transitorios y 0.88% cultivos permanentes: 0.88%
DEMOGRAFÍA Y SOCIEDAD	
Población:	1.5.000.000, 15% de la población tiene más de 65 años. 45% de población masculina. 20% de población de menos de 5 años.

EL Gobierno Local de SALSIPUEDES pertenece a la República de NARUTUTU un país rico en recursos con tres regiones naturales: costa, sierra y selva. El actual presidente, Pedro Pérez Pereira, elegido en 2010, llegó al gobierno ofreciendo cambiar el modelo de desarrollo de NARUTUTU, mejorando los servicios a la población amparado en un sistema de planificación y concertación con la ciudadanía.

Situación social

Cerca de la mitad de la población viven en situación de pobreza o de extrema pobreza (45%). En los sectores de extrema pobreza se concentran altas tasas de mortalidad infantil, desnutrición crónica, tuberculosis, y analfabetismo entre la población rural y desplazada. Un problema crítico es la enorme masa de niños que trabajan y adultos mayores que viven en el abandono, sin pensiones ni seguro de salud.

Economía

ECONOMÍA	
PIB	US\$ 64,000 millones
PIB per cápita	\$2,282
Población bajo la línea de pobreza	45%
Moneda	NATUTU
Idiomas	Español, Natutu
Gasto en Educación	3.7% of PIB(2007)
Presupuesto	
Ingresos	\$8,620 millones
Gastos	\$10,900 millones
Deuda pública interna	33% del PIB
Deuda pública externa	20% del PIB
Inflación	17%

Organización del Estado

La República de Narututu tiene la siguiente organización política administrativa:

Gobierno central

4 provincias: Trecon, Tutu, Salsipuedes y Tortugas. Las provincias de Salsipuedes y Tortugas son provincias muy pobres, mientras que Trecon y Tutu concentran el 90% de la riqueza de Narututu.

140 municipios, todos cuentan con servicio de electricidad, agua potable. El sistema de recolección y manejo de desechos es deficitario. Únicamente el 10% de los municipios cuenta con este servicio. Los servicios de salud se concentran en las ciudades grandes mientras que el servicio de educación tiene una cobertura del 65% a nivel nacional. Sin embargo su calidad es considerada como intermedia por el Presidente Pérez Pereira.

La República de Narututu, tiene 4 Ministerios:

- El Ministerio de la Paz
- El Ministerio de la Guerra
- El Ministerio de Obras Públicas
- El Ministerio de Bienestar Social.

El Presidente Pedro Pérez Pereira es sumamente carismático y tiene la posibilidad de organizar el Estado como mejor le parezca. Sus objetivos son:

- Mejorar la calidad de la vida de la población
- Disminuir desequilibrios regionales
- Reformar el Estado para que sea más eficiente y cercano con la población.

Narututu requiere de los mejores profesionales para contribuir en al cumplimiento del Plan de Gobierno del Presidente Pedro Pérez Pereira. Te necesita a ti.

A continuación los términos de referencia para tu contratación, de manera que procedas a cumplir con los objetivos de la consultoría.

1. Términos de Referencia: Propuesta de Plan de Desarrollo.

Objetivo de la consultoría: Realizar plan de desarrollo donde se identifiquen los objetivos estratégicos de desarrollo de Narututu y las acciones concertadas a realizarse.

2. Términos de Referencia: Propuesta de modelo de gestión de la administración del Estado y sistema de transferencias intergubernamentales.

Objetivo de la consultoría: Realizar una propuesta de modelo de administración del Estado de Narututu (desconcentrado, descentralizado), incluye la definición de las competencias por niveles de gobierno, potestades tributarias por niveles de gobierno y sistema de transferencias intergubernamentales.

GLOSARIO

de

TÉMINOS

- **Alcalde/sa:** Primera autoridad del Ejecutivo del GAD Municipal. COOTAD Art. 59.
- **Autonomía:** Comprende el derecho y la capacidad efectiva de los GAD para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. COOTAD Art. 5.
 - **Autonomía administrativa:** Ejercicio por parte de los GAD de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones.
 - **Autonomía financiera:** Derecho de los GAD de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.
 - **Autonomía política:** Capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre sus competencias. Se vuelve efectiva mediante la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.
- **Banco de proyectos:** compendio oficial que contiene los programas y proyectos de inversión presentados a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, a fin de que sean considerados como elegibles para recibir financiamiento público. COPFP Art. 61.
- **Cantón:** Circunscripción territorial conformada por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas. COOTAD Art. 20.
- **Comisión técnica de costeo de competencias:** Comisión integrada en partes iguales, por representantes técnicos del gobierno central y de los GAD para el costeo de nuevas competencias. COOTAD Art. 123.

- **Competencias:** Capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias. COOTAD Art. 113
- **Competencias concurrentes:** Aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. COOTAD Art. 115.
- **Competencias exclusivas:** Aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley. COOTAD Art. 114.
- **Consejo Nacional de Competencias:** Organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias. COOTAD Art. 117.
- **Consejo Nacional de Planificación:** Organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. COPFP Art. 22
- **Concejo municipal:** Órgano de legislación y fiscalización del GAD municipal. COOTAD Art. 56.
- **Control:** Capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos. COOTAD Art. 116.
- **Descentralización:** Es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. COOTAD Art. 105.
- **Distrito Metropolitano Autónomo:** Régimen Especial de gobierno del nivel cantonal establecido por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación. COOTAD Art. 73.
- **Egresos no-permanentes:** Egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Los egresos no-permanentes pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o

disminución de pasivos. COPFP Art.79.

- **Egresos permanentes:** Egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos. COPFP Art.79.
- **Ejecución presupuestaria:** Fase del ciclo presupuestario que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos. COPFP Art. 113.
- **Ejercicio presupuestario:** El ejercicio presupuestario o año fiscal se inicia el primer día de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año. COPFP Art. 110.
- **Endeudamiento público:** Comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley. Además constituyen endeudamiento público, las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados. Se excluye cualquier título valor menor a 360 días. COPFP Art. 123.
- **Estrategia Territorial Nacional:** Instrumento de la planificación nacional que forma parte del PND y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los GAD. COPFP Art. 53.
- **Facultades:** Son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión. COOTAD Art. 116.

- **Formulación presupuestaria:** Fase del ciclo presupuestario que consiste en la elaboración de las proformas que expresan los resultados de la programación presupuestaria, bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios. COPFP Art. 98.
- **Gestión:** Capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. COOTAD Art. 116.
- **Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD):** Forma de gobierno que corresponde a cada circunscripción territorial (región, provincia, distrito metropolitano o cantón, junta parroquial rural) integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercen su representación política. COOTAD Art. 30.
- **Ingresos no-permanentes:** Ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. COPFP Art.78.
- **Ingresos permanentes:** Ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. COPFP Art.78.
- **Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones:** Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable. COOTAD Art. 174.
- **Ingresos propios de los GAD:** Ingresos generados por la gestión propia, provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos. COOTAD Art. 172.

- **Inversión Pública:** Conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación. COPFP Art. 55.
- **Modelo de equidad territorial:** Modelo que reparte las transferencias a cada GAD para la provisión de bienes y servicios públicos a través de la aplicación de los criterios constitucionales. COOTAD Art. 193.
- **Parroquia rural:** Circunscripción territorial integrada a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano. COOTAD Art. 24.
- **Plan de Desarrollo:** Directriz principal de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y se implementan a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización. COPFP Art. 41.
- **Plan Nacional de Desarrollo:** Máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos. De observancia obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores. COPFP Art. 34.
- **Plan de Inversión:** Expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados. COPFP Art. 57.
- **Plan de Ordenamiento Territorial:** Instrumento de la planificación del desarrollo cuyo objeto es ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo. COPFP Art. 43.

- **Planificación de los GAD:** Se ejercerá a través de los planes de los GAD y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno. COPFP Art. 12.
- **Planificación del desarrollo:** Se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. COPFP Art. 9
- **Planificación nacional:** Se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente. COPFP Art. 10.
- **Presupuesto General del Estado (PGE):** Instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del PGE, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los GAD. COPFP Art. 77
- **Provincia:** Circunscripción territorial integradas por los cantones que legalmente les correspondan. COOTAD Art. 17
- **Rectoría:** Capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. COOTAD Art. 116
- **Regímenes especiales:** Formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. COOTAD Art. 72
- **Región:** Circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal. COOTAD Art. 14
- **Regulación:** Capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios. COOTAD Art. 116

- **Sistema Nacional de Competencias:** Conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente. COOTAD Art. 108.
- **Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:** 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. COPFP Art. 18.
- **Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SNFP):** Conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas. COPFP Art. 70.
- **Transferencias del PGE:** Asignaciones del PGE que les corresponde a los GAD por concepto de ingresos permanentes y no permanentes; asignaciones que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público. COOTAD Art. 173.

BIBLIOGRAFÍA

CITADA

- Alexander, L. (1992). *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*. Quito, Ecuador: Banco Central del Ecuador.
- Almeida, M., Carrasco, C. M., Oliva, N., & Carrillo, P. (2012). Ingresos y gasto público en democracia: de la rigidez fiscal al pago de la deuda social. En S. d. Internas, *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir: la equidad como soporte del pacto fiscal* (págs. 111-154). Quito: SRI-CEF.
- Ayala Mora, E. (2003). Centralismo y Descentralización en el historia del Ecuador. *Procesos, Revista ecuatoriana de historia*, 203-221.
- Carrera, A. (Enero - diciembre de 2013). Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica. *Carta Económica Regional, año 25, núms. 111-112, 113-133*. Obtenido de <http://cartaeconomica.cucea.udg.mx/administracion/uploads/articulo1084.pdf>
- CEPAL. (15 de marzo de 2012). *www.eclac.cl*. Obtenido de <http://www.eclac.cl>
- CNC, & SENPLADES. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: Registro Oficial N°673.
- Consejo Nacional de Planificación . (24 de 06 de 2013). *SENPLADES*. Obtenido de Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>
- Constitución de la República . (2008). Base de datos legal eSilec.
- Ley de Minería. (s.f.). *Registro Oficial Suplemento 517 de 29-ene-2009. Ultima modificación: 16-jul-2013*.
- Mantilla, S., & Mejía, S. (2012). Introducción. En S. Mantilla, & S. Mejía, *Balance de la Revolución Ciudadana* (págs. 9-23). Quito: Planeta.
- Ministerio de Finanzas. (11 de 10 de 2011). *Subsecretaría de Presupuestos*. Obtenido de Normas Técnicas de Presupuesto actualizadas al 2011-10-11: <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Normativa-Presupuestaria-Actualizada-al-11-10-2011.pdf>

- PAIS, Movimiento. (11 de Junio de 2006). Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011. *Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*. Ecuador. Obtenido de <http://es.scribd.com/doc/31619413/Plan-de-Gobierno-Alianza-PAIS>
- Ruiz Giraldo, C. (2013). La transición hacia una nueva forma de descentralización: el proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución de 2008. En A. Krainer, & M. Mora, *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador* (págs. 95-135). Quito: Flacso sede Ecuador.
- Senplades. (2011). El Estado a tu lado. Más servicios cerca de ti. Quito, Ecuador.
- Senplades. (2012). Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación. *Folleto informativo I*. Quito, Ecuador: Senplades. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Folleto_informativo-Desconcentracion2012.pdf
- Senplades. (7 de marzo de 2013). *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. (S. d. Descentralización, Ed.) Obtenido de Taller de Finanzas Públicas. CEPAL: <http://www.planificacion.gob.ec/>



GUÍA DE FINANZAS

PÚBLICAS SUBNACIONALES



GUÍA DE FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES

