



UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN FINANZAS Y ECONOMÍA EMPRESARIAL

TEMA

**Evaluación del modelo de gestión y control financiero de la Coordinación
Zonal 7 del ECU 911 - Ejercicio fiscal 2017.**

ELABORADO POR:

Shirley Lisbeth Carrión Ordoñez

**Previo a la obtención del grado académico de MAGÍSTER EN
FINANZAS Y ECONOMÍA EMPRESARIAL**

TUTOR:

Lic. Magaly Garcés Silva, MSc.

Guayaquil, a los 27 días del mes de septiembre de 2021



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la Ing. Shirley Lisbeth Carrión Ordoñez, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de Magíster en Finanzas y Economía Empresarial

Guayaquil, a los 27 días del mes septiembre del año 2021

DIRECTOR DE TRABAJO DE TITULACIÓN

Lic. Magaly Garcés Silva, MSc.

REVISORES:

Ec. Juan López Vera, Mgs.

Ec. Uriel Castillo Nazareno Ph.D.

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Ec. Teresa Alcívar Avilés, Ph.D.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

YO, Shirley Lisbeth Carrión Ordoñez

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación “Evaluación del modelo de gestión y control financiero de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911 - Ejercicio fiscal 2017” previa a la obtención del Grado Académico de Magíster, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico de la tesis del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los 27 días del mes septiembre del año 2021

EL AUTOR

Shirley Lisbeth Carrión Ordoñez



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

AUTORIZACIÓN

YO, Shirley Lisbeth Carrión Ordoñez

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación de Maestría titulada: “Evaluación del modelo de gestión y control financiero de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911 - Ejercicio fiscal 2017”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 27 días del mes de septiembre del año 2021

EL AUTOR

Shirley Lisbeth Carrión Ordoñez

REPORTE DE URKUND

← → ↻ secure.orkund.com/old/view/109491143-995998-943473#DcQzCoAwDEDRu3T+SIO0uUq4iC0kEXR/HuFh7Vd0cTpkj5K+wCE

URKUND

Documento: Tesis Final terminada - Shirley Carrón 07_07_2024 reusado seo 22 (1).doc (0114921649)

Presentado: 2021-10-11 15:57 (-05:00)

Presentado por: Teresa Alcivar Avilés (maria.alcivar10@cu.uctg.edu.ec)

Recibido: maria.alcivar10.uctg@analysis.orkund.com

3% de estas 53 páginas, se componen de texto presente en 4 fuentes.

Lista de fuentes Bloques

Categoría	Enlace/nombre
	CONTENIDO DE
	Julia Gabriela
	PIG-3BT-FINAL
	HUACA COTAC
Fuentes alternativas	

78% #1 Activo Archivo de registro Urkund: UNIVERSIDAD I

- Problema 5
 - 1.2 Planteamiento del Problema 5
 - 1.3 Formulación del problema 6
 - 1.4 Justificación 7
 - 1.5 Hipótesis 9
 - 1.6 Objetivos de la Investigación 10
 - 1.6.1 Objetivo General 10
 - 1.6.2 Objetivos Específicos 10
 - 1.7
- Metodología 10
 - 1.7.1 Delimitación espacial del Estudio 11

PROBLEMA 5 1.1.
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 5 1.2.
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA 5 1.3.
JUSTIFICACIÓN 6 1.4.
OBJETIVOS
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN 7 1.4.1.
Objetivo General 7 1.4.2.
Objetivos Específicos 7 1.4.3.

Agradecimiento:

En primer lugar, quiero agradecer a Dios, por haberme permitido llegar hasta aquí y lograr mi meta tan anhelada, como es la obtención a mi título de Magister, a mis Padres por todo su apoyo incondicional desde que ingrese a estudiar esta Maestría, a mi esposo por su paciencia, a mi tutora por cada enseñanza en la elaboración de mi tesis y cada persona que me ayudo en animarme a que continúe a mi tan anhelada meta.

Dedicatoria:

A mis hijos, porque cada logro que obtengo es por ellos y para ellos, para que sepan que, con esfuerzo y dedicación, se pueden lograr todas las metas, a mis Padres, a mi esposo y a toda mi familia. Agradecerles por cada granito de arena que aportaron en mi vida en todos estos años.

Tabla de Contenido

RESUMEN	XII
ABSTRACT	XIII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	2
1 GENERALIDADES	2
1.1 Antecedentes	2
DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	5
1.2 Planteamiento del Problema	5
1.3 Formulación del problema	6
1.4 Justificación	7
1.5 Hipótesis	9
1.6 Objetivos de la Investigación	10
1.6.1 Objetivo General	10
1.6.2 Objetivos Específicos	10
1.7 Metodología	10
1.7.1 Delimitación espacial del Estudio	11
1.7.2 Procesos de Recolección de Datos	11
1.7.3 Proceso de análisis documental	12
1.7.4 Sistematización de la Información	12
CAPÍTULO II	13

2	MARCO TEÓRICO	13
2.1	La teoría de sistemas en el pensamiento organizacional	13
2.2	Teoría general de procesos	14
2.3	Teorías Generales	14
2.3.1	El sector público	14
2.3.1.1	Tipos de Servicios Públicos	18
2.3.1.2	La Gestión Pública	19
2.3.1.3	Características de la nueva gestión pública	23
2.3.1.4	Papel de la Información en la gestión	25
2.3.1.5	Evaluación de la Gestión	27
2.3.2	Objetivos Tradicionales del Presupuesto	31
2.3.2.1	Presupuesto como Instrumento de Programación Económica y Social	32
2.3.2.2	El presupuesto como instrumento de Gobierno	33
2.3.2.3	El presupuesto como instrumento de Financiación	33
2.3.2.4	El presupuesto como instrumento de Administración y Gestión	33
2.3.2.5	El presupuesto como acción legislativa	34
2.3.3	Enfoques de metodologías ágiles en la gestión de proyectos en el sector público	34
2.3.3.1	Metodologías ágiles y características	37
2.3.4	Principios del manifiesto ágil	38
2.4	Teorías Sustantivas	39
2.4.1	La Administración Pública en el Ecuador	39
2.4.1.1	La Finanzas públicas en el Ecuador	41
2.4.1.2	Unidad de Administración Financiera UDAF	43
2.4.1.3	Unidad de Coordinación Financiera	43
2.4.1.4	Entidades Operativas Desconcentradas	44
2.4.1.5	Periodos de Gestión	44
2.4.2	Características más relevantes del Presupuesto en el País	45

2.4.2.1	Principios Presupuestarios _____	47
2.4.2.2	Clases del Presupuesto _____	48
2.4.2.3	Ingresos _____	48
2.4.2.4	Gastos _____	49
2.4.2.5	Clasificador Presupuestario _____	50
2.4.2.6	Autorización del ministro de Finanzas _____	50
2.4.2.7	Estados Financieros _____	51
 CAPITULO III _____		53
 3 ANÁLISIS DOCUMENTAL _____		53
 3.1 Contexto del ciclo de gestión presupuestaria en el ECU 911 _____		53
3.1.1	Rol del servicio integrado de seguridad ecu 911 _____	53
3.1.2	Planificación Institucional del ECU911 _____	54
3.1.3	Etapas del Ciclo Presupuestario en el ECU 911 _____	58
3.1.4	Reformas Presupuestarias _____	59
3.1.5	Proceso de Ejecución Presupuestaria _____	59
3.1.6	Características de la Evaluación Presupuestaria _____	60
3.1.7	Indicadores comúnmente aplicados _____	61
3.1.8	Procedimientos documentados para el ciclo de gestión presupuestaria en el ECU 911 _____	62
 3.2 Revisión de la gestión presupuestaria ECU 911 (Zonal 7) periodo 2017 _____		63
3.2.1	Aplicación de directrices y métodos para evaluar la gestión presupuestaria del periodo _____	63
3.2.2	Hallazgos en la gestión presupuestaria del periodo 2017 _____	64
3.2.2.1	Revisión documental al Seguimiento de la Planificación y gestión presupuestaria _____	64
3.2.2.2	Hallazgos de Auditoría Externa _____	68
 CAPÍTULO IV _____		70

4	CONSOLIDACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	70
4.1	Evaluación presupuestaria ECU 911 – Coordinación zonal 7	70
4.2	Criterio de Expertos - Focus Group	71
4.2.1	Perfil de participantes en entrevista – Focus Group	71
4.2.2	Resultados de entrevista – Focus Group	71
4.2.3	Análisis de datos dentro del proceso de triangulación de variables	80
5	PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	81
5.1	Implementación de métodos ágiles en la gestión pública	81
5.1.1	SCRUM	82
5.1.1.1	Actividades de la metodología Scrum	83
5.1.1.2	Roles	87
5.1.1.3	Herramientas	87
5.1.2	KANBAN	89
5.1.3	Roles	91
5.2	SCRUMBAN	91
5.3	Utilización de una herramienta ágil en la Coordinación Zonal 7 del ECU911	93
5.3.1	Ventajas de Asana como herramienta de gestión	93
5.3.2	Implantación y Precios de Asana	94
6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	96
	BIBLIOGRAFÍA	99
7	ANEXOS	105

Resumen

Dentro de las organizaciones públicas o privadas es fundamental la utilización de herramientas de gestión empresarial, que permitan llevar a cabo procesos eficientes y proyectos de mejora, dentro de la gestión operativa y estratégica que realiza una organización. En el contexto específico de medir el logro de los resultados y beneficios esperados, toman relevancia las herramientas de gestión presupuestaria, como parte esencial de la sostenibilidad y logro de resultados alineados con su misión, visión y objetivos estratégicos. En el ámbito de gestión de las entidades públicas cuya razón de ser o función es brindar servicios hacia la ciudadanía, generalmente no se concibe al presupuesto como una herramienta de gestión, que debe ser planificada, medida y optimizada en función de objetivos y metas periódicos que sean de interés transversal y respondan a una previsión técnica. La importancia de la gestión presupuestaria dentro de las organizaciones públicas es de suma importancia para alcanzar eficiencia y eficacia en los servicios que brinda a la ciudadanía. En el caso de la investigación propuesta se abordaron a través de análisis documental y bibliográfico, el análisis de varios procesos que se consideran relevantes dentro de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911, y se dio a conocer su impacto dentro del ciclo de gestión presupuestaria, evaluando su funcionamiento y los resultados dentro del periodo de análisis propuesto.

Palabras Clave: Gestión, Presupuesto Estatal, Política fiscal, Indicadores, Planificación, Ejecución presupuestaria, Presupuesto Operativo Anual – POA.

Abstract

Within public or private organizations, it is essential to use business management tools, which allow efficient processes and improvement projects to be carried out, within the operational and strategic management carried out by an organization. In the specific context of measuring the achievement of expected results and benefits, budget management tools take on relevance, as an essential part of sustainability and achievement of results aligned with its mission, vision and strategic objectives. In the field of management of public entities whose reason for being or function is to provide services to citizens, the budget is generally not conceived as a management tool, which must be planned, measured and optimized based on periodic objectives and goals that are of transversal interest and respond to a technical forecast. The importance of budget management within public organizations is of utmost importance to achieve efficiency and effectiveness in the services it provides to citizens. In the case of the proposed research, the analysis of various processes that are considered relevant within Zonal Coordination 7 of ECU 911 were addressed through documentary and bibliographic analysis, and their impact was disclosed within the budget management cycle, evaluating its operation and results within the proposed analysis period.

Key Words: Management, State Budget, Fiscal Policy, Indicators, Planning, Budget Execution, Annual Operating Budget - POA.

Introducción

El estudio presentado centra sus objetivos en el análisis de información primaria y secundaria, acerca del funcionamiento de los procesos que forman parte del ciclo de gestión presupuestaria dentro de la coordinación zonal 7 del ECU 911; considerando, los componentes directos e indirectos que forman parte de este ciclo, tales como: la Planificación estratégica de la entidad, las directrices de gestión financiera determinadas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas y, los hallazgos identificados a través de información documental y bibliográfica recabada dentro de la etapa de análisis de datos e información proporcionada por la entidad pública.

La investigación dará inicio con la revisión bibliográfica del contexto en el cual realiza sus actividades la entidad, abordando conceptos relacionados a la gestión presupuestaria en las instituciones públicas, su importancia y los métodos o herramientas que se recomiendan aplicar para su correcto desempeño y medición de los resultados esperados dentro de la gestión. Definido este marco referencial de información se conocerán de forma específica los procedimientos y procesos que dentro de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911, se llevan a cabo dentro de su ciclo presupuestario.

Posteriormente, se revisarán e identificarán la existencia de hallazgos dentro de informes internos o externos vinculados a los procesos presupuestarios sujetos al análisis, en función de los objetivos o alcance del estudio; con la finalidad de contrastar resultados, conocer causas de desviaciones o reprocesos bajo un análisis cualitativo de información, generando las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Capítulo I

1 Generalidades

1.1 Antecedentes

El Estado tiene como principal finalidad garantizar a todos los ciudadanos el goce de todos sus derechos dentro de la sociedad, mismos que se encuentran consagrados en la Constitución de la República del Ecuador al igual que en los tratados internacionales; el sector financiero nacional como lo señala la constitución de la República en su art. 309¹, es un componente importante para garantizar esos derechos, a través de la utilización de recursos públicos, ligados al desarrollo y ejecución de políticas públicas que aseguren la calidad en la generación de bienes y servicios (públicos o privados) dentro del territorio nacional, dando como resultado final que exista un desarrollo individual y colectivo en los diferentes sectores que existen dentro de la sociedad. (República del Ecuador, 2020)

De esta forma, alcanzar una mejoría de la calidad de vida de la población en general, es uno de los principales propósitos del Gobierno en el ámbito de la administración pública. Esta calidad de vida está relacionada al progreso del individuo, evidenciados en cambios de estilos de vida que serán el resultado de la correcta aplicación de políticas públicas dentro de todos los niveles de administración estatal. (López Roa, 2012).

Los entes u organismos públicos son creados acorde a directrices gubernamentales, con el fin de cumplir o garantizar los derechos de los ciudadanos, o brindar acceso a los servicios necesarios para la colectividad, alineados al cumplimiento de objetivos en los diversos niveles de administración pública y con diversos plazos durante el tiempo; otra característica de ellos es que están basados en un marco jurídico que

¹ Art. 309.- El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

principalmente buscan lograr la eficiencia y eficacia de la gestión pública, dentro de la economía nacional. (Secretaría de la Función Pública, 2015)

Según lo mencionado toman importancia los medios por los cuales el Estado canaliza y articula sus funciones; en tal sentido, son relevantes la modernización en infraestructura, modelos de gestión y administración eficientes, capacitación oportuna del personal, innovación & desarrollo, gestión oportuna de presupuestos y planificación operativa anual; todo esto deriva en la utilización eficiente de recursos, al igual que la calidad de servicios públicos para una adecuada gestión gubernamental. (Jara Alba & Umpierrez de Reguero, 2014)

Un componente importante de la administración del Estado, para lograr los fines antes señalados, es la correcta gestión de las finanzas públicas; es decir al manejo que el estado tiene con la administración de ingresos y egresos, para generar liquidez en la financiación del gasto público, a través de la eficiencia y eficacia de su gestión interinstitucional. En relación con las bases jurídicas que focalizan parte de esa gestión financiera del estado, se encuentra el Código Orgánico de Finanzas Públicas, mismo que tiene por objeto normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, regulando el accionar de los diferentes niveles jerárquicos e institucionales del sector público, en el marco del buen vivir social, las garantías y derechos establecidos en la constitución.

De forma específica, cabe señalar que el presente código regula el ejercicio de las competencias de planificación y la política pública en todos los niveles de gobierno, a través de instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo, de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación del Presupuesto General del Estado, y los demás recursos públicos e instrumentos adherentes a la Planificación y Finanzas Públicas. (Ecuador, 2010)

A nivel operativo, el Sistema Nacional de Finanzas Publicas de la República del Ecuador, establece un conjunto de procedimientos, políticas y actividades, mediante las cuales, las entidades y organismos del sector público gestionan su misión y visión

institucional. Bajo este esquema, se programan ingresos y egresos que permitan brindar los servicios públicos demandados por la ciudadanía en general; cabe destacar que el ¿cómo? está contemplado principalmente en los planes interinstitucionales vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas establecidas en la Ley.

El ciclo presupuestario del Ecuador debe cumplirse de manera obligatoria, según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para las entidades que gestionan el Presupuesto General del Estado, lideradas por los servidores públicos a través de la implantación de programas, proyectos y procedimientos establecidos para la formulación, aprobación, ejecución, evaluación, y liquidación del presupuesto.

El presupuesto público se ejecuta a través de planes de acción establecidos por periodos generalmente de un año, en función de las prioridades y objetivos plurianuales; además, es un mecanismo que permite planificar cuantitativamente las actividades gubernamentales, segregadas sobre la base de los programas, proyectos y procesos establecidos. En relación con su control cualitativo y cuantitativo se encuentran metas directa e indirectamente vinculadas a las actividades presupuestadas.

En la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, entidad pública cuyo objeto social es brindar el servicio de atención de emergencias articulando acciones conjuntas con otras instituciones de respuesta para casos de accidentes, desastres y emergencias, disponiendo de recursos interinstitucionales, para brindar atención rápida, segura y eficaz. Este caso en particular es un ejemplo de las acciones por medio de las cuales existe utilización de recursos públicos que deben ser gestionados con eficiencia y eficacia, razón por la cual toma importancia la evaluación de la gestión presupuestaria dentro de esta entidad de Gobierno.

Evaluar presupuestariamente a una entidad que maneja fondos públicos verificando los tipos de gastos y su justificación, constituye una actividad prioritaria para identificar las fortalezas y debilidades de la planificación; asimismo, analizar las variaciones económicas de ingresos y gastos con la finalidad de verificar el

cumplimiento de objetivos con el uso adecuado del gasto público, medir el grado de eficacia y eficiencia de los recursos. En general, la evaluación presupuestaria permite adoptar medidas para validar, mejorar o corregir la utilización del presupuesto asignado en función del cumplimiento de metas al corto, mediano y largo plazo.

Delimitación del Problema

1.2 Planteamiento del Problema

La gestión presupuestaria permite a las organizaciones, sean estas: empresas, entidades públicas u Organizaciones No Gubernamentales - ONG's², implementar y evaluar cuantitativamente objetivos y metas en función de la misión³ y visión⁴ institucional establecida por cada entidad; en el caso específico de las entidades públicas, el equilibrio financiero entre ingresos y egresos, para afrontar las necesidades de recursos presentes en cada uno de los servicios públicos que el estado brinda.

Los presupuestos que maneja el Estado toman importancia en función de la etapa en la que se planifican, ejecutan o cierran estos dentro del periodo fiscal (un año), relacionado a ese periodo se distinguen 3 etapas: la etapa previa donde existe un proceso de planificación del presupuesto, la etapa durante el periodo donde existe un proceso de ejecución y evaluación presupuestaria, y la etapa post periodo donde hay un proceso de cierre de la ejecución del gasto.

Acorde a lo señalado en relación con la gestión presupuestaria, las entidades públicas no solamente buscan realizar una efectiva planificación del presupuesto a ejecutar,

² Las Organizaciones No Gubernamentales – ONG's, acorde con el portal web DerechoEcuador.com, son formas jurídicas sin fines de lucro que están conformadas por personas naturales que entregan su patrimonio, para que cumpla obras socioeconómicas acorde a sus fines. Además, si de la actividad de estas organizaciones se obtuvieren excedentes, estos serían reinvertidos.

³ La Misión, acorde al portal web Entrepreneu.com, es lo que la organización desea lograr en un periodo de tiempo específico. Es decir, Qué cosas haces para llegar al objetivo. Una buena misión debe de describir que es lo que hace la empresa y lo que no. Tanto el presente como en el futuro, debe de proveer un enfoque a la dirección y sus colaboradores.

⁴ La Visión, acorde al portal web Entrepreneu.com, describe los planes, como nos gustaría que fuese el entorno exterior o los sus usuarios o clientes. También como se imaginan que la vida de sus usuarios o clientes mejora, y finalmente, el tipo de organización que les gustaría ser.

sino también la identificación y previsión de variaciones de este para optimizar recursos que conlleven a alcanzar los objetivos establecidos a través de planes y metas propuestas. Sin embargo, comúnmente estos procesos de gestión presupuestaria, dentro de las instituciones públicas se limitan a medir únicamente el nivel de ejecución de gastos al final del año, sin considerar la importancia de las desviaciones que se presentan, entre la planificación presupuestaria a inicio del periodo y las variaciones durante su ejecución; con la finalidad de que no se repitan durante los periodos fiscales siguientes.

Cabe señalar que los efectos de esta situación principalmente generan ineficiencias en la asignación de recursos para las instituciones públicas por parte del estado central, y reprocesos dentro de cada una de las áreas de la institución, dado que se incrementa el número de movimientos presupuestarios desde un área hacia otra, ralentizando las acciones o actividades que la institución debe brindar hacia la ciudadanía a través de sus servicios.

En relación a la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, como entidad pública también tiene asignado un presupuesto por parte del Gobierno central a través del Ministerio de Gobierno, y como tal, realiza el ciclo de gestión presupuestaria acorde a lo señalado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, mismo que debe ser gestionado de forma eficiente, para cumplir óptimamente con los objetivos institucionales establecidos, como la calidad del servicio de seguridad hacia la ciudadanía; sin embargo, se han venido evidenciando reprocesos y deficiencias en la gestión presupuestaria de esta institución, lo cual limita la consecución de resultados o meta previstas.

1.3 Formulación del problema

¿Qué deficiencias o reprocesos existieron en el ciclo de gestión presupuestaria de la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, durante el periodo 2017?

- ¿Cuáles son los procedimientos y procesos documentados a través de los cuales se establecen las directrices para llevar a cabo el ciclo de gestión presupuestaria en el ECU 911?
- ¿Cuáles son las observaciones recopiladas en los informes internos y externos, de evaluación a la gestión presupuestaria de la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, del periodo 2017?
- ¿Cuáles son las desviaciones en el ciclo de gestión presupuestaria de la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, durante el periodo 2017?

1.4 Justificación

a) Justificación Teórica

Como se ha señalado anteriormente, el ciclo de gestión presupuestaria de la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, debe estar encaminado al cumplimiento de los objetivos de dicha entidad, y como tal, el presupuesto es un componente esencial para llevarlos a cabo, puesto que plasma las acciones económico financieras de esta entidad pública, dentro de un periodo fiscal determinado; es decir, recopila los gastos a realizar para llevar a cabo todas las actividades propias de la entidad, al igual que las fuentes de financiación para dichos gastos. Cabe señalar que, acorde a la particularidad que presente cada entidad existirán presupuestos de ingresos y de gastos.

En el sector público, el presupuesto, además de ser un instrumento de planificación, es un instrumento que permite disciplinar el alcance de la gestión; y puesto que en las finanzas públicas no intervienen particularidades de mercado como en el sector privado, su actividad queda al margen de su control. Sin embargo, el presupuesto no debe ser tomado como un simple acto de previsión normativa que se dispone a

realizar de forma obligatoria, acorde al orden jurídico y político señalado por parte del Estado Central.

Indudablemente, las actividades financieras que impliquen usar y comprometer recursos están reguladas por normativas y reglamentos que se deben cumplir permanentemente. Pero la eficiencia y eficacia con la que se realiza su gestión sobrepasa el ámbito de regulación, siendo esto parte del modelo de gestión⁵ presupuestaria que la entidad pública establece como adecuado para lograr optimizar recursos, y cumplir con sus objetivos institucionales.

b) Justificación Metodológica

El trabajo a realizar recopilará datos primarios y secundarios para conocer la forma en la cual la institución se encuentra operando; inicialmente se revisará el marco legal y administrativo, que rige el modelo de gestión presupuestaria aplicado, posteriormente, acorde al periodo fiscal escogido se analizarán informes de evaluación relacionadas al ámbito de control presupuestario que existan en la institución y finalmente se evaluará la gestión presupuestaria del periodo, con la finalidad de contestar objetivamente las preguntas de investigación. Es importante señalar que el resultado de la investigación permitirá identificar y generar propuestas de mejora dentro de la gestión financiera de la institución.

c) Justificación Práctica

Los resultados de este trabajo se justifican en la necesidad de identificar y evaluar la forma en la cual se realiza la gestión presupuestaria dentro de la institución; lo cual permitirá conocer como presupuesto asignado por el Ministerio de Finanzas está siendo utilizado. De forma general, se conoce que el nivel de gastos de la entidad pública para el cumplimiento de sus metas y objetivos, establecen una ejecución del

⁵ Según ISOTools – Plataforma tecnológica de Gestión, el modelo de gestión es el resultado de una serie de pautas para llevar a cabo una gestión organizacional eficaz. Uno de los fines de los modelos de gestión son promover la mejora continua en la organización; por ello, estructuran en una serie de criterios, cuyo propósito es guiar la práctica y asegurar que se cumplen los principios básicos de excelencia. Además, sirven como herramienta de autoevaluación.

8,33% mensual y comúnmente esta meta planificada presenta desviaciones negativas, principalmente por cambios en la planificación inicial, incluidos cambios en las prioridades existentes por parte de las autoridades de la institución durante el periodo fiscal.

Específicamente, se conocerá si la Coordinación Zonal 7 SIS ECU 911 cuenta con una evaluación adecuada del presupuesto, que ayude a medir su nivel de utilización o ejecución, con la finalidad de tomar decisiones y generar propuestas de mejora en la utilización óptima de los recursos institucionales; no solamente en función del cumplimiento de las diferentes normativas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, de Técnicas de Presupuesto para las instituciones del Sector Público y demás vigente en el país; sino también con adecuadas políticas de gestión administrativa principalmente dentro de las áreas agregadoras de valor⁶ y habilitantes⁷, encargadas dentro de la institución de gestionar recursos para sus actividades misionales.

1.5 Hipótesis

Existen elevados reprocesos en el ciclo de gestión presupuestaria que generan desviación e incumplimiento de metas u objetivos de la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

- **Variables Dependientes:** desviación e incumplimiento de metas u objetivos.
- **Variables Independientes:** elevados reprocesos en el ciclo de gestión presupuestaria.

⁶ Los procesos agregadores de valor son responsables de generar el portafolio de productos y servicios, administran y controlan los productos y servicios destinados a usuarios externos, permiten cumplir con la misión institucional, los objetivos estratégicos y constituyen la razón de ser de la Institución.

⁷ Los procesos habilitantes se clasifican en procesos de asesoría y de apoyo, están encaminados a generar productos y servicios de asesoría y apoyo logístico para producir el portafolio de productos institucionales demandados por los procesos gobernantes, agregadores de valor y para sí mismos, viabilizando la gestión institucional.

1.6 Objetivos de la Investigación

1.6.1 Objetivo General

Analizar deficiencias en ciclo de gestión presupuestaria de la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 para identificar el cumplimiento de sus objetivos institucionales, durante el periodo 2017

1.6.2 Objetivos Específicos

- Conocer los procedimientos y procesos documentales a través de los cuales se establecen las directrices para llevar a cabo el ciclo de gestión presupuestaria en el ECU 911.
- Identificar las observaciones recopiladas en los informes internos y externos, de evaluación a la gestión presupuestaria de la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, del periodo 2017.
- Determinar las desviaciones en el ciclo de gestión presupuestaria de la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, durante el periodo 2017.

1.7 Metodología

La investigación para realizar por una parte será abordará desde un proceso analítico y de síntesis documental; es decir un proceso cognoscitivo de investigación científica. Inicialmente el análisis partirá con la revisión de las políticas, reglamentos o modelos de gestión presupuestaria que utiliza la institución para identificar las características más relevantes que conforman el marco de gestión financiera de la institución para brindar sus servicios a la ciudadanía.

Adicionalmente, esta investigación documental también incluirá consultas a libros, revistas o fuentes bibliográficas de información secundaria, que permitan contrastar

estructuras de gestión presupuestaria en el sector público general y que funcionen como referentes de eficiencia en la gestión. Para el periodo fiscal de la institución escogido, se analizarán los cambios y variaciones ocurridos dentro del ciclo de gestión presupuestaria con la finalidad de validar la hipótesis planteada; finalmente esto abrirá la posibilidad de desarrollar una propuesta que contribuya a generar eficiencias del ciclo de gestión presupuestaria de la institución.

1.7.1 Delimitación espacial del Estudio

La investigación se la realizará en la Coordinación Zonal 7 Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911, ubicada en la Región Costa, Provincial de El Oro, Cantón Machala, ubicado en las calles Arízaga y Bolívar. Cabe recalcar que, aunque el estudio será realizado a la institución indicada, los resultados finales también servirán de aplicación práctica en instituciones públicas de similar campo de acción.

1.7.2 Procesos de Recolección de Datos

Indistintamente del tema escogido y los objetivos definidos, el proceso de recolección de datos se realizará de forma sistemática con los parámetros dados a conocer de forma general en la metodología señalada anteriormente; de esta forma tomarán relevancia los documentos recopilados de fuentes bibliográficas acordes al objeto de la investigación. (Universidad de Jaen, 2014)

En la primera parte de la investigación, la información bibliográfica que se recopile, de forma amplia se referirá a todo el material investigado que contribuya a conocer, contrastar y evidencias la forma en la cual se gestiona el ciclo de gestión presupuestaria, en el caso de la presente investigación. Asimismo, durante el proceso posterior de análisis, también se utilizará bibliografía de referencia que permita evaluar y proponer acciones de mejora.

1.7.3 Proceso de análisis documental

Posterior al proceso de revisión e interpretación de datos recopilados, a través de técnicas de análisis de datos; indirectamente se clasificarán secuencialmente varias características del funcionamiento del modelo de gestión presupuestaria que aplicó la organización durante el periodo fiscal analizado. Asimismo, se dará paso a la validación conceptual y práctica de los resultados alcanzados por la organización.

1.7.4 Sistematización de la Información

De forma específica el proceso de investigación propuesto iniciará con la revisión y análisis documental del marco normativo y administrativo que aplicó la Coordinación Zonal 7 del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 durante el periodo fiscal 2017, para llevar a cabo su ciclo de gestión presupuestaria. En este proceso de análisis es relevante indicar que se escogió este periodo de estudio para revisar y analizar, informes o estudios que hayan realizado principalmente de entes externos sobre la gestión presupuestaria de dicho periodo. Finalmente, con la información antes señalada y consolidada, se contrastarán con las variaciones presupuestarias del periodo para evaluar el funcionamiento del ciclo de gestión presupuestaria.

En relación con las conclusiones del estudio, todo irá sujeto al cumplimiento de los objetivos propuestos, así como a la hipótesis planteada. De forma indirecta, seguramente las conclusiones del estudio permitirán proponer mecanismos para generar controles, métodos o prácticas que permitan generar propuestas de mejora que tiendan a alcanzar las metas propuestas por la organización.

Capítulo II

2 Marco Teórico

2.1 La teoría de sistemas en el pensamiento organizacional

En las teorías tradicionales de la organización, se aplicaba un esquema rígido de administración; sin embargo, en la actualidad las teorías han evolucionado hacia la búsqueda de la comprensión de las organizaciones, como sistemas vivos, en los que confluyen las relaciones sociales. Históricamente, el pensamiento de los sistemas organizacionales, se remontan a las teorías de la administración clásica de Ford, Fayol, entre otras.

En relación con las teorías de administración más dinámica, algunos autores señalan que existen varios análisis propios de sistemas, en los que se han considerado, parámetros psicológicos para entender las relaciones laborales, identificando a la organización como un sistema social y definiendo al grupo de tareas y actividades como un proceso dinámico. (García, 2015)

Otros autores han definido a las organizaciones como sistemas de cooperatividad, con procesos dinámicos y complejos para generar una toma de decisiones. Con este tipo de características se empezaron a cimentar las bases para crear la teoría general de sistemas, misma que ha sido aplicada principalmente en empresas para la mejora de gestión administrativa, al igual que por psicólogos sociales en investigaciones de índole académica, relacionadas a la mejora de las organizaciones. (Osuna, 2017)

Lo señalado se podría vincular a otras disciplinas científicas, para identificar más detalles de la dinámica que presentan las teorías de la administración en las organizaciones. Cabe agregar que, las teorías de sistemas corresponden a un nuevo paradigma que permite comprender y aplicar las mejores prácticas para la dirección de una organización; esto se logra partiendo de la interacción de su medio ambiente, entre los que se mencionan a los objetivos, tecnología, activos, entre otras. (Osorio, 2008)

2.2 Teoría general de procesos

Por muchos años la estructura organizacional de las empresas se mantuvo intacta; sin embargo, el concepto de estructura organizativa que surgió posteriormente se define como una red de procesos interrelacionados, llamado también “modelo de gestión con enfoque en procesos”. Con este nuevo enfoque, el estilo de estructura vertical clásico surgido inicialmente cambió hacia un esquema organizacional horizontal. (Ibárcena, 2013)

Con ello el modelo de gestión con enfoque en procesos, está dirigido a alcanzar los objetivos de la organización, al desarrollo de su misión, la satisfacción de las necesidades de los interesados, a través de los productos y servicios de la organización; eliminando completamente las características de estructura rígida que tenía modelo de administración en sus inicios. Dar el paso a un cambio de paradigma no es resultado de una simple idea, más bien es producto del resultado de las experiencias enfocadas en un esquema dinámico y eficiente.

2.3 Teorías Generales

En este apartado será fundamental el análisis de todos los elementos que permitan conocer, cómo lograr la eficiencia y eficacia en la gestión presupuestaria, iniciando con el contraste de las teorías de varios autores, la conceptualización de herramientas o modelos de gestión pública aplicados o identificados como idóneos para llevar una gestión presupuestaria oportuna y el marco normativo relacionado a las finanzas públicas. Lo cual traerá como resultado, un contexto de información adecuado para discernir que tan bien se ha gestionado el presupuesto durante el periodo de análisis.

2.3.1 El sector público

Previo a profundizar el análisis acerca del ámbito presupuestario, es necesario primero hablar del usuario principal de tal instrumento, la administración pública. Generalmente se suele denominar a este usuario bajo varias denominaciones; Estado, Gobierno, Sector o administración pública, pero bajo efectos prácticos y salvo pequeñas diferencias, es lo mismo.

En este aspecto, sector público como término tiene su origen en la contabilidad nacional, y tuvo su origen para diferenciar a dos entes económicos, que existen dentro de la economía; el sector público y el sector privado. Según Gaebler el sector público brinda servicios y en algunos casos bienes, en función de alcance y decisiones de los gobernantes, no necesariamente por los deseos de los ciudadanos, ya que se da como parte de una democracia representativa, en la cual los gobernantes asumen y determinan el servicio público que se brindará al ciudadano. (Alvarez, 2019)

Según Nicolás Maquiavelo la definición de Estado que popularizó en su obra “El príncipe”, señala que este es la persona jurídica y de derecho eminentemente público, establecido bajo la cosmovisión de una comunidad de habitantes de un área geográfica específica, que se encuentra organizado formalmente, con la finalidad de cumplir los objetivos establecidos. Adicionalmente, este debe cumplir de forma ineludible con funciones de índole legal, de justicia, moneda, entre otras; dado que su incumplimiento haría que el Estado pierda su razón de existir. (Marienhoff, 2018)

Por otro lado, las administraciones públicas se conciben como el esquema dotado de herramientas o métodos que utiliza el Estado, para garantizar los derechos de los ciudadanos, y asegurar el cumplimiento de sus obligaciones bajo la prestación de servicios requeridos por ellos para generar el bienestar esperado. Por otro lado, el concepto de Gobierno abarca el proceso de dirección de la administración pública, es decir, bajo el cual se ejecutan las acciones que se encuentran contempladas en la ley.

En un plano histórico, la administración pública apareció con la revolución francesa, a través de la cual desaparece el Estado bajo el esquema de monarquía absoluta, reemplazado como marco de gobernanza, el Derecho. A lo largo de los años, el tipo de Estado ha tenido diversas funciones y cambios; desde un Estado liberal, con administración reducida a velar por entidades de seguridad al ciudadano, hasta un Estado social con mayores servicios públicos. De cualquier forma, hoy en día la administración pública es más que un simple agente donde existe soberanía, son un conjunto de servicios públicos que se encuentran dirigidos por gobernantes.

La principal función del Estado desde un ámbito legislador ha sido emitiendo leyes que establecen derechos y responsabilidades para asegurar un marco institucional efectivo, dentro del cual interactúan individuos y empresas. Específicamente, las reglas emitidas permiten que el sector privado, sean estos individuos o empresas sepan cómo actuar con sus transacciones, en función del derecho dentro de la sociedad. Asimismo, el proceso legislativo por parte del Estado ayuda a equilibrar externalidades originadas por el mercado, al igual que la creación de tributos para financiar sus actividades.

Indudablemente el papel del Estado ha ido variando a lo largo del tiempo. De esta manera las funciones públicas han ido creciendo y transformándose. Por lo que el Estado ha dejado de ser un simple veedor del funcionamiento de las actividades económicas, para convertirse en un agente económico real; al punto que hoy en día tiene un rol fundamental en la generación de calidad de vida en la sociedad. Como resultado de lo antes mencionado, el Gobierno maneja las siguientes funciones:

- Función Asignativa:

Cuando determinados bienes y servicios son requeridos por los ciudadanos, no se proveen en un porcentaje o en su totalidad por el sector privado, la administración pública se encuentra en la obligación de proveerlos; a esto se conoce comúnmente como fallas del mercado. Adicionalmente, el objetivo trascendente que busca la intervención del Estado también permite mitigar la existencia de monopolios, garantizar la continuidad de servicios, utilización eficiente de bienes de uso común o público, acceso equitativo a servicios sin discriminación de ciudadanos, acceso a justicia social, reducción de costos o subsidios para garantizar el acceso a determinados servicios, desarrollo de políticas macroeconómicas, protección de biodiversidad geográfica y cultural.

Adicionalmente cabe señalar que esta función determina la estructura y tamaño del sector público; en algunos casos se torna complejo establecer el alcance del Estado. Sin embargo, la mayor dificultad se presenta al tratar de objetivamente establecer la

cantidad de bienes y servicios públicos a suministrar, en función de conocer cuánto estaría dispuesto a pagar el ciudadano por ellos, dado que los servicios públicos deben ser auto sostenibles.

- Función Redistributiva:

Busca corregir fallos en el mercado, relativos a la equidad y distribución de riqueza en la sociedad. De esta forma las rentas tratan de distribuirse de forma eficiente, con la finalidad de equilibrar los factores intervinientes del proceso de producción y en la satisfacción de necesidades de consumo. Sin embargo, muchas veces la equidad en la distribución no es siempre eficiente, dejándole esa responsabilidad a las políticas económicas o de distribución de riqueza aplicadas por los gobernantes de turno.

- Función estabilizadora:

Esta función del Estado busca intervenir en las variaciones o cambios cíclicos económicos, para generar un equilibrio en el crecimiento del país, precios estables y generación de empleo; es decir que bajo esta función el Estado interviene en aspectos microeconómicos y macroeconómicos. Comúnmente se habla de que el Estado ejerce esta función a través de políticas fiscales y monetarias; asimismo mediante inversiones en infraestructura y capital humano para estimular el crecimiento económico fomentando el desarrollo de habilidades y capacidades dentro de sociedad.

- Equidad Intergeneracional:

Muchas veces poco mencionado, pero sumamente importante, ya que el accionar de gobierno influye directamente en las generaciones futuras, considerado este como un patrimonio humano que le permitirá al estado beneficios no solamente sociales sino económicos, ya que tendrá ciudadanos mejor educados para cooperar desde la sociedad civil o el sector privado a generar mayor riqueza nacional. Desde esta perspectiva, el concepto de equidad intergeneracional se presenta con los siguientes aspectos:

- Los servicios que paga la ciudadanía ahora no deben ser traspasados a futuras generaciones, y
- Las decisiones políticas presentes no deben condicionar los derechos u oportunidades de las generaciones futuras; teniendo presente en este sentido, la sostenibilidad de los costos de salud, seguridad social, sostenibilidad de la deuda pública, entre otras.

- **Gestión de Recursos:**

Los gobiernos gestionan gran cantidad de recursos como: personal, activos tangibles e intangibles, bienes muebles e inmuebles, activos financieros, entre otros. En ese proceso, el reto será siempre gestionarlos de forma óptima para cumplir con los objetivos establecidos. Asimismo, generar nuevos recursos financieros a través de inversiones estatales.

2.3.1.1 Tipos de Servicios Públicos

Como se ha dado a conocer anteriormente entre los principales objetivos de las administraciones públicas tenemos el suministro o administración de bienes y servicios socioeconómicos, fuera del alcance del mercado. Cabe señalar que, suministrarlos no es igual que producirlos; además, existen servicios gravitantes para la sociedad civil tales como la justicia, que solo se ejerce bajo la tutela de la administración pública, y servicios considerados secundarios ya que deben garantizarse, existiendo la posibilidad de que sean brindados por el sector privado, como los mencionados a continuación:

- Seguridad: Policía, fuerzas armadas, bomberos, etc.
- Infraestructuras, bienes inmuebles, carreteras, obra pública, etc.
- Servicios de utilidad pública como suministros de servicios básicos como agua, luz, alcantarillado, alumbrado público, etc.

- Telecomunicaciones.
- Servicios anexos como recolección de basura, tratamiento de desechos sólidos, limpieza, suministro de información pública, entre otros.
- Recreación social u ocio, tales como mantenimiento de espacios públicos, creación de parques naturales, centros deportivos, etc.
- Transporte público, mantenimiento de señaléticas, pavimentación, parqueo público, etc.
- Servicios de salud pública para tercera edad, personas de escasos recursos, personas con capacidades especiales, entre otros.
- Planificación y crecimiento urbanístico.
- Gestión de la justicia.
- Servicio de cultura, tales como museos, bibliotecas, plazoletas, etc.
- Educación e Investigación.
- Servicios de comercio masivo, parques industriales y financieros.

2.3.1.2 La Gestión Pública

La finalidad de la administración pública se concibe muchas veces solo como la prestación de servicios de carácter social o público, sin embargo, también esta se preocupa por la prestación de estos de manera eficaz y eficiente posible, a través de una correcta gestión. Cuando existen problemas financieros de índole fiscal, estos no necesariamente se solucionan disminuyendo gastos o incrementando impuestos; un mecanismo más efectivo es la aplicación de técnicas de optimización de recursos, con la finalidad de hacer más con menores costos.

Según Valiño las actividades que realiza el sector público cambian en función de sus diversas características y en función de las regulaciones establecidas en cada país. Como se ha puesto en contexto antes de forma general, la administración pública deber garantizar determinados servicios, principalmente por encontrarse consagrados en la Constitución de la República. De esta manera, el Estado cumple con dicha obligación mediante dos vías: delegando determinados servicios al sector privado o ejerciéndolas el mismo acorde a las decisiones de los gobernantes. (Castro, 2018)

En relación con servicios públicos que suponen ejercer determinada autoridad, comúnmente los realizan entidades ministeriales; para ofrecer un servicio público más personalizado y flexible, se crean organismos públicos específicos que se encuentran sujetos al derecho administrativo y están vinculados a un ministerio del ramo o directamente a otra parte de la función del Estado. También existen otros mecanismos para ofrecer servicios públicos, como la creación empresas estatales o de carácter mixto en las que tiene participación el sector privado; un ejemplo de este esquema es el servicio de transporte público, que comúnmente se encuentra delegado al sector privado, bajo la regulación del Estado, a través de la entidad pública competente.

En cualquier caso, la privatización de los servicios siempre estará sujeta al control del ente rector que determine el Estado, ya que se busca garantizar la continua disponibilidad de servicios hacia el ciudadano. Por otra parte, la necesidad de generar eficiencias en la gestión originó que el tradicional modelo de administración pública poco a poco sea desplazado, por un modelo más oportuno.

De esta forma, la burocracia ya no es una forma única de organización. Según Gaebler, esta tiene como único fin mitigar acciones de corrupción o incorrecta utilización de los fondos públicos, no siendo suficiente para generar eficiencias en la administración pública. La razón de ello es la lenta dinámica con la que se gestionan las cosas, a través de la burocracia como elemento de administración; allí toman importancia herramientas como las tecnologías de información, para reducir el trabajo

manual y generar homologación y estandarización de los procesos, que al final del día se traducen en eficiencias dentro de gestión. (Osborne, 2015)

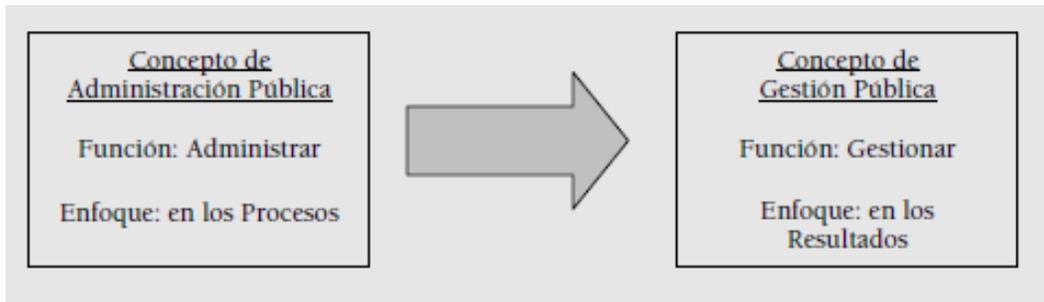


Figura 1. Cambio de Modelo de Dirección en el Sector Público

Nota. (Gobierno de Chile - Dirección de presupuestos de Ministerio de Hacienda, 2010)

Lo señalado en la figura anterior se refiere a que el esquema de dirección público como concepto tradicional de “administración” que únicamente seguía instrucciones y servía, cambió al de “gestión” que implica lograr resultados y el compromiso personal de los actores gestores de su consecución. En tal sentido, la “gestión pública” contiene a la “administración pública” para lograr sus objetivos con la mayor eficiencia. Algunos autores señalan que la administración pública se centra en los procesos, pero la gestión pública, lo hace a mayor profundidad. Se considera importante señalar las siguientes características diferenciadoras del proceso de “Gestión” entre el Sector Privado y Público, según la tabla presentada a continuación. (Gamarra, 2014)

Tabla 1.
Características de la Gestión

	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO
Tipo de gestión	Procesos rígidos, poca libertad de gestión. Fuerte ligazón a la legalidad, siendo a veces éste su principal objetivo y medida de la eficiencia de sus acciones. Pocas iniciativas, sólo se administran las políticas decididas por los políticos. Los directivos y gestores saben que estarán 4 años o menos. Decisiones políticas y no de eficacia. Enfoque interior, centrado en los procesos, perspectiva a corto plazo. Dirección ambigua y Gestión reactiva.	Dirección clara. Enfoque de mercado y hacia el consumidor. Intereses de los accionistas pero sin tantas restricciones. Gestión proactiva.
Objetivos	Multiplicidad de objetivos, a lo que se une a veces la falta de determinación de éstos. Objetivos que a veces entran en conflicto, lo que incrementa las dificultades de valoración. Enfoque en los inputs.	Objetivo del beneficio. Enfoque en los outputs y outcomes.
Estructura organizativa	Gran tamaño de las organizaciones públicas. Estructura organizativa de pirámide jerarquizada y centralizada. Burocracia.	Descentralización y diversificación.
Personal	Funcionarios con poca motivación, pocos incentivos. Liderazgo no respaldado. Dificultad de movilidad. Alta seguridad.	Basado en los resultados y las necesidades de la empresa. Menor seguridad en el empleo.
Sistemas de Comunicación	Tradicionalmente el Sector Público ha ido adaptando las innovaciones que en materia de información se producían en el Sector Privado, pero estas adaptaciones se han producido con retardo, y a veces con poco éxito. La comunicación interna suele estar muy burocratizada. Manuales y reglas de procedimiento. Sistemas contables y presupuestarios tradicionales de movimientos de tesorería.	Fuertes sistemas contables y de gestión. Mayor información informal y cara a cara.
Negocios	Menos expuesto al mercado, menos incentivos a reducir costes y a operar eficientemente. Limitaciones políticas. Orientación nacional o local. Difícil definir el concepto de clientes.	Determinado por el mercado. Sin limitaciones. Orientación global.

Nota. (Gobierno de Chile - Dirección de presupuestos de Ministerio de Hacienda, 2010)

Los antiguos paradigmas relacionados a la administración pública, conceptualizado como burocracia, han sido percibidos como una carente preocupación hacia el ciudadano, sin parámetros de calidad, con rígidos y simples objetivos como incrementar recursos presupuestarios desde una visión de ejecutor presupuestario que recibe por parte del Estado Central, y no desde una perspectiva sostenibles de actor generador de recursos auto sostenibles. Asimismo, comúnmente el interés propio se antepone al interés público. En relación con el servicio, se lo consideraba pobre y a un costo elevado, bajo énfasis en el logro de resultados y en la planificación a largo plazo, con un real cumplimiento de lo planificado a lo largo del tiempo y no

únicamente con el cumplimiento de elaborar una planificación a inicio de un periodo fiscal.

Las problemáticas señaladas se volcán a soluciones que permitan adoptar un esquema eficiente y eficaz, que genere una cultura organizacional que brinde soluciones óptimas e integrales hacia el ciudadano, dejando de lado la cultura burocrática de controles rutinarios e innecesarios. Durante los últimos años, subyace la intensión de este cambio para restaurar la confianza que tienen los ciudadanos hacia el gobierno, generando confiabilidad en el sistema democrático existente.

Cabe citar que, en los años 60, muchos gobiernos se enfrentaron a presiones fiscales y déficits presupuestarios por mayores demandas de servicios desde la ciudadanía. Resultaba que dichas circunstancias hacían necesario un aumento de productividad, por consiguiente, los gobernantes empezaron a palpar la necesidad de cambios, analizando así opciones como: recortes de actividades, subir impuestos, u optimizar las tareas bajando los costos; lo cual llevo a optar por la tercera vía, implantando técnicas de gestión. Esto llevo a pasar en los años 60 del Estado de Bienestar al Estado de Gestión de los años 70.

2.3.1.3 Características de la nueva gestión pública

Según Gaebler las reformas de la gestión pública están orientadas a crear un gobierno con las siguientes características: que sea de y para comunidad, que tenga competitividad, con objetivos claros, con enfoque a resultados, que este centrado en satisfacer las necesidades del cliente, con visión empresarial, que haga provisiones periódicas, no sea centralista, y tenga enfoque en el mercado. En relación con lo señalado, el cambio de cultura organizacional del sector público, y su interrelación con el gobierno y sociedad, se resume en los siguientes principios o nuevos paradigmas:

- De una administración extendida a una equilibrada: busca ser flexible, adaptada a nuevos contextos e instrumentos relacionados a mejorar la dinámica marcada por la sociedad.

- De una administración cerrada a una relacional: Evita la dispersión y permite diversas interrelaciones organizacionales. Así, la entidad se relaciona y actúa con diversos sectores de la sociedad.
- De una administración neutra hacia una competitiva: No es suficiente garantizar prestaciones, éstas deben realizarse de la forma en la que la sociedad requiere para que exista un funcionamiento adecuado, flexible, eficaz y claro.
- De una administración indiferente a una responsable: En función de esto se visibilizan valores que permitan un servicio público de calidad y como complemento a la aplicación de procesos adecuados de la administración tradicional, también se busca obtener resultados, siendo conscientes de los costos de los recursos y la generación de estos.

Con la finalidad de contrastar las características de la administración orientada a la gestión, de la administración pública tradicional, a continuación, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 2.
Enfoques tradicionales y de orientación a la gestión en la Administración Pública

<u>Administración Tradicional</u>	<u>Nueva Gestión Pública</u>
Rigidez. Predominio de reglas y normas.	Flexibilidad. Desregulación.
Sistema centralizado.	Sistema descentralizado.
Sistemas de gestión administrativos, predominio de criterios de caja.	Criterios de gestión empresariales.
Enfoque en los inputs y procesos.	Enfoque en los resultados. Outputs y outcomes.
Visión a corto plazo.	Visión a medio y largo plazo.
Organización jerarquizada.	Organización basada en una clara rendición de responsabilidades.
Enfoque interior, en los procesos y criterios políticos.	Enfoque exterior, los ciudadanos.
Oscurantismo.	Transparencia. Claridad en las actuaciones y en la elaboración de información.
Cultura burocrática. Sumisión jerárquica.	Cultura de resultados. Importancia del liderazgo.

Nota. Por Gobierno de Chile - Dirección de presupuestos de Ministerio de Hacienda, 2010

2.3.1.4 Papel de la Información en la gestión

La información toma relevancia a la hora de orientar la administración hacia una gestión adecuada. Según Metcalfe y Richards, la gestión en términos generales parte con el procesamiento de información, teniendo como procesos para este fin, el recopilar datos, transmitirlos, analizarlos, almacenarlos, liberarlos y finalmente hacer uso de ellos en la toma de decisiones, control y evaluación.

Por consiguiente, de no existir el proceso señalado anteriormente, no se evaluaría el rendimiento de las acciones realizadas, asimismo, no se realizaría un control de esta y no se corregirían acciones erróneas. En tal sentido, la calidad en las herramientas de gestión de información es crucial para realizar una adecuada gestión pública.

Históricamente, las herramientas de información se gestaban solo para validar la legalidad del accionar público. Razón por la cual, los sistemas de información que se adopten para una gestión pública efectiva abordarán el sistema de gestión presupuestario, la contabilidad financiera y de gestión, descentralización, responsabilidad, transparencia y control de gestión o evaluación de resultados.

Lo señalado responde a una cultura de transparencia, que promueve rendición de cuentas con contenido y alcance más profundo a los tradicionales. Un factor diferenciador entre el sector privado y público es la forma en la que se tratan los datos financieros y se genera información de este tipo orientada hacia la toma de decisiones. En el caso de las organizaciones privadas, generar información financiera para toma de decisiones resulta de alta prioridad, invirtiendo recursos para lograr información veraz y oportuna. Sin embargo, esta no ha sido una prioridad en las administraciones públicas.

Mantener informados a los ciudadanos y a las diversas funciones del Estado, resulta importante para comprender como se gasta el dinero y se utilizan activos públicos; así, la presentación clara de información pública asegura el juzgamiento en el logro de objetivos y la calidad de la gestión. Practica que se realiza frecuentemente en países anglosajones, pero poco en países latinos; dado que en ellos se asocia al

proceso de rendición de cuentas a un proceso burocrático con documentos generalistas que generan comúnmente controles ineficaces y desfasados.

El ciclo de responsabilidades se cierra cuando los ciudadanos están informados; en tal aspecto, recibir la retroalimentación por parte de las entidades de gobierno es importante para evaluar la eficacia hacia el logro de los objetivos, al igual que las medidas adoptadas por el gobierno para mitigar efectos no deseados. Asimismo, si no se realizan auditorías en los procesos dentro de la entidad aumenta el riesgo de malos manejos en la gestión. En conclusión, mientras la información no llegue completamente al ciudadano, el ciclo para generar una correcta gestión pública no se cerrará.

Lo señalado muestra por ejemplo que, en la contabilidad pública el control de la legalidad ha dejado de ser un objetivo único, haciendo necesaria la existencia de un sistema de información contable integral que abarque información financiera, presupuestaria, analítica o de gestión. Al igual que mediciones para evaluar el correcto uso de los recursos, mediante sistemas complementarios internos y externos, de información. A continuación, se presenta una tabla en la que se presentan las facilidades y dificultades de la implantación de los sistemas de información.

Tabla 3.
Contexto de la integración de Sistemas de Información

FACILIDADES	DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos estratégicos están relacionados con la asignación de recursos • El Presupuesto esta basado en outputs • Contabilidad de recursos o coste completo • Los programas consisten en la producción de bienes o servicios que se pueden medir • La integración se realiza en todos los niveles de gestión • El impacto de los programas se puede apreciar pronto • Los outcomes son fácil de atribuir a un programa 	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto incrementalista es la base para el reparto de recursos y la planificación • Presupuesto basado en inputs • Las entidades contables no se corresponden con las unidades que llevan a cabo los programas • Los programas consisten en servicios que difícilmente se pueden medir • Los efectos de los programas sólo se ven a largo plazo, o si se ven no se pueden atribuir directamente a un programa

Nota. Por Gobierno de Chile - Dirección de presupuestos de Ministerio de Hacienda, 2010

2.3.1.5 Evaluación de la Gestión

Como se ha señalado antes el objetivo principal de la información es evaluar los resultados de la gestión realizada, al final del día, de esto dependerá el éxito de la administración pública. Según Mayne y Zapico-Goñi, es todo un reto para cualquier gobierno, utilizar la información como un componente esencial de la gestión pública. A pesar de la aceptación que este criterio tiene por cada gobierno, el proceso de implementación en muchos casos se muestra como un reto difícil de cristalizar.

La información es importante para incrementar la calidad de servicios, a través de la delegación, descentralización, y cumplimiento de responsabilidades hacia los ciudadanos. Así, se busca identificar que se está financiando, y como son brindados los productos y servicios en función del presupuesto ejecutado; generando mayor consciencia financiera hacia la prestación de los servicios públicos hacia la comunidad.

El sector público, a diferencia del privado se caracteriza por tener múltiples objetivos al de generar maximización de beneficios como objetivo principal. Evalúan programas, proyectos y actividades con indicadores de eficiencia y eficacia, que en muchos casos no son únicamente medidos cuantitativamente, dado que la calidad del servicio al ciudadano es una percepción cualitativa. Por tal razón, se crean diversos tipos de indicadores y medidas en función de dichos fines.

Entre las técnicas que permiten evaluar las acciones de índole pública, se señalan las siguientes:

- Análisis de acciones específicas:

Se refiere a los métodos para análisis de la gestión, de sistemas, de costos y beneficios, entre otros. Adicionalmente, se emplean en el proceso de toma de decisiones para llevar a cabo una acción pública o seleccionar la más adecuada. Generalmente, aplicar estos mecanismos de análisis se necesita un nivel de especialización adecuado y contar con información amplia y variada.

- Evaluación continua:

El empleo de la evaluación continua se produce de forma permanente y para su procesamiento se suele utilizar lo siguiente:

- Mediciones de procesos (inputs, outputs y outcomes)
- Indicadores y ratios de calidad y gestión, con enfoque absoluto, relativo, marginal, cualitativo, cuantitativo, entre otros.

- Evaluación de Costos y producción:

Busca minimizar costos, incrementar la productividad e identificar desviaciones. Básicamente, se orienta al análisis de eficiencias dentro de la organización.

En función de llevar a cabo lo señalado anteriormente, se utilizan indicadores que permitan medir los resultados y la gestión en sí; cabe recalcar que el establecimiento de indicadores son herramientas y no objetivos que lograr. De esta forma existen varias clasificaciones que se encasillan en indicadores absolutos y relativos, como se resume a continuación:

- Indicadores primarios o absolutos:
 - Inputs: ayudan a conocer la naturaleza y cuantía de recursos que directa o indirectamente utiliza la organización para ejecutar sus actividades; en tal sentido, se muestran como la base para generar eficiencias en los servicios brindados.
 - Outputs: Ayudan a medir resultados de programas, proyectos y actividades emprendidas. Por ejemplo: cantidad de personas atendidas, calidad en los estándares del servicio, tiempos en los cuales se atiende al público, costos de los servicios, entre otras.
 - Outcomes: son indicadores de impacto social que contribuyen a la medición de los efectos socioeconómicos en la implementación de proyectos o procesos de la organización pública. Generalmente se mide a través de cobertura de objetivos, entrevistas o encuestas. Cabe señalar que este tipo de indicadores, a diferencia de los outputs miden el impacto final posterior de la intervención y no la acción de implementación planificada en sí.

- Indicadores secundarios o relativos:
 - De economía: miden que tan costosa ha sido la adquisición de los bienes o servicios y el tiempo óptimo de adquisición, contrastándolos con parámetros de calidad deseada. Una forma de hacerlo es comparando los costos de inputs, en parámetros dinerarios, de cantidad y tiempo.

- De eficiencia: miden la transformación de inputs a outputs; es decir de recursos iniciales a bienes y servicios, para evaluar el rendimiento de estos en términos de eficiencia.
- De eficacia: miden el grado en el que se alcanzan los objetivos de un proyecto o los procesos de la organización. Comúnmente la eficacia resulta difícil de medir, dado que en las entidades públicas no han establecido objetivos y metas claras, debido a imprecisas demandas ciudadanas y promesas políticas. Un ejemplo de mediciones de eficacia es: el grado de cumplimiento de outcomes, nivel de satisfacción de los outcomes deseados a partir de los outputs producidos, comparar outputs reales frente a outputs pronosticados.
- De calidad: es necesario conocer el grado de aceptación que el cliente o usuario final tiene con relación a los outputs o al servicio entregado por parte de la entidad pública. Sin embargo, esto aplica tanto para clientes internos o externos. De esta forma, la calidad se refiere a estándares a cumplirse en el acceso al servicio, ligados a la opinión o percepción del cliente y a tiempos en la entrega del servicio.
- De procesos: evalúan el rendimiento de las entradas y salidas de procesos; principalmente en áreas donde existe dificultad para realizar las mediciones.
- Sociales: evalúan el impacto de las políticas de ámbito social; por ejemplo, variación del analfabetismo, tasa de mortalidad, índices de criminalidad, impactos medioambientales. Cabe señalar que no se utilizan para evaluar resultados en programas concretos sino acciones del gobierno a nivel general.

- Rendimiento financiero general: Permiten conocer la situación financiera integral de un gobierno. Evalúa parámetros como déficit fiscal, niveles de deuda pública, nivel impositivo, inflación, entre otros; comúnmente se muestran en términos absolutos en relación al PIB y también se los contrasta con otros factores sociales, acorde al tipo de análisis a realizar.

2.3.2 Objetivos Tradicionales del Presupuesto

A nivel de Gobierno un informe presupuestario comúnmente resulta de mayor valor que otros informes financieros. Dado que es un referente para autoridades estatales, representantes de la sociedad civil y la ciudadanía en general. De forma general, el presupuesto es visto como un documento que determina las asignaciones dinerarias que la organización dará a sus acciones; además, suele establecerse para un periodo específico, recopila gastos para llevar a cabo las actividades de la organización y el financiamiento para los mismos.

Según Barea, el presupuesto a más de servir de instrumento de planificación es una herramienta disciplinaria; considerando que la economía pública tiene un esquema diferente al de la economía de mercado, sus actividades se ubican fuera de su control. Esta característica hace que el presupuesto no sea un simple acto de previsión, sino que se encuentre jurídica y políticamente bajo un marco normativo; es decir que cualquier acción que implique el uso de recursos públicos, sean estos financieros o no financieros, será bajo estricto cumplimiento de normativas, restricciones y formalidades del caso. Por tal razón, ningún otro documento condiciona la función económica de una organización pública como el presupuesto inicial, sus variaciones, ejecuciones y liquidaciones.

Irving señala que el presupuesto es visto como el proceso por el cual la nación, da cumplimiento a todos los objetivos que los ciudadanos esperan que el gobierno logre a través de sus acciones. Además, a través del presupuesto se conocer la política fiscal adoptada por el gobierno, su relación entre ingresos y gastos, y el alcance que el gobierno tendrá en la prestación de servicios.

En la actualidad el presupuesto es un instrumento imprescindible para desarrollar política económica Estatal; así, abarca las decisiones de gobierno respecto al tamaño del sector público y los servicios que delegará al sector privado, las políticas de redistribución de riqueza, las políticas socioeconómicas, políticas macroeconómicas. Además, se utiliza como un informe financiero en el que se muestra como el gobierno planifica generar recursos para financiar suministro de bienes y servicios, y la forma para financiar déficit y superávit obtenido.

2.3.2.1 Presupuesto como Instrumento de Programación Económica y Social

Dentro del sector público el presupuesto se visualiza como un plan dentro de un periodo fiscal de un año; a través de este se asignan recursos financieros para ejecutar las políticas y acciones establecidas. Adicionalmente, cumple con las funciones de asignación de recursos, conociendo previamente las necesidades y prioridades de la ciudadanía, para realizar distribuciones de renta hacia los sectores socioeconómicos que el Estado tiene a su cargo.

A través del presupuesto se configuran los niveles de producción e inversión pública y los niveles de demanda de recursos dentro de la economía. Asimismo, el presupuesto como herramienta de la gestión, también se utiliza como herramienta de planificación, bajo previsiones económicas plurianuales, con la finalidad de integrar objetivos de mediano y largo plazo dentro de un gobierno, considerando variables macroeconómicas.

De esta forma se genera una interacción entre el ciclo económico y el presupuesto, considerando que el ambiente económico de un país limita y orienta la política económica y la gestión presupuestaria como un todo; así la política económica establece objetivos que buscan incidir en el desarrollo económico de un país, dado que cualquier decisión relacionada a ingresos y gastos públicos tiene efectos directos sobre la economía. Un ejemplo de vínculo es que las decisiones económicas del Gobierno inciden el nivel de ingresos y gastos del ciudadano, por ende, también afectarán las recaudaciones del mismo Gobierno a través de los impuestos. Como

resultado de todo ello se dice que el presupuesto ejerce control y estabilidad, para reducir problemas cíclicos dentro de la economía, logrando un equilibrio entre el crecimiento económico, estabilidad de precios y generación de empleo.

2.3.2.2 El presupuesto como instrumento de Gobierno

El proceso de gobernanza implica la adopción de decisiones en diversos ámbitos que generan efectos en cada sector socioeconómico del país; Cada decisión tiene que ser coherente entre sí, con la finalidad de lograr complementariedad de los fines y la organización o coordinación entre los recursos intersectoriales asignados por el Gobierno.

2.3.2.3 El presupuesto como instrumento de Financiación

Realizar actividades y políticas planificadas conlleva gastos que deben ser financiados. La financiación de dichos gastos se efectúa a través de las contribuciones generadas por los ciudadanos y organizaciones privadas, así como el cobro por la contraprestación de servicios públicos y financiación externa, concordante a las políticas financieras implantadas por el ministerio del ramo. Cabe señalar que la emisión de deuda pública, como los ingresos tributarios se regulan y registran dentro del presupuesto público.

2.3.2.4 El presupuesto como instrumento de Administración y Gestión

Establecido el programa de gobierno, es sumamente importante llevarlo a la práctica y convertirlo en hechos. Para ello, las diferentes entidades de gobierno son las responsables de implementar las políticas públicas, prestando los bienes y servicios que tienen encargados; sienten este el caso, necesitan herramientas de administración y gestión como el presupuesto para llevar a cabo esa labor. A través del presupuesto se establecen los objetivos a ser cumplidos, en cantidad y calidad de recursos, incluyendo asignaciones presupuestarias específicas para procedimientos de producción de bienes y servicios.

A pesar de ello, el esquema tradicional de muchas administraciones públicas se muestra inflexible para el cambio, utilizando al presupuesto como un simple instrumento administrativo y de control legal, más que de gestión, haciendo que las organizaciones públicas se hagan únicamente responsables de ¿cuanto? y ¿que? Gastan y no en ¿Cómo? lo gastan.

2.3.2.5 El presupuesto como acción legislativa

Acorde a la tradición democrática el poder recae en los ciudadanos, y este se plasma en la libre elección de representantes, quienes forman el órgano legislativo y aprueban leyes y controlan la función ejecutiva del gobierno. Además, al ser el presupuesto el documento donde se establecen las políticas que realizará el gobierno, mismas que no solo afectan al sector público, sino a los ciudadanos, también debe ser aprobado por el parlamento o la asamblea, dentro del órgano legislador. Es decir que, la aprobación de presupuestos municipales, regionales y nacionales, son considerados acciones legislativas importantes.

La aprobación del presupuesto por el órgano legislativo es una de sus principales funciones; razón por la cual existen procedimientos o normas de aprobación específicas, tales como: plazos de presentación de los diversos actores, plazos de aprobación de los diversos actores, enmiendas, entre otras. Según Rodríguez, el presupuesto es el acto legislativo mediante el cual se autoriza el máximo de gastos que el gobierno realiza en un periodo determinado, así como las acciones detalladamente especificadas, con la previsión de los ingresos necesarios para cubrirlos.

2.3.3 Enfoques de metodologías ágiles en la gestión de proyectos en el sector público

El desarrollo y ejecución de proyectos a través de metodologías ágiles, se originó en el desarrollo de software, para mejorar la calidad de trabajo en muchos aspectos, como: calidad del producto resultante, satisfacción del cliente y del equipo del proyecto en el logro de resultados en los proyectos. Sin embargo, a lo largo de los

años se ha extendido hacia el desarrollo y ejecución de proyectos socioeconómicos, tanto en el sector privado y público, debido a la dinámica tan cambiante de los entornos en los cuales se desarrollan los proyectos respecto a la satisfacción de las necesidades de usuarios y clientes internos o externos.

La utilización de estas metodologías está siendo decisivas en el éxito o fracaso de un proyecto; ya que ponen en práctica varios procesos comunes para lograr los objetivos del negocio u organizacionales en general. Hasta hace poco se habían utilizado las conocidas “metodologías tradicionales”, caracterizadas por tener procesos secuenciales y poco flexibles ante el cambio. Sin embargo, en un escenario en el que los requisitos son modificados constantemente, surgió la necesidad de aplicar criterios distintos para lograr un proceso de trabajo más flexible, pero no por ello menos riguroso. Así las metodologías ágiles, al ser más versátiles, se acoplan perfectamente a ese contexto.

Durante los años 50 el enfoque de los programadores era la codificación de tareas y se dejaba de lado el análisis de las necesidades de los usuarios; esta situación se podía notar en la satisfacción del usuario por el producto final, por ende, la calidad del software comúnmente no era la esperada. Cabe señalar que al hablar de calidad no únicamente nos referimos a la satisfacción del cliente; también nos referimos en un aspecto más integral a la rapidez, estabilidad, flexibilidad, seguridad que las herramientas presentaban para lograr los resultados esperados por el usuario. Es importante añadir que el concepto de calidad ha tenido un paulatino proceso de evolución histórico, que aún continúa cambiando.

Al hablar de metodologías tradicionales o clásicas también se hace referencia a los modelos de proceso predictivos, que se plantearon inicialmente con la finalidad de organizar las tareas a ser cumplidas, evitando el caos dentro de las etapas de desarrollo del proyecto; así en los años 60, estos modelos tradicionales permitieron cierta estructura útil al trabajo de la ingeniería de software. (Sommerville, 2005)

Durante los años 70, apareció el denominado ciclo de vida de desarrollo de software, llegando a un consenso para su desarrollo estandarizado; así se dieron las pautas o etapas por los que pasa el producto software desde su nacimiento a través de una necesidad, hasta su finalización. Uno de los primeros modelos publicados acerca del proceso de desarrollo de software fue el desarrollado por Winston Royce que definió el modelo de cascada, mediante el cual las fases del proyecto pasaban en cascada hacia otra, a medida que este iba desarrollándose. La propuesta del modelo tubo un enfoque secuencial y sistemático para el desarrollo de software, se basa en el análisis de requisitos, diseño, codificación, pruebas y mantenimiento. (Pressman, 2010)

La metodología en cascada se puede definir como una secuencia de fases que, al finalizar cada etapa, recopila toda la documentación para garantizar que se está cumpliendo con los requisitos del interesado. Para aquella época, esta metodología se convirtió en una herramienta indispensable para planificar todas las actividades previas al inicio de su trabajo en ellas; sin embargo, a transcurrir el tiempo se empiezan a detectar los principales problemas tales como su dificultad para responder rápidamente a los requerimientos cambiantes del cliente.

A continuación, se presentan gráficamente las fases del modelo en cascada.

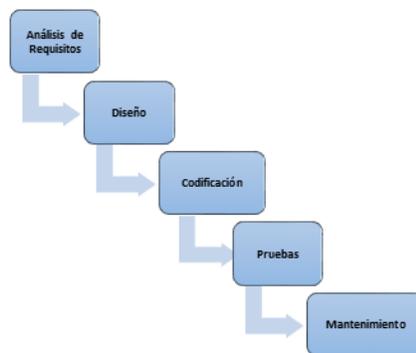


Figura 2. Etapas del proceso en Cascada

Nota. (Pressman, 2010)

A comienzos de los años 90 empezaron a aparecer propuestas metodológicas que permitiesen agilizar los resultados en el desarrollo de software, sin disminuir su

calidad; sin embargo, inicialmente se generaron esfuerzos aislados. Finalmente, en el febrero del 2001 a través de una reunieron entre empresarios influyentes de la industria del software, en la que se analizaron las metodologías, principios y valores que debían gobernar para lograr desarrollar software de buena calidad, en un tiempo óptimo y flexible a los cambios; asimismo, se adoptó el término “ágil” para describir a los nuevos enfoques metodológicos en el desarrollo de software, y se creó “The Agile Alliance”, organización sin fines de lucro dedicada a promover los conceptos relacionados con el desarrollo ágil de software, acompañando otras organizaciones en la adopción de dichos conceptos. Adicionalmente, se desarrolló como base fundamental de las metodologías ágiles un manifiesto ágil. (Espirales revista multidisciplinaria de investigación, 2018)

2.3.3.1 Metodologías ágiles y características

En concreto, los métodos ágiles surgieron para resolver los problemas que aparecieron luego de la popularización del uso de computadores; ya que, ocurrido ese hecho las expectativas y necesidades por parte de usuarios se hicieron más urgentes y frecuentes. Cabe agregar que este vino acompañado de una serie de principios para fomentar mejores prácticas en la gestión de proyectos bajo este método; como el manifiesto ágil y sus valores.

Valores del manifiesto ágil

1. **Individuos e interacciones se encuentran por encima de los procesos y las herramientas:** las metodologías ágiles conciben al recurso humano como el principal factor de éxito, por tal motivo, se prefiere contar con recurso humano calificado que con herramientas y procesos rigurosos. Asimismo, se considera más importante construir un buen equipo de trabajo que herramientas y procesos; por ello, se debe procurar inicialmente conformar el equipo de trabajo y una vez logrado esto, el mismo definirá el entorno más conveniente, de acuerdo con las necesidades y las circunstancias.
2. **Software funcionando por encima de la documentación:** se reconoce la importancia de generar y mantener actualizados los documentos de soporte

del software; es decir que se respeta la importancia de la documentación dentro del proceso y resultado de desarrollo de software, sin embargo, señalan que solo se deben producir los documentos estrictamente necesarios, y se promueve mecanismos más dinámicos y menos costosos como son la comunicación personal, el trabajo en equipo, la auto documentación y los estándares.

3. **Colaboración del cliente por encima de la negociación del contrato:** las metodologías ágiles involucran de forma directa y comprometida al cliente o usuario, dentro del equipo de trabajo. Bajo la filosofía ágil se busca el beneficio común, el del equipo de desarrollo y el del cliente, por lo tanto, la participación del cliente debe ser constante, desde el comienzo hasta la culminación del proyecto, y su interacción con el equipo de desarrollo, de excelente calidad. Hay que recordar que es el cliente quien sabe lo que necesita o desea, y es el más indicado para corregir o hacer recomendaciones en cualquier momento del proyecto.
4. **Respuesta al cambio por encima del seguimiento de cualquier plan:** acorde a la naturaleza cambiante de la tecnología y el contexto dinámico en el que se encuentra la sociedad, los proyectos se enfrentan con frecuencia a cambios durante su implementación, mismos que van desde ajustes sencillos de personalización de software hasta cambios en leyes, nuevos productos en el mercado, nuevas tendencias en tecnología, entre otras. En este sentido, la planificación no debe ser estricta, ya que existen muchas variables en juego, debe ser flexible para poder adaptarse a los cambios que puedan aparecer. Se podrían realizar planificaciones detalladas para unas pocas semanas y mucho más abiertas para los siguientes meses.

2.3.4 Principios del manifiesto ágil

Son la base que caracteriza o establecen las diferencias entre un proceso ágil y uno tradicional.

1. Nuestra mayor prioridad es satisfacer al cliente mediante entregas tempranas y continuas de software con valor
2. Bienvenidos los cambios a los requerimientos, incluso los tardíos. Los procesos ágiles aprovechan los cambios para la ventaja competitiva del cliente
3. Liberar frecuentemente software funcionando, desde un par de semanas a un par de meses, con preferencia por los periodos más cortos
4. Las personas del negocio y los desarrolladores deben trabajar juntos diariamente a lo largo del proyecto
5. Construir proyectos en torno a individuos motivados
6. El método más efectivo y eficiente de compartir información dentro de un equipo de desarrollo, es la conversación cara a cara
7. El software funcionando es la medida de progreso
8. Los procesos ágiles promueven el desarrollo sostenible
9. La atención continua a la excelencia técnica y al buen diseño incrementan la agilidad
10. La simplicidad “el arte de maximizar la cantidad de trabajo no hecho” es esencial
11. Las mejores arquitecturas, requerimientos y diseños emergen de los equipos auto-organizados
12. En intervalos regulares, el equipo reflexiona sobre cómo volverse más efectivo, entonces afina y ajusta su comportamiento como corresponde

2.4 Teorías Sustantivas

2.4.1 La Administración Pública en el Ecuador

A nivel del Ecuador, el esquema de administración pública se rige por el cumplimiento de políticas gubernamentales que están incluidas en la Constitución de la República, y se han creado para influir en el accionar del sector público, el sector privado y la sociedad civil en su conjunto, con la finalidad de alinearse a mecanismos que eviten, solventen y solucionen situaciones problemáticas en el contexto de

convivencia social en los diversos sectores que presenta la sociedad, para generar un crecimiento equilibrado durante el tiempo.

En términos generales, la administración pública en el país parte de planificación y correcto uso de los recursos, a través de los cuales se permiten realizar acciones para alcanzar los objetivos y metas establecidas por el gobierno nacional. De esta manera, la gestión que cada institución pública realiza está vinculada al logro de los objetivos del Estado y el bien común. (Espejel, 2016)

Los parámetros de medición y desempeño institucional tratan de dar prioridad a la responsabilidad y flexibilidad en las acciones institucionales; asimismo, se trata de impulsar procesos innovadores en la administración pública, para optimizar los recursos disponibles sin comprometer el logro de los objetivos institucionales. Por otro lado, poco a poco se han adoptado nuevas estructuras de tecnología, encaminadas a mejorar la organización desde un enfoque de compromiso de los servidores públicos, productividad, eficiencia en la utilización de recursos y simplificación o automatización de trámites. (Novoa, La competitividad en las Instituciones de Educación Superior: aplicación de filosofías de gestión empresarial. Gestión del proceso de negocio, 2016)

A pesar de los esfuerzos por mejorar la gestión pública del país, aún es considerada como burocrática en algunos aspectos. Sin embargo, dadas las restricciones de los procesos normativos para control de la gestión pública y el correcto manejo los recursos públicos, en algunos casos se justifican los elevados procesos de control principalmente durante la planificación, organización, dirección, coordinación, generación de información y gestión de presupuestos; ya que estas permiten el cumplimiento de la misión y visión de cada entidad pública. (Krieger, 2016)

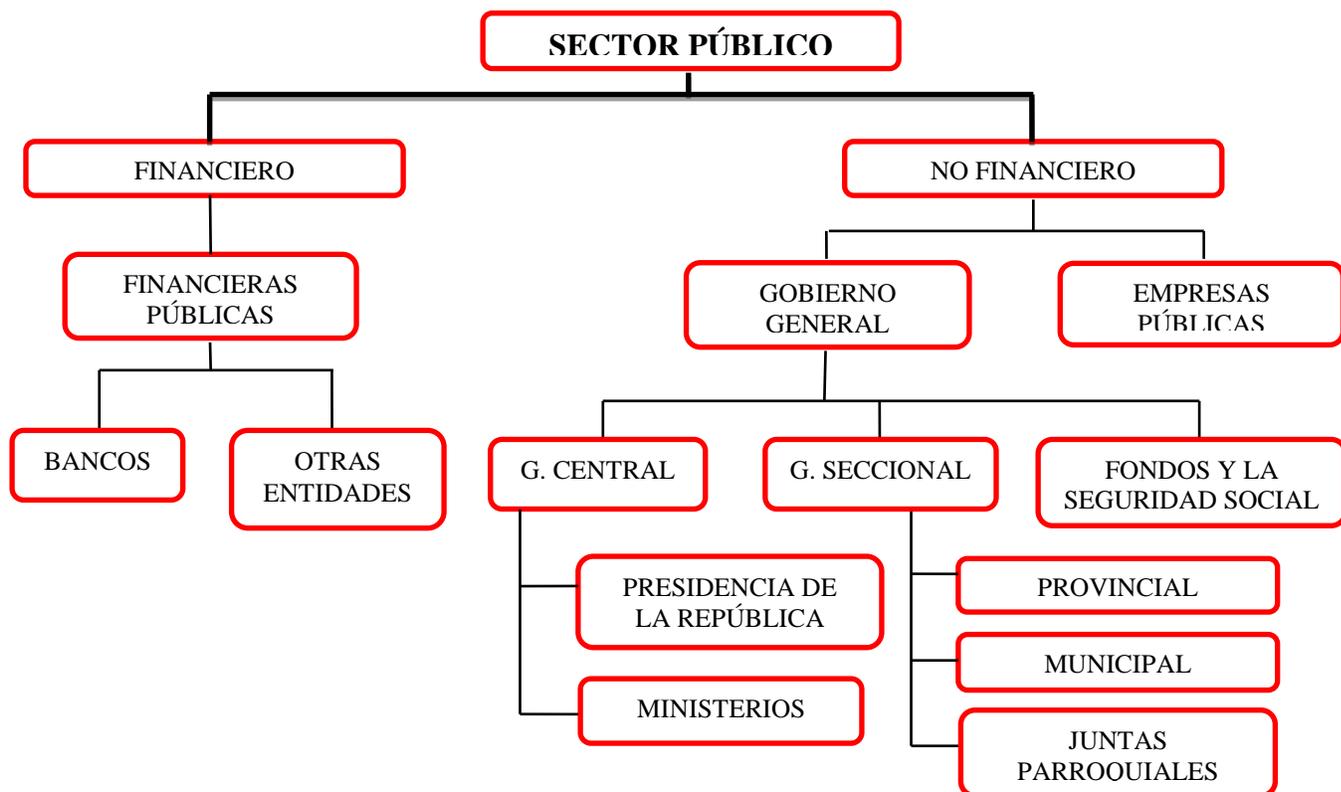


Figura 3. Clasificación del Sector Público

2.4.1.1 La Finanzas públicas en el Ecuador

El manejo de las finanzas públicas es de vital importancia para la gestión administrativa y financiera de las organizaciones en el sector público. Dentro de este proceso de gestión existe un componente importante llamado, Sistema de Administración Financiera “SAFI” que es un conjunto de procesos que pasan por varias etapas interrelacionadas e independientes administrativamente, mismas que dan paso a cumplimiento de varios fines y entre ellos la óptima gestión de fondos públicos.

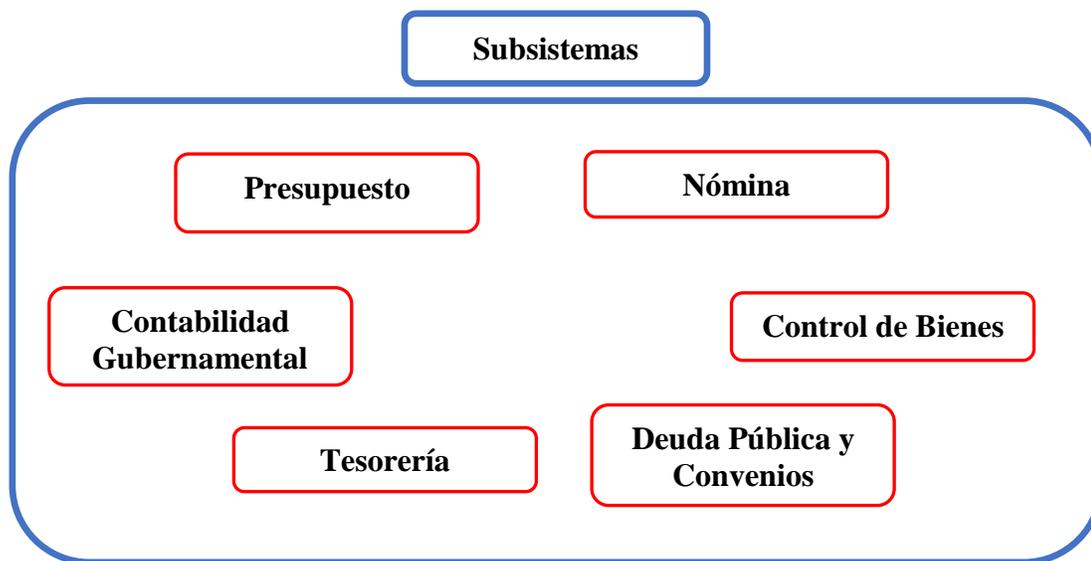


Figura 4. Subsistemas de Gestión de Fondos Públicos

Los subsistemas antes mencionados se alinean y trabajan en función de la normativa técnica que permite la asignación y uso oportuno de recursos públicos, para alcanzar la transparencia en el manejo de los recursos, y practicar procesos de veeduría ciudadana. Además, estos subsistemas de finanzas públicas forman parte de organismos, entidades, programas, proyectos, que se crean por leyes o normativas, bajo un esquema integral.

Los recursos públicos y las obligaciones administradas por los entes financieros en su conjunto se enmarcan en el sistema de gestión financiero en cada una de las organizaciones estatales y sus diversos niveles jerárquicos, debido a que cada uno cumple con las directrices y políticas establecidas en las normativas de finanzas públicas, en el ámbito de gestión de recursos.

Adicional a lo anteriormente indicado, cabe señalar que el conjunto de entidades de gobierno u organizaciones públicas en general, mismas que aglutinan el Gobierno central e instituciones descentralizadas y con autonomía, trabajan bajo un esquema de contabilidad central bajo el paraguas del Estado, pero con desconcentraciones en la asignación, ejecución y gestión de presupuestos; en relación con el esquema

manejado por las áreas financieras de las entidades públicas existen los siguientes niveles:

2.4.1.2 Unidad de Administración Financiera UDAF

Dentro de una entidad pública la Unidad de Administración Financiera - UDAF, es el nivel más alto de la gestión financiera y presupuestaria; ella principalmente supervisa y controla el cumplimiento de leyes y normativas, que orientan los procedimientos aplicados en la actividad financiera y presupuestaria dentro de la entidad. Cabe señalar que la UDAF, no maneja atribuciones de índole operativa, por lo general recopila solicitudes provenientes de sus unidades ejecutoras para realizar su oportuna gestión con la entidad rectora; asimismo, cumple con la función de autorizar y aprobar presupuestos asignados para dichos fines. Las principales atribuciones de las UDAF son las siguientes:

- a. Liderar la planificación y programación presupuestaria, su ejecución con los responsables de cada unidad ejecutora y la evaluación de dicha gestión en función del presupuesto utilizado y objetivo cumplidos.
- b. Coordinar con el área de planificación de la entidad, el proceso de planificación presupuestaria y su registro en el sistema integral de información financiera, vinculándolo a los objetivos y metas.
- c. Coordinar con las entidades rectoras la ejecución de políticas, directrices y procedimientos que se busquen implantar o medir.

2.4.1.3 Unidad de Coordinación Financiera

Con relación, dependencia y menor jerarquía que la UDAF, es la responsable de cumplir con una serie de responsabilidades dispuestas para cumplir con la coordinación y facilitación del trabajo entre las demás áreas ejecutoras, durante los procesos de planificación, asignación y ejecución presupuestaria. Es importante señalar que la creación de esta Unidad es facultativa de las instituciones, en función del alcance de gestión.

2.4.1.4 Entidades Operativas Desconcentradas

Esta unidad posee atribuciones y responsabilidades para realizar roles administrativos y financieros, mismos que como esquema organizacional forman parte de la institución. Cuando los presupuestos son asignados a este nivel, es decir; a una unidad ejecutora, esta es la responsable de lo operativo, durante las diferentes fases del ciclo presupuestario, para tal efecto cumplirá con las directrices normativas y procedimentales emitidas por la UDAF, así como de las Unidades Coordinadoras de las que requerirá siempre su aprobación y autorización para gestionar el presupuesto en diferentes etapas y acorde a cada una de sus competencias.

Los registros que se generen en las diferentes fases del manejo de presupuestos se efectuarán en esta Entidad Operativa Desconcentrada, por ello, deberá respaldar a través de documentos financieros y administrativos como soporte de la correcta ejecución de gastos, de conformidad con las normas vigentes. Para dichos efectos, será importante mantener permanente comunicación con la Dirección y/o Coordinación Financiera antes señaladas, dada la dinámica de la gestión presentada día a día.

2.4.1.5 Periodos de Gestión

Los periodos de gestión dentro del Sistema de Administración Financiera trabajan mes a mes, y permiten conocer y evaluar los resultados de la gestión, en función de la gestión económica, y financiera de la entidad, asimismo, se utiliza como apoyo en la generación de informes para los usuarios interno y externos que así lo requieran.

Durante el periodo de cierre no se alterarán o modificarán los datos, en caso de existir actualización de datos por errores e inconsistencias cometidas, estas deberán realizarse en el mes de vigencia del sistema. Por otro lado, el ejercicio fiscal tendrá concordancia con el año calendario, que va del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

2.4.2 Características más relevantes del Presupuesto en el País

El presupuesto es uno de los principales componentes de la gestión de una entidad pública, este refleja las acciones de un gobierno establecidas para el año de gestión. A través de este se coordina, distribuye y equilibran los recursos para cada uno de los sectores dentro de la economía del país, con la finalidad de brindar satisfacción de las demandas sociales como: empleo, seguridad social, atención en salud, seguridad jurídica y de soberanía, entre otras. Se destaca además que el proceso de previsión presupuestaria es de suma importancia dado que no contar con los recursos planificados, existiría un déficit fiscal que impediría la ejecución de acciones y compromisos por parte del estado, generando déficits o desequilibrios económicos. (Martner, 2008)

En el manejo eficaz y eficiente de los recursos económicos del país, el proceso de ejecución presupuestaria es clave, al igual que para lograr la estabilidad y equilibrio en el financiamiento de las actividades de la institución. Este proceso parte con los planes operativos establecidos y las proformas presupuestarias que a inicio del periodo fueron aprobadas por los entes competentes.

Como se ha señalado anteriormente, el presupuesto del Estado, previa aprobación es analizado por el órgano legislativo (la Asamblea Nacional) y aprobado por el ejecutivo (presidente de la República); posterior a ello se realiza la asignación y distribución de recursos a las entidades públicas, conforme a las normativas, u otros procedimientos.

El presupuesto resulta trascendente para la toma de decisiones que ejercen los directivos de una entidad; por ello lo utilizan como hoja de ruta para dirigir sus actividades, a través de la ejecución del Plan Operativo Anual, donde se establecen los objetivos del Gobierno Nacional. Sin embargo, queda bajo potestad de la máxima autoridad de cada institución, la óptima ejecución presupuestaria, a través del Plan Operativo Anual y no solo el cumplimiento de este por las disposiciones establecidas por normas y leyes.

Por otra parte, son importantes las expectativas que cada sector estatal determina, en función de la influencia que cada directivo o autoridad aplique. En este sentido, también consideran importantes que las acciones ligadas a la utilización de recursos se realicen bajo estrategias que busquen las mejores soluciones a las problemáticas presentadas por la ciudadanía, utilizando un modelo de gestión adecuado, principalmente para alcanzar los objetivos que se presentan a continuación: (Universidad Nacional Autónoma de México, 2020)

- Realizar una previsión futura de ingresos y gastos determinando el alcance de las acciones que llevará a cabo la entidad durante el periodo.
- Trasformar las políticas del gobierno en programas de acción por medio de la asignación de recursos.
- Generar la contabilidad pública y la transparencia de las cuentas para realizar evaluaciones periódicas de la gestión de gobierno.
- Agilizar el proceso administrativo y financiero mediante el ciclo de gestión presupuestaria que va desde la programación, aprobación, ejecución, evaluación, hasta el control.
- Efectuar los planes y programas nacionales de corto, mediano y largo plazo.
- Generar un vínculo entre los medios y fines a ser alcanzados.
- Promover la optimización de costos dándole un mejor uso a los recursos.

Entre las principales características que poseen los presupuestos de las entidades del Estado se señalan los siguientes: necesitan un plan y o un proyecto programado; el periodo presupuestario tiene una duración anual y se encuentra estipulado por ley; su formulación, ejecución y control se da mediante metodologías de gestión de proyectos; utiliza clasificadores para ingresos y gastos que se encuentran interrelacionados; cumple con identificación de responsabilidades a través de su asignación; actúa como una herramienta dinámica.

2.4.2.1 Principios Presupuestarios

El presupuesto a nivel gubernamental se rige por determinados principios que cimientan las bases del desarrollo de las políticas públicas. Además, dando cumplimiento a ellos se logra un equilibrio económico; sin embargo, los resultados generados se dan acorde a la gestión que realice cada organización en relación a manejo que realice dentro de su ciclo económico. Entre los principales principios que orientan una óptima gestión presupuestaria se señalan los siguientes: (Uvalle-Berrones, 2012)

- Principio de Universalidad: señala que debe contener el total de ingresos y gastos, no aplicando compensación de los mismos previo a ser incluidos en el presupuesto.
- Principio de Unidad: señala que el conjunto de ingresos y gastos debe ser consolidado en un solo presupuesto estandarizado; de esta forma no es viable la apertura de presupuestos especiales ni extemporáneos.
- Principio de Programación: indica que las asignaciones incorporadas a los presupuestos deben responder a las solicitudes de identificación de recursos para alcanzar los objetivos y metas programadas en determinados periodos de tiempo.
- Principio de Equilibrio y Estabilidad: Indica consistencia entre las metas periódicas en relación con déficits o superávits fiscal, en un contexto de estabilidad financiera a mediano y largo plazo.
- Principio de Plurianualidad: se refiere a la coherencia en la búsqueda de las metas fiscales a un mediano y largo plazo.
- Principio de Eficiencia: interés por el buen uso de los recursos en el proceso de generación de bienes y servicios públicos, para utilizar óptimamente los recursos generando calidad de estos.
- Principio de Eficacia: establece la obtención de metas y resultados en el tiempo establecido dentro de los programas y planes.

- Principio de Transparencia: plantea la claridad dentro de todo nivel de la organización estatal, por ello permanentemente se generarán informes de gestión y resultados que serán de conocimiento público.
- Principio de Flexibilidad: señala que el presupuesto como herramienta de gestión está sujeto a cambios y modificaciones, propiciando la correcta utilización de los recursos para cumplir los objetivos y metas planificados.
- Principio de Especificación: establece las fuentes de ingreso y su destino, por ello determina un gasto límite en el techo presupuestario asignado, para que no haya excesos de gastos en actividades no planificadas y priorizadas.

2.4.2.2 Clases del Presupuesto

Comúnmente en el sector público se habla de 2 tipos de presupuestos: el presupuesto por programas y el presupuesto institucional. En relación al presupuesto por programas este se ve como un medio para prever asignación y ejecución de recursos durante un periodo específico, para actividades macro, sectoriales o regionales. El presupuesto institucional según la ley del sector público abarca todos los ingresos y egresos durante el periodo fiscal.

2.4.2.3 Ingresos

Los ingresos se definen como los recursos económicos que genera una persona natural o jurídica, una organización pública o privada, con o sin fines de lucro. En el caso de los ingresos fiscales percibidos por las entidades públicas, se dividen en permanentes y no permanentes, y de acuerdo con los intereses de análisis también se clasifica en otras categorías.

Entre las principales diferencias de ingresos permanentes y no permanentes Estatales, tenemos a la periodicidad y frecuencia con la que estos son percibidos. Así en el caso de los ingresos permanentes el Estado los percibe de forma continua y previsible por medio de sus entidades; cabe agregar que este tipo de ingresos no provienen de la venta de activos enajenados o de endeudamiento público. Por otra parte, los ingresos

no permanentes se perciben de forma temporal, debido a una situación específica o excepcional; en esto caso si provienen de venta de activos del estado y endeudamiento público.

2.4.2.4 Gastos

Son las obligaciones o compromisos económicos adquiridos por un acuerdo comercial de compraventa de bienes o servicios; en el caso de las entidades públicas, los gastos son las obligaciones que estas asumen para con terceros. Dentro del contexto de administración de gobierno, los servicios que brindan las instituciones públicas satisfacen las necesidades de la sociedad y los ingresos que generan, son canalizados a través de gasto público.

Entre los servicios públicos que utilizan los ciudadanos de manera individual o colectiva, inclusive los que se encuentran inmersos en ciclos productivos como transporte marítimo y refinerías; el estado maneja un presupuesto de gastos que es canalizado de diversas formas. Un caso de ello son los subsidios que se destinan a grupos vulnerables y empresas para buscar incentivar la dinámica de consumo en los hogares, sector productivo y el desarrollo local. Sin embargo, su incorrecta canalización genera ineficiencias dentro de la economía.

Desde el punto de vista de sostenibilidad, el Estado busca canalizar sus gastos como inversión pública, de tal forma que se utilice estratégicamente en los diversos sectores de la economía del país; por ejemplo, mejorando eficiencia en inversiones e ingresos adicionales que permitan permanentemente financiar actividades, planes, programas y servicios para dinamizar el desarrollo o crecimiento social y económico nacional. (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2009)

Cabe recalcar que problemas de gasto público dentro del Estado, comúnmente se generan por decisiones de financiación o inversión adoptadas por los gobiernos en un mediano y largo plazo, obviando la racionalización y uso eficiente de recursos. Como problemas del gasto público se citan por ejemplo al exceso de subsidios e inversión pública que no genere la rentabilidad esperada. Por esa razón, es relevante establecer estrategias de administración, seguimiento y evaluación del presupuesto.

Adicionalmente, como parámetro a considerar dentro de la gestión presupuestaria se definen límites o topes de gastos de índole pública que varían en función del nivel de ingresos; también existe la posibilidad de que se presenten cambios en indicadores macroeconómicos lo que haría tomar la decisión de no incrementar gastos en el corto y mediano plazo. (Espino, 2005)

En relación con las dos principales clasificaciones de gastos públicos se señalan a los gastos permanentes y a los no permanentes. Los permanentes son gastos de índole operacional y periódica, que se activan para la provisión o adquisición de bienes o servicios públicos hacia la ciudadanía. Por otra parte, los no permanentes son gastos que realiza el Estado a través de sus entidades de gobierno de forma temporal, o debido a una razón puntual.

2.4.2.5 Clasificador Presupuestario

El presupuesto en el sector público para realizar asignaciones de recursos utiliza diferentes tipos de partidas o cuentas que tienen un concepto específico, con la finalidad de generar una clasificación en el destino de los recursos. De esta forma, este clasificador presupuestario determina a través de sus codificaciones cada una de las asignaciones del presupuesto público que realiza cada entidad del estado. Existen codificaciones presupuestarias para todas las actividades dentro de los grupos de ingresos y gastos; asimismo dentro de ellas se encuentran subgrupos categorizados en Ingresos corrientes, de capital y de financiamiento. Del mismo modo en el caso de los gastos con subcategorías de gastos corrientes, de producción, de inversión, de capital y aplicación del financiamiento.

2.4.2.6 Autorización del ministro de Finanzas

La máxima autoridad del ministerio de finanzas, o su delegado bajo designación de responsabilidad, será el responsable de autorizar las modificaciones de presupuesto que cambien las asignaciones presupuestarias por sectores o instituciones públicas; para tales efectos, se considera relevante señalar los diversos casos en los cuales se presenta esta situación:

- Incrementos y reducciones de presupuesto que modifique el presupuesto general del estado previamente establecido; por ejemplo, en el caso de créditos o reducción de previsiones de ingresos.
- Cesiones de créditos entre sectores e instituciones que se encuentre financiadas por el presupuesto General del Estado.
- Cesiones de créditos que cambien la composición del financiamiento de proyectos que se encuentren en Programa de Inversiones Anual.
- Inclusión de nuevas actividades o proyectos no previstos en el Presupuesto General del Estado inicialmente.
- Cambios en las previsiones iniciales que influyan considerablemente en el financiamiento del presupuesto general del Estado.

2.4.2.7 Estados Financieros

La gestión presupuestaria y financiera en el sector público, se visualiza en la contabilidad gubernamental, que es el resultado de la aplicación de normas, principios, políticas y entre otras directrices para cumplir con un registro veraz y oportuno de datos, que dan como resultado información que permita conocer la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos en un periodo fiscal. Cabe resaltar que contar con información veraz y oportuna permite tomar decisiones adecuadas a los directivos o autoridades de las instituciones; asimismo, les permite a los organismos de supervisión y control, la evaluación de la gestión y el buen uso de los recursos públicos.

Los informes financieros son el resultado de final de periodo contable, o del periodo de análisis que se quiera analizar por parte de la Alta Dirección y su objetivo es dar a conocer el estado económico o financiero de la organización. Es decir, permite evaluar cómo y qué resultado se han obtenido, al igual que el potencial que tiene la entidad para alcanzar su visión propuesta.

En el caso específico de la información financiera que es resultado de la gestión pública, acorde a la política de transparencia y rendición de cuentas que maneja en

Estado, dicha información debe ser expuesta a la sociedad civil, siendo una práctica muy común la presentación de esta información al término de cada periodo fiscal por parte de cada organismo estatal. Desde el punto de vista de la sociedad civil, se recalca que no solo se considera importante conocer objetivos institucionales sino como se logran, y dentro de ello sus avances a lo largo de la gestión de la entidad.

CAPITULO III

3 Análisis Documental

3.1 Contexto del ciclo de gestión presupuestaria en el ECU 911

3.1.1 Rol del servicio integrado de seguridad ecu 911

Conforme al art. 389 de la Constitución del Ecuador, el Estado tiene entre uno de sus deberes cuidar al individuo, la colectividad y los bienes naturales, cuando existan riesgos o situaciones que produzcan desastres sociales. Para ello, aplica métodos de prevención y gestión de respuesta oportuna a las situaciones sociales, económicas y ambientales, con la finalidad de reducir exposiciones de la población y bienes naturales a condiciones de riesgo físico.

Lo antes señalado, se encuentra alineado al art. 23 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, misma que define a la Seguridad Ciudadana como una política de Estado destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, especialmente el derecho a la libertad de violencia y criminalidad dentro de la sociedad. En función de ello, el Estado busca crear las condiciones adecuadas para prevenir y controlar los diversos tipos de delito, a través del Servicio Integrado de Seguridad Ciudadana ECU911.

El rol principal que asume esta institución se encuentra plasmado en el Decreto Ejecutivo 988, donde se crea este servicio. Es decir, el servicio de articulación de llamadas y despachos de emergencias, con los servicios de este tipo que proveen instituciones de carácter público y/o privado, para brindar oportuna respuesta a la ciudadanía. Como ejemplo se cita al servicio de emergencias en el área de salud, seguridad para la ciudadanía, extinción de incendios, rescate u otros que provoquen un riesgo en el patrimonio social y natural del país.

3.1.2 Planificación Institucional del ECU911

Como en todas las organizaciones públicas y privadas, la planificación es la base para determinar la distribución y buen uso de los recursos, en función de los objetivos y metas previstas. La planificación es concebida como una herramienta de identificación de prioridades en la dinámica cambiante dentro del proceso de gestión hacia la consecución de resultados. En función de ello, las diversas herramientas establecidas por la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, que utiliza el ECU911 son las siguientes:

- Guía metodológica / Instructivo de formulación de proyectos de inversión: Manual documental que establece un formato estándar para desarrollar proyectos de inversión pública.
- Sistema Integral de Planificación e Inversión Pública - SIPeIP: Sistema Informático dentro del cual se consolidan todos los elementos de la planificación anual y plurianual, al igual que el detalle de la inversión pública, su proceso de evaluación y priorización. Esto permite que el dicho sistema se integre con el aplicado por el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.
- Gestión Financiera del Estado – E-Sigef: Sistema utilizado dentro de la gestión financiera del uso del presupuesto, permite dar seguimiento y control de forma sistemática a la ejecución del presupuesto destinado a programas, proyectos o actividades recurrentes dentro de la institución.

Cabe agregar que durante el periodo fiscal 2017, el ECU 911 utilizó como herramienta de planificación plurianual, el Plan Estratégico Institucional del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 (2014 – 2017), mismo que fue producto del análisis y participación del diagnóstico institucional, alineado al Plan Nacional del Buen Vivir, en función de las directrices establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, como se ha evidenciado anteriormente cuenta con la alineación de su misión con la Constitución del Ecuador y demás normativas que determinan el alcance de sus funciones; para ello, su accionar se basa en la gestión por procesos, definiendo así su estructura organizacional con un enfoque u orientación hacia los resultados y no hacia tareas y actividades.

Con el enfoque de procesos, el ECU 911 como organización se orientada a brindar servicios para la población, que planifican de forma eficaz en función de los resultados, logrando así presupuestar las acciones idóneas que lograrán satisfacer las necesidades de los usuarios interno o externos. Adicionalmente, este esquema permite gestionar diversos procesos que se interrelacionan para eliminar reprocesos en las diversas áreas de la organización.

El esquema organizacional antes señalado, se orienta a la búsqueda de la excelencia organizacional, calidad de servicios brindados y lógicamente a la optimización de recursos, como exigencias del entorno; así, la planificación, la gestión presupuestaria y la gestión por procesos son herramientas que apuntan a satisfacer esas demandas. Es importante mencionar que, dentro de la gestión por procesos, se utiliza un esquema de cadena de valor que materializa el flujo de información a través de mapas de procesos que secuencian su interrelación. A continuación, se presenta el Mapa de Procesos del ECU911.

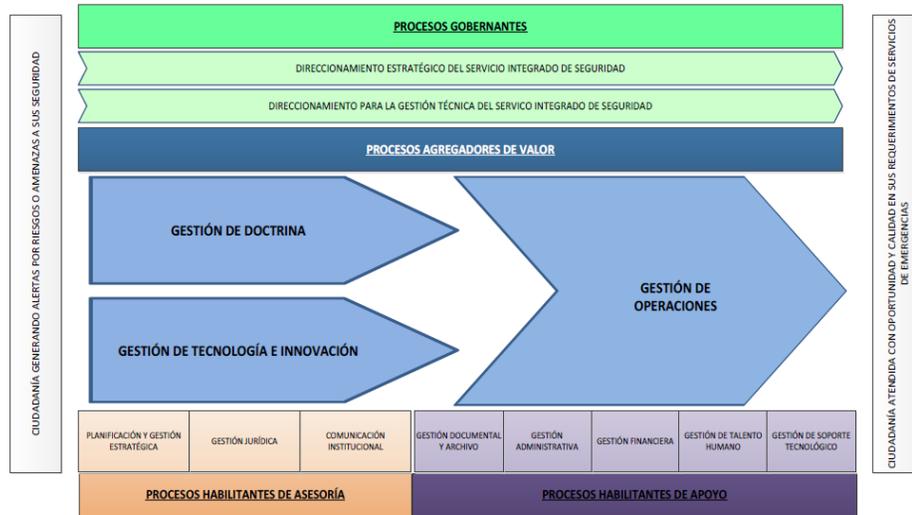


Figura 5. Mapa de Procesos ECU 911

Nota. Por ECU911, 2012

El mapa de procesos que se muestra anteriormente da a conocer los diferentes tipos de procesos que aplica el ECU 911, desde el flujo de los insumos y las diversas etapas por las que atraviesa la generación del servicio brindado. Este esquema con forma de cadena de valor permite analizar cómo, o en qué área inicia el desarrollo de un servicio hasta que este finalice. Concretamente, ayuda a conocer donde quiere dirigirse la organización y como se cristalizará ello durante el tiempo, en cada proceso dentro del esquema establecido.

El objetivo de lo antes señalado es orientar la gestión institucional de ECU 911 a la disminución y eliminación de procesos o actividades que no sean necesarias, para lograr como efecto de ello la reducción de los costos de operación anual o ahorros de recursos en los proyectos o programas que se tienen previstos. De esta forma la entidad será más eficiente en la utilización de sus recursos.



Figura 6. Esquema Organizacional - Centro Operativo Local ECU 911

Nota. Por ECU911, 2012

El esquema organizacional antes señalado, corresponde de forma específica al aplicado por la Coordinación Zonal 7 del ECU 911 que se está analizando en la presente investigación. Entre las áreas que conforman la coordinación zonal se mencionan las siguientes: centro operativo local, gestión local de operaciones, gestión local de estadísticas, gestión local de soporte tecnológico, gestión local de Planificación y gestión estratégica, Gestión local Jurídica, gestión local de comunicaciones y gestión local de soporte administrativo financiero.

En relación con el área de gestión local de soporte administrativo financiero, cabe agregar que esta tiene la finalidad de dirigir y gestionar los recursos disponibles en la institución, sean estos materiales e inmateriales, de tal manera que el servicio integrado de Seguridad ECU 911 brinde de forma eficiente los servicios que tienen previstos para la ciudadanía.

3.1.3 Etapas del Ciclo Presupuestario en el ECU 911

El ciclo de gestión presupuestaria que se utiliza dentro del ECU 911, se encuentra alineado al establecido en las demás organizaciones del Estado, estas etapas se realizan de forma secuencial y constituyen el proceso de gestión presupuestaria aplicado en cada ejercicio fiscal. Las etapas que intervienen en el ciclo son: programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, clausura y liquidación.

- Etapa de Programación Presupuestaria: Sobre la base de los objetivos establecidos se determinan planes, programas, proyectos y actividades con un presupuesto definido, metas, cronograma de cumplimiento, indicadores de resultado e impactos de su ejecución.
- Etapa de Formulación Presupuestaria: Se elaboran las proformas presupuestarias en un esquema estandarizado, mediante clasificador presupuestario que permitan facilitar su gestión, comprensión y consolidación.
- Etapa de Aprobación Presupuestaria: se realiza en función de lo determinado en la Constitución de la República, pasando a la Asamblea Nacional para su aprobación.
- Etapa de Ejecución Presupuestaria: Proceso de utilización del presupuesto en función de lo planificado; asimismo, en ella se establecen acciones para utilizar óptimamente todos los recursos disponibles para lograr los resultados esperados.
- Etapa de Seguimiento y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria: Son los mecanismos presentes para asegurar la utilización eficiente de recursos, y transparentar la gestión pública. Es importante recalcar que claros procedimientos de seguimiento y evaluación, permiten cumplir con los objetivos institucionales.
- Etapa de Clausura del Presupuesto: Es la fecha final en la que se cierra el año fiscal; cada 31 de diciembre. Posterior a esa fecha no se permiten

contraer compromisos u obligaciones de pago que modifiquen el presupuesto.

- Etapa de Liquidación del Presupuesto: Finaliza el 31 de marzo de cada año siguiente. Hasta esa fecha se cancelan todas las obligaciones de pago contraídas en el periodo fiscal anterior.

3.1.4 Reformas Presupuestarias

Durante la etapa de ejecución presupuestaria, existe la posibilidad de cambios en las prioridades en la financiación de planes, programas, proyectos y actividades; cuando ello ocurre se realizan redistribuciones del presupuesto para financiarlas. Este tipo de particularidades se da con el presupuesto que no se encuentra comprometido y aún se encuentra disponible; asimismo, este tipo de reformas se dan únicamente entre grupos de presupuesto semejantes, por ejemplo, reformas entre partidas de presupuesto de inversión, y no de inversión hacia partidas de presupuesto de gasto corriente. Cabe recalcar que todas las reformas presupuestarias, deben ser aprobadas por la máxima autoridad de la institución.

3.1.5 Proceso de Ejecución Presupuestaria

El Proceso de Ejecución Presupuestaria se realiza a través de cada ítem presupuestario en función de sus niveles, estos registran montos que son destinados a financiar las actividades planificadas inicialmente. Los datos resultantes de esa ejecución también son vistos como registros o flujos contables; asimismo, la diferencia de esa ejecución frente a lo planificado será visto como un superávit o déficit presupuestario, de acuerdo con el caso.

Durante la ejecución presupuestaria, también existe un proceso relacionado de evaluación por medio del cual se estima, calcula o determina el resultado de la ejecución. Comúnmente el proceso de evaluación identifica y caracteriza variables de interés, brindando un panorama claro y objetivo acerca de la situación o desempeño real de la gestión de la organización.

El proceso de evaluación del presupuesto también es visto como el conjunto de acciones visibilizan al detalle, el destino de los recursos y los resultados que han

generado en alineación a los objetivos previstos; además, desde el ámbito de control, el seguimiento controla las desviaciones presupuestarias y los motivos que las ocasionan, permitiendo así generar un análisis para toma de decisiones en busca de la consecución de sus objetivos planificados. Es decir, en el proceso de evaluación se analizan las causas y efectos de resultados tangibles e intangibles, financieros e económicos, que permiten aplicar acciones de mejora. Entre los principales objetivos de la evaluación presupuestaria tenemos: (Pacheco, 2015)

- Revisar la eficacia del gasto alineados a los objetivos y metas.
- Revisar eficiencia en el desempeño de recursos.
- Brindar criterios objetivos para medir impacto de programas y proyectos.
- Brindar información para autorizar gastos y asignaciones presupuestarias.

3.1.6 Características de la Evaluación Presupuestaria

El proceso de evaluación es integral y abarca todas las variables que son de interés de medición. Además, responde a un esquema científico, ya sea en la selección, diseño y aplicación de herramientas que se utilizan en la recopilación, y análisis de información, que traen como resultado final la correcta y objetiva interpretación de resultados.

Como esquema referencial aplicado en este proceso, se menciona la importancia que tiene el valor de las acciones aplicadas, para relacionar los resultados obtenidos frente a los objetivos planificados dentro de la organización. Cabe resaltar que, en este proceso, intrínsecamente la dinámica de la ejecución del presupuesto hace que se participativo e interdepartamental. Entre los instrumentos para evaluar el presupuesto se mencionan los siguientes:

- Marco legal que define la evaluación técnica
- Plan de trabajo de la Organización
- Informes de ejecución presupuestaria
- Informes de gestión institucional
- Marco legal y técnico sobre el funcionamiento del proceso presupuestario.

3.1.7 Indicadores comúnmente aplicados

Al igual que en las organizaciones privadas, en las entidades públicas como el ECU 911, al cierre de cada año fiscal se realiza un análisis financiero para conocer la situación de la entidad; este ejercicio permite conocer el estado de la entidad, en términos de solvencia y sostenibilidad financiera, con la finalidad de clarificar si la gestión ha logrado y logrará desarrollar sus actividades con los recursos existentes y previstos.

Existen indicadores de gestión que ayudan a validar si las acciones emprendidas están logrando los resultados esperados, en función del presupuesto ejecutado y en general los recursos utilizados en términos de eficacia y eficiencia dentro de la gestión. Una forma de medir dicha gestión es analizando las tendencias de las acciones ejecutadas, identificando variables relevantes que formen parte de los indicadores que evalúan la gestión institucional. (Rodríguez T, 2014)

Desarrollar y utilizar para la evaluación presupuestaria indicadores de gestión ayuda a las entidades públicas a conocer la eficiencia y efectividad en ejecución del presupuesto en función de los derechos y obligaciones adquiridas, cumplimiento de cobros, pagos y el nivel de gasto público existente identificando o previendo déficit o superávit fiscal. (Ledesma & Velázquez, 2007)

Este proceso permite visualizar el estado actual y futuro de la situación financiera institucional, para dar cumplimiento de los objetivos definidos. Así, se identifica oportunidades y debilidades para el desarrollo de acciones de mejora permanentemente. En el proceso de construcción de indicadores de gestión hay que tener presente los siguientes criterios:

- Independientes
- Tengan un vínculo con las actividades realizadas por la entidad
- Sean conocidos y de fácil acceso hacia todos los niveles de la organización

Para medir la gestión institucional, de forma específica se combinan diversos tipos de indicadores, y en ese proceso se analizan y evalúan los resultados obtenidos durante

el periodo. Entre los indicadores genéricos que se utilizan comúnmente se encuentran los de logro y eficiencia, los de eficacia de los ingresos y los de eficacia de los gastos. A continuación, se conceptualiza cada uno.

- Indicadores de logro y eficiencia: conocidos también como indicadores de éxito, de impacto o de objetivos; a través de ellos se facilita la evaluación y visualización de cambios en las previsiones realizadas.
- Indicador de Eficacia del Ingreso: Analiza variaciones de ingresos y metas previstas relacionadas a este, en el seguimiento de la ejecución presupuestaria a lo largo del periodo fiscal.
- Indicadores de Eficacia de Gastos: Analiza variaciones de gastos y metas previstas relacionadas a este, en el seguimiento de la ejecución presupuestaria a lo largo del periodo fiscal.

3.1.8 Procedimientos documentados para el ciclo de gestión presupuestaria en el ECU 911

En general, la gestión financiera y administrativas en las organizaciones públicas utilizan como base principal el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, su reglamento y las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado; sin embargo, cada entidad establece sus propias directrices y políticas en función del alcance y contexto en el que opera la organización. El ECU 911 no es la excepción y como guía para el óptimo desempeño de los procesos relacionados con el ciclo de gestión financiera han documentado los siguientes procedimientos.

- Procedimiento de Formulación Presupuestaria (FIN_PRO_01): Define como se realizan las asignaciones presupuestarias para empezar las actividades del periodo en la institución. Este procedimiento inicia con la recepción de la Proforma Presupuestaria de la entidad, hasta la aprobación del presupuesto de inicio en el e-Sigef, una vez que este se aprueba por el Ministerio de Finanzas. En el Anexo 1, se observa el flujograma de este procedimiento.

- Procedimiento de Certificación Presupuestaria (FIN_PRO_02): Garantiza el cumplimiento del compromiso presupuestario, a través de la emisión de certificaciones presupuestarias. El alcance el mismo parte de la solicitud de disponibilidad de recursos, continúa con la validación de la disponibilidad presupuestaria y termina con la modificación de la asignación del compromiso presupuestario en el e-Sigef. En el Anexo 1, se observa el flujograma de este procedimiento.
- Procedimiento de Ejecución Presupuestaria (FIN_PRO_03): Cumple con la ejecución del presupuesto con la emisión del Comprobante Único de Registro – CUR del compromiso presupuestario adquirido. El alcance del mismo inicia con la recepción de la documentación que habilita el pago, hasta el registro y aprobación en el sistema e-Sigef del CUR. En el Anexo 1, se observa el flujograma de este procedimiento.

3.2 Revisión de la gestión presupuestaria ECU 911 (Zonal 7) periodo 2017

3.2.1 Aplicación de directrices y métodos para evaluar la gestión presupuestaria del periodo

El ECU 911 dentro de su gestión institucional mantiene alineados sus procedimientos de control, evaluación y seguimiento, principalmente a lo establecido en las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado. En relación a esta norma, se podría citar de ella a los puntos 200-02 Administración estratégica, 401-03 Supervisión, 404-11 Control y seguimiento, y el 600-01 Seguimiento continuo o en operación; mismos que orientan y establecen las directrices para que el presupuesto institucional sea evaluado permanentemente.

Durante el periodo 2017, conforme a lo antes señalado existieron mecanismos con los cuales el ECU 911 analizó de forma continua la evaluación de la planificación y ejecución presupuestaria; de esta forma el área interna responsable de dicho proceso, dio a conocer el estado del presupuesto a la máxima autoridad de la entidad y a las áreas interesadas, para su análisis y acciones pertinentes. Por otro lado, la Contraloría

general del Estado, realizó una auditoría externa a los procesos Precontractual, Contractual y de Ejecución para la adquisición de bienes, servicios y consultorías, en el mismo periodo. A continuación, se presentan detalles de los antes mencionado.

- A través de la Dirección de Seguimiento de Planes, Programas y Proyectos del ECU 911, se emitieron en el periodo 2017 los informes de Seguimiento a la Planificación Operativa, durante cada uno de los meses del año y un consolidado al final del señalado periodo.
- Mediante Oficio Nro.1029-DR1-DPEO-AE del 31 de Julio de 2018, el delegado provincial de la Contraloría General del Estado del Oro a la fecha remitió el informe DR1-DPEO-0007-2018, aprobado el 5 de enero de 2018, con el examen especial a los Gastos, Bienes de Administración, Procesos: Precontractual, Contractual y Ejecución para la Adquisición de Bienes, Servicios y Consultorías, de la Subdirección Técnica Zonal 7 ECU911.

3.2.2 Hallazgos en la gestión presupuestaria del periodo 2017

3.2.2.1 Revisión documental al Seguimiento de la Planificación y gestión presupuestaria

En el proceso de revisión documental de las diferentes fuentes de información secundaria, vinculadas al desempeño del ciclo de gestión presupuestaria, durante el periodo 2017 en el ECU 911, en base al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, libro y título II, se ha revisado el cumplimiento de la evaluación y seguimiento del Ciclo de Gestión Presupuestaria en todas sus dependencias a nivel nacional, y de forma específica las de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911.

La Coordinación Zonal 7 del ECU 911 tiene dentro de su alcance institucional atender y brindar sus servicios a los habitantes de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; acorde a las estadísticas de la entidad el total de habitantes de esas 3 provincias para el año 2017 fue de 1,185,425. En función de esa base de

atención planificaron sus servicios hacia la ciudadanía y las políticas públicas internas a aplicar, como se muestra a continuación.

Tabla 4.
Políticas Públicas Internas Cumplidas

Políticas Públicas	Descripción de la política implementada	Principales resultados obtenidos
Políticas Públicas de Discapacidades	Salvaguardar y promover el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, sin discriminación en igualdad de derechos laborales y considerando las condiciones específicas de las personas con discapacidades	Existen contratadas 5 personas con capacidades especiales (5% del personal)
Políticas Públicas de Género	Se orientaron acciones transversales de enfoque de género	De 160 funcionarios, el 44% (71) son mujeres.

Tabla 5.
Objetivos Estratégicos Coordinación Zonal 7 ECU 911 - Periodo 2017

Cumplimiento de los objetivos Estratégicos previstos	Meta POA	Resultado
Incrementar la eficiencia y Efectividad Operacional del servicio	Incrementar la Eficiencia y Eficacia en la Calidad de Servicios de Emergencia Enfocados a la ciudadanía. Incrementar el uso eficiente del presupuesto en el ECU91.	Se atendieron 1,198,847 llamadas; 269,824 emergencias totales de las cuales 98,236 fueron claves rojas.
Incrementar la Colaboración y Relacionamento Institucional	Incrementar las capacidades institucionales en la presentación de servicios de emergencia en beneficio de la ciudadanía.	Se realizaron 9,456 evaluaciones de control de calidad al área de operaciones
Incrementar la Eficiencia y Efectividad de los Procesos Sustentados en Sistemas de Gestión Orientados a la Calidad, Seguridad y Salud en el trabajo y ambiental	Incrementar la Eficiencia Operacional del ECU911.	Se alcanzó el 99.98% de cumplimiento del presupuesto.
Incrementar la conciencia de la ciudadanía sobre el uso responsable del servicio	Incrementar el desarrollo del talento humano del ECU911	Se alcanzó el 100% de capacitación en desarrollo de Talento Humano.

La ejecución presupuestaria del periodo en todas las dependencias del ECU 911 a nivel nacional, mantuvieron similares asignaciones para sus grupos de gastos, dadas las similitudes de su trabajo en las diferentes áreas geográficas. De esta forma, los 2 rubros principales en los cuales se utiliza presupuesto para cumplir con su alcance y servicios hacia la ciudadanía son: la Red Nacional Troncalizada y la Conectividad u

otros gastos en telecomunicaciones, que permiten mantener la comunicación permanente con los usuarios para atender las emergencias presentadas.

Tabla 6.
Distribución de rubro de gastos permanentes

Partidas Presupuestarias	Devengado	% Devengado
Red Nacional Troncalizada	20,489,668.52	59.4%
Conectividad y Otros Gastos en Telecomunicaciones	4,862,394.96	14.1%
Instalación, Mantenimiento y Reparación de Edificios	1,732,250.01	5.0%
Seguros	1,363,163.54	4.0%
Mantenimiento y Reparación de Equipos y Sistemas Informáticos	1,330,078.60	3.9%
Servicio de Energía Eléctrica	995,835.35	2.9%
Servicio de Transporte	974,586.05	2.8%
Otros Bienes y servicios de gasto corriente	895,592.13	2.6%
Servicio de Limpieza	794,072.78	2.3%
Seguridad y Vigilancia	628,012.79	1.8%
Maquinarias y Equipos (Instalación- Mantenimiento y Reparaciones)	265,485.56	0.8%
Vestuario- Lencería- Prendas de Protección- y- Accesorios para Uniformes Militares y Policiales	161,802.80	0.5%
Total	34,492,943.09	100.0%

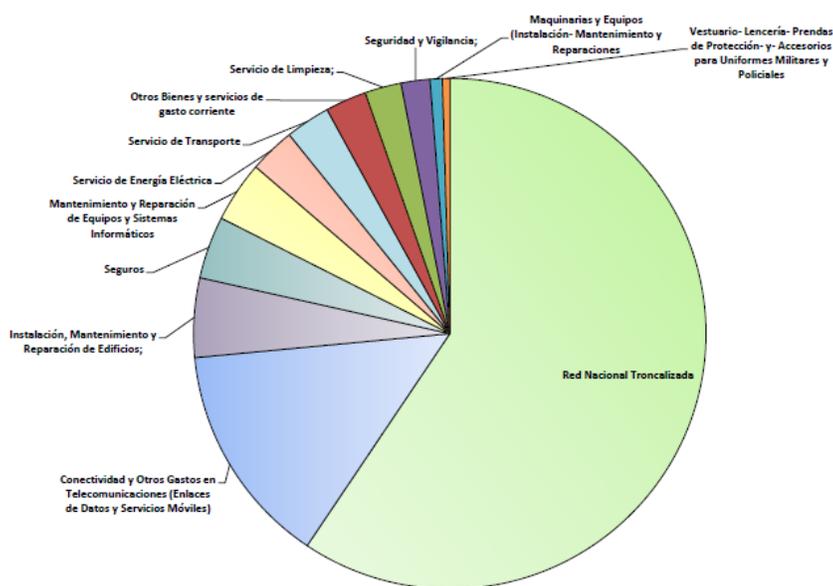


Figura 7. Distribución de rubro de gastos permanentes

La ejecución presupuestaria del periodo 2017 de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911 respecto al presupuesto planificado fue del 99.98%; con un presupuesto de gasto corriente planificado de \$3,430,078 y un presupuesto ejecutado de \$3,429,369. Cabe agregar que el presupuesto ejecutado se distribuyó en los diversos procesos de contratación de bienes y servicios de la siguiente manera: \$355,411 en Catálogo Electrónico, \$469,411 en Régimen Especial, \$142,057 en Ínfima Cuantía, y \$7,561 en Subasta Inversa Electrónica. A continuación, se observar el detalle de lo señalado.

Tabla 7.
Presupuesto General Ejecutado Coordinación Zonal 7 ECU 911

Total Presupuesto Codificado	Gasto Corriente Planificado	Gasto Corriente Ejecutado	% Ejecución Presupuestaria
3,430,078	3,430,078	3,429,369	99.98%

Tabla 8.
Presupuesto Ejecutado por Procesos de Contratación

Proceso de Contratación (Bienes y Servicios)	Cantidad de Adjudicaciones	Monto adjudicado	Cantidad de Finalizados	Monto Finalizados
Régimen Especial	5	469,411	5	469,411
Ínfima Cuantía	65	142,057	65	142,057
Subasta Inversa Electrónica	1	7,561	1	7,561
Catálogo Electrónico	30	355,411	30	355,411

La ejecución presupuestaria acumulada mensual del periodo refleja que la Coordinación Zonal 7 del ECU 911, mantuvo un nivel de ejecución de gastos mensuales entre 4,8% y 10,08%. En las figuras presentadas a continuación se muestra el porcentaje de ejecución mensual acumulado durante el año 2017; cabe agregar que en los cuadros que forman una columna de lado izquierdo de las gráficas, se encuentran cada una de las dependencias del ECU 911, con codificaciones, en el caso del caso de la coordinación zonal 7, el código es “CZ 7”.



Figura 8. Porcentaje de ejecución Presupuestaria Mensual

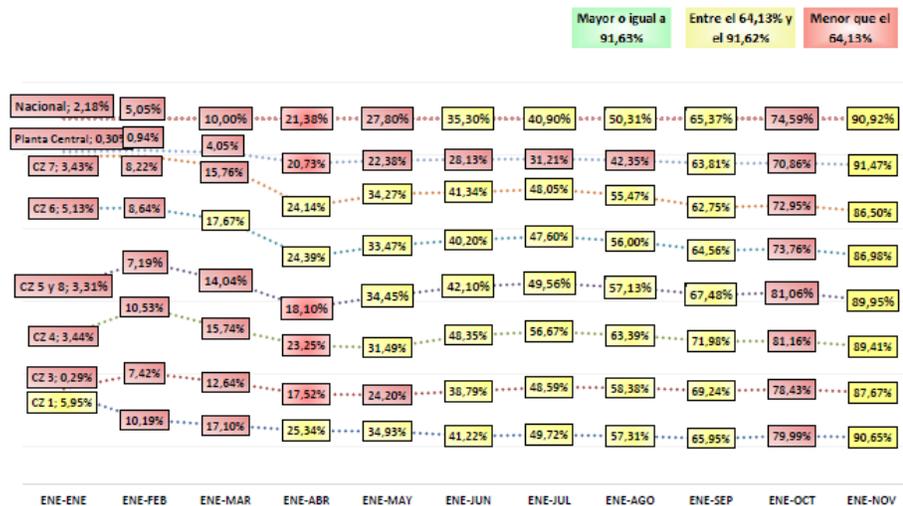


Figura 9. Ejecución Presupuestaria Acumulada

3.2.2.2 Hallazgos de Auditoría Externa

Dentro de la información documental revisada los resultados más relevantes del informe de auditoría externa que realizó la Contraloría General del Estado, dentro del periodo de estudio, a los Gastos, Bienes de Administración, procesos: Precontractual, contractual y Ejecución para la Adquisición de Bienes, Servicios y Consultorías, de la Coordinación Técnica Zonal 7 del ECU 911 Machala, fueron los siguientes:

- Para ejecutar gastos validó que estuvieran incluidos en el Plan Operativo Anual – POA y en el Plan Anual de contrataciones – PAC, se identificó la participación de diferentes servidores públicos en etapas claves de procesos ligados a la contratación y al pago, reduciendo así el riesgo de error. Los registros y documentos de transacciones relacionados a los procesos de contratación revisados se encontraron archivados y ordenados, permitiendo sustentar la naturaleza de los gastos realizados. Se determinó que lo antes señalado fue fruto de que el personal a cargo del manejo de recursos en la institución, cumplió políticas y procedimientos de control interno para llevar a cabo la ejecución de gastos.
- Existe una Unidad encargada de la administración de los bienes existentes, se encontró que todos los bienes mantienen una póliza de seguros vigente, su respectiva codificación, su descripción y ubicación física; las instalaciones cuentan con bodegas seguras para almacenar la documentación. Se consideró que los bienes son gestionados bajo un buen correcto procedimiento de control que asegura su fácil identificación y custodia.
- Respecto a los procedimientos de contratación pública durante el periodo que abarcó el examen especial, se determinó que los procesos de contratación estuvieron planificados dentro del PAC; en tal sentido, cada uno de los procedimientos de contratación contó con las evidencias pertinentes para su realización conforme a la normativa legal vigente.

Capítulo IV

4 Consolidación y Análisis de Datos

4.1 Evaluación presupuestaria ECU 911 – Coordinación zonal 7

Según los registros internos de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911, el presupuesto de gasto corriente se ejecutó en un 99.98%, ello conforme a lo planificado dentro del Plan Anual de Compras – PAC 2017, a través de cada uno de los 101 procesos de contratación pública realizados. El nivel de ejecución presupuestaria mensual del presupuesto de la coordinación estuvo en un rango de 4,8% y 10,08%.

Adicionalmente, la ejecución presupuestaria llevada a cabo dentro del ciclo de gestión presupuestaria que estuvo presente se mantuvo apegado a lo señalado en las normas de control interno de la Contraloría General de Estado y al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Esto sustentado en la evaluación del examen especial de auditoría realizado a los Gastos, Bienes de Administración, procesos: Precontractual, contractual y Ejecución para la Adquisición de Bienes, Servicios y Consultorías.

A pesar del cumplimiento de los objetivos estratégicos que definió internamente la entidad y los resultados alcanzados durante el periodo. No se observó la gestión en la evaluación y seguimiento a las reformas de presupuesto al PAC o POA, detallando modificaciones de actividades presupuestadas o compras de bienes y servicios, que se encontraron planificadas a inicio de año y que en lo posterior fueron modificadas por cambios en las prioridades de las autoridades o áreas de la institución; midiendo únicamente que el presupuesto se haya ejecutado, pero no la eficiencia en la ejecución a través de una comparación con lo planificado inicialmente.

A pesar de la falta de evidencias respecto al punto antes señalado; con la información periódica sobre el manejo de los recursos financieros que si se generaron la Coordinación Zonal 7 realizó su proceso de toma de decisiones a través de cada uno de los responsables de la gestión presupuestaria, y para ello en la práctica se

evaluación asignaciones de presupuesto, incrementos y reducciones presupuestarias, ejecuciones presupuestarias con diversas clasificaciones, entre otras cosas.

4.2 Criterio de Expertos - Focus Group

4.2.1 Perfil de participantes en entrevista – Focus Group

Las personas que participaron en la entrevista ocupan diversos roles que se encuentran directamente vinculados a los procesos de planificación y gestión del ciclo de gestión presupuestaria; específicamente se convocó al personal que trabaja en el área administrativa financiera y de planificación, de la coordinación zonal del ECU 911, que formaron parte de la institución en el periodo objeto de estudio. Los roles que ocupa el personal que participó en el focus group fueron los siguientes: Contador, Tesorero, Especialista Financiero, Técnico Financiero, director Financiero y Analista de Planificación.

4.2.2 Resultados de entrevista – Focus Group

Se realizó un Focus Group a los principales funcionarios públicos de la Coordinación Zonal del ECU 911, dado que ellos poseen el conocimiento y la experiencia para contribuir en la evaluación del ciclo de gestión presupuestaria; específicamente el objetivo de la entrevista fue identificar los riesgos que presentó la gestión del ciclo presupuestario interno para su correcto desempeño. A continuación, se dan a conocer las preguntas formuladas con los criterios más relevantes señalados.

- a) ¿Considera usted que los procesos documentados para llevar a cabo el ciclo de gestión financiera en la coordinación son suficientes?

Del total de personas entrevistadas. El 57% (4) de ellos, considera que los procesos que se encuentran documentados para llevar a cabo el ciclo de gestión presupuestaria son suficientes, y el 43% (3) de ellos señala que si hay necesidad de documentar procedimientos. Las principales razones de lo señalado por el grupo mayoritario fueron que a pesar de que existen documentados parte de los procesos del ciclo

presupuestario, aún es necesario consolidar determinados procesos como los directamente vinculados a la planificación y ejecución del presupuesto, debido a que la rotación de personal comúnmente cambia las prioridades y la planificación previamente establecida, no generándose continuidad a ciertas actividades y generando reprocesos dentro del área de presupuestos que comúnmente no se controlan.

Tabla 9.
Percepción de falta de procesos documentados

Descripción	Cantidad
Si	4
No	3
Total	7

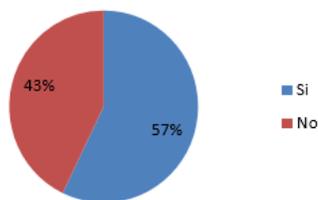


Figura 10.
Percepción de falta de procesos documentados

b) ¿Las reformas al presupuesto están relacionadas con modificaciones en la Planificación?

La totalidad de las personas entrevistadas señaló que siempre las reformas al presupuesto se encuentran ligadas a la modificación de la planificación. Esta respuesta fue determinante dado que toda reforma o modificación del presupuesto debe tener una certificación presupuestaria en función de lo planificado en el PAC o en el POA, en base a un procedimiento interno realizado en la institución y que también se replica en todas las instituciones públicas que manejan estas herramientas.

Tabla 10.
Percepción de relación entre Reformas y Presupuesto

Descripción	Cantidad
Si	7
No	0
Total	7

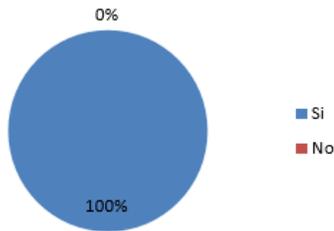


Figura 11. Percepción de relación entre Reformas y Presupuesto

c) ¿La ejecución presupuestaria se encuentra directamente vinculada a actividades e indicadores del POA?

De acuerdo con lo señalado por los entrevistados, el 57% considera que la ejecución presupuestaria si está vinculada de forma directa a las actividades e indicadores del POA, y el 43% de ellas indicaron lo contrario. Cabe agregar que el grupo de entrevistados que señaló la existencia de esta vinculación, argumentó que todos el presupuesto que se ejecuta debe estar planificado en el POA o PAC y si en primera instancia no se encuentra allí, se reforman para que este incluido previo a la ejecución del gasto; por otra parte, el otro grupo comento que comúnmente las actividades planificadas no son las que se ejecutan presupuestariamente, pero dadas las políticas dentro del ciclo de gestión presupuestaria, se reforman para que están se incluyan en la planificación de forma paralela.

Tabla 11.
Vínculo entre ejecución presupuestaria y actividades POA

Descripción	Cantidad
-------------	----------

Si	4
No	3
Total	7

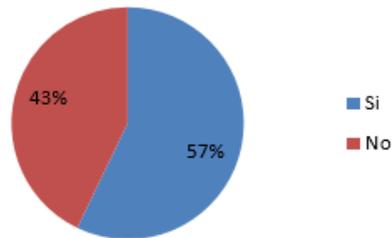


Figura 12. Vínculo entre ejecución presupuestaria y actividades POA

d) ¿El seguimiento y evaluación del POA y PAC lo realizan todas las áreas de manera coordinada?

El 86% de los entrevistados señalo que las áreas no realizaron seguimiento y evaluación del POA y PAC durante el periodo analizado y en la actualidad tampoco se lo realiza; la razón principal de lo señalado es que los funcionarios de la institución perciben que la planificación establecida no se cumple, debido al cambio de prioridades durante el periodo, a causa de la alta rotación de personal en los cargos de mayor jerarquía, dejando únicamente al área de planificación o financiera la tarea de evaluación y seguimiento del POA y PAC, en los casos que se los requieran. El 14% indicó que si realizaron el seguimiento siempre que se lo solicitaron.

Tabla 12.
Existencia de coordinación para seguimiento de POA y PAC entre áreas

Descripción	Cantidad
Si	1
No	6
Total	7

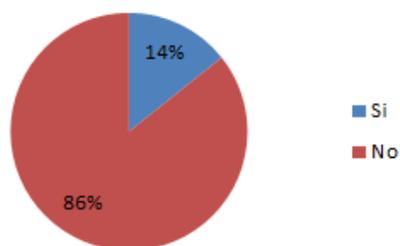


Figura 13. Existencia de coordinación para seguimiento de POA y PAC entre áreas

e) ¿Cuál considera que es el nivel de cambios en la planificación presupuestaria establecida? y cuál es la razón de la respuesta?

De los 5 rangos definidos como criterios para determinar el nivel de cambios en la planificación presupuestaria ocurrida en el periodo de análisis; el 57% señaló que el nivel de cambios en la planificación fue Medio – Alto, el 29% consideró que fue Medio y el 14% indicó que fue Alto. Las razones principales fueron las elevadas solicitudes de reformas al presupuesto realizadas en el periodo, situación que acorde a los entrevistados es una constante no solo en el periodo de análisis sino también en la actualidad.

Tabla 13.
Nivel de cambios en la Planificación Presupuestaria

Descripción	Cantidad
Alto	1
Medio - Alto	4
Medio	2
Medio - Bajo	0
Bajo	0
Total	7

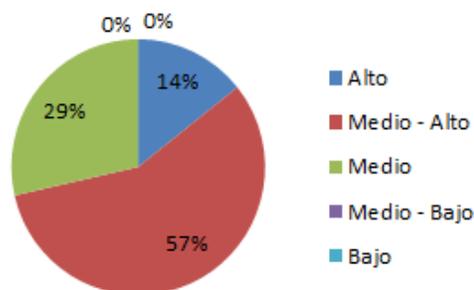


Figura 14. Nivel de cambios en la Planificación Presupuestaria

f) ¿Al realizar una reforma presupuestaria se realiza también la reforma en el POA y PAC?

El total de personas entrevistadas estuvieron de acuerdo en señalar que cuando se hace una reforma presupuestaria, esta también se realiza paralelamente en el POA y en el PAC, debido a que es una disposición establecida en el Código Orgánico de Finanzas Públicas y es un procedimiento que lo revisa la Contraloría General del Estado, cuando realiza los exámenes especiales de auditoría.

Tabla 14.
Reformas presupuestarias al PAC y POA

Descripción	Cantidad
Si	7
No	0
Total	7

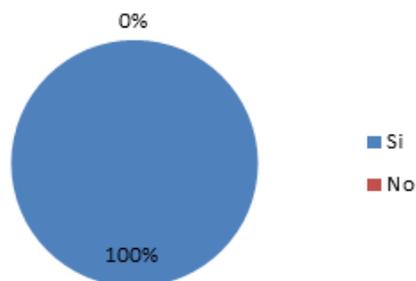


Figura 15. Reformas presupuestarias al PAC y POA

g) ¿En qué etapa del ciclo de gestión presupuestaria existe mayor riesgo de cambios al presupuesto? ¿Y por qué?

Los funcionarios entrevistados señalaron que de las 6 etapas o procesos que comprenden el ciclo de gestión presupuestaria. El proceso de ejecución es el de mayor riesgo de cambios de presupuesto (71% de los entrevistados), debido a que durante esta etapa se presentan las mayores solicitudes de reformas al presupuesto. El otro grupo de los entrevistados (29%) considera que el mayor riesgo de cambios se da en el proceso de programación, debido a que la planificación realizada en esta etapa también está sujeta a cambios, aunque sea esta una etapa de pre-aprobación.

Tabla 15.
Etapas de mayor riesgo de cambios al presupuesto

Descripción	Cantidad
Programación	2
Formulación	
Aprobación	
Ejecución	5
Seguimiento y Evaluación	
Clausura y Liquidación	
Total	7

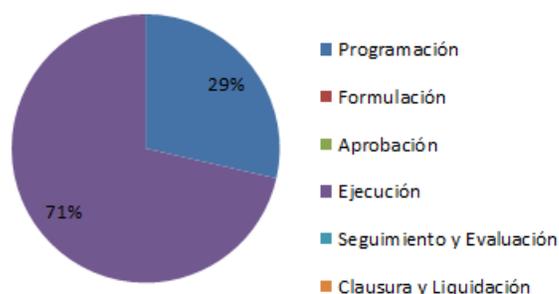


Figura 16. Etapas de mayor riesgo de cambios al presupuesto

h) ¿Cuál sería la principal causa de deficiencias en los procesos dentro de la etapa de seguimiento a la ejecución presupuestaria? y por qué?

Según las personas entrevistadas, durante el periodo objeto de estudio, las principales causas de deficiencias en el proceso de seguimiento a la ejecución presupuestaria fueron: la elevada cantidad de reformas presupuestarias con el 57%, el deficiente monitoreo a la ejecución presupuestaria con el 29%, y la poca gestión de reportes POA y PAC con el 14%; cabe agregar que las causas de las deficiencias señaladas, en función del orden escogido por los entrevistados generan: reprocesos dentro del área financiera, inexistencia de datos e información que muestren cuantitativamente el costo por reprocesos, e insuficiente información dentro de los reportes de POA y PAC existentes.

Tabla 16.
Causas de deficiencias en etapa de seguimiento a ejecución presupuestaria

Descripción	Cantidad
Deficiente monitoreo y medición de la ejecución operativa	2
Elevada cantidad de reformas presupuestarias (no se lleva un seguimiento adecuado de ello)	4
Poca utilización de reportes de POA y PAC	1
Inexistencia de procesos para cumplir con el ciclo presupuestario	0
Total	7

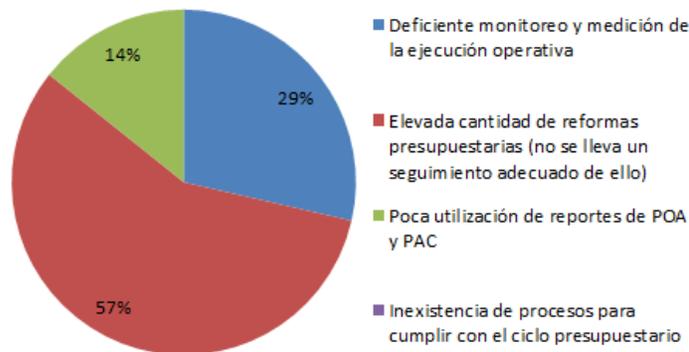


Figura 17. Causas de deficiencias en etapa de seguimiento a ejecución presupuestaria

En resumen, los principales resultados de la entrevista realizada dieron a conocer que el 57% del personal que interviene en el ciclo de gestión presupuestaria, considera que si hubo la necesidad de documentar más procedimientos vinculados a la planificación y ejecución del presupuesto. En el caso de las reformas presupuestarias, el 100% de los entrevistados indico que si se encontraron relacionadas a la planificación establecida en el PAC y POA.

La ejecución presupuestaria del ECU 911 se encuentra vinculada a lo planificado en el POA como señala el 57% de los entrevistados, y esto fue así en dicha institución o en general en el sector público, debido a que esto lo determina el Código de Finanzas Públicas; cabe agregar que los entrevistados que no estuvieron de acuerdo con esa afirmación indicaron que, a pesar de esa vinculación, el elevado número de reformas hizo que las urgencias que se presentaron comúnmente sean incluidas en la planificación.

De forma mayoritaria (86% de entrevistados) se indicó que no hay un seguimiento y evaluación del POA y PAC por cada área, debido a que el personal lo considero un proceso innecesario, dado que existieron constantes cambios de prioridades que presentó la institución por parte de las autoridades, y esta tarea es cumplida únicamente por el área de planificación de la institución.

En una escala de mayores a menores cambios en la planificación presupuestaria, la opinión del 71% de los entrevistados se ubicó en los rangos de medio-alto y alto, dando a conocer que, durante el periodo de análisis, el nivel de cambios fue muy elevado. Esto debido al elevado número de solicitudes de reformas presupuestarias que procesó el área financiera. Cabe agregar que, en dicho periodo, no existió un control y seguimiento a las reformas solicitadas, que genere una estadística cuantitativa.

Consecuente con lo antes señalado, el 71% de los entrevistados indicó que de las 6 etapas que existen en el ciclo de gestión presupuestaria, el proceso de planificación es el de mayor riesgo de cambios, debido a los reiterados cambios que se presentan en la

planificación, y a las urgencias en adquisiciones de bienes y servicios que se presentaron en el periodo. Adicionalmente, los entrevistados señalaron que las principales causas de deficiencias en el proceso de seguimiento a la ejecución presupuestaria fueron: el elevado número de reformas y el deficiente monitoreo o gestión a dichas reformas, con el 57% y 29% respectivamente.

4.2.3 Análisis de datos dentro del proceso de triangulación de variables

En el proceso de triangulación de las variables analizadas, en función del enfoque de la investigación, se generó una síntesis de los datos más relevantes de la bibliografía respecto al tema específico de la investigación, dentro del marco teórico; aquí se abordaron conceptos, definiciones y mejores prácticas aplicadas en los procesos de gestión presupuestaria dentro de las organizaciones, incluyendo a las instituciones públicas. Una vez realizado esto, se continuó con un segundo y tercer componente que responde a las herramientas de recolección de datos y generación de información aplicadas dentro de la investigación.

Este segundo componente fue la revisión de la documentación referente a la gestión presupuestaria del Ecu911 durante el periodo definido para el análisis de la investigación, considerando auditorías, informes internos y desviaciones en la planificación presupuestaria de la institución. Cabe agregar que los datos e información aquí recabada permitieron recopilar hallazgos relevantes dentro del proceso de triangulación de variables. Por otro lado, se realizó una entrevista a un grupo de trabajadores de la institución (focus group), donde se conocieron sus percepciones respecto a las principales problemáticas identificadas.

Finalmente, a través del proceso de contraste de la información recabada en los tres componentes antes señalados, se identificaron similitudes y relaciones que permitieron validar datos y generar información que se consideran como los resultados o aportes investigativos del trabajo. En este proceso, se desarrollarán las acciones presentadas en el siguiente apartado como propuesta de intervención, mismas que son un aporte relevante a los procesos operativos del ECU 911.

Capítulo V

5 Propuesta de intervención

5.1 Implementación de métodos ágiles en la gestión pública

Una vez identificado en el capítulo anterior, la forma en la cual se lleva a cabo el ciclo de gestión presupuestaria en la Coordinación zonal 7 del ECU911; es importante recalcar que uno de los mayores hallazgos dentro del estudio realizado fueron los reprocesos dentro de la etapa de ejecución del presupuesto, dado que se presentaron una elevada cantidad de reformas al POA y PAC, para dar cumplimiento a los procesos⁸ y proyectos⁹ planificados ejecutar durante el año fiscal.

Ante este hecho, la dinámica tan cambiante con la que se presenta el trabajo en el sector público hace necesario identificar métodos que permitan gestionar la eficiencia y eficiencia requerida en el trabajo llevado a cabo en esta y cualquier otra organización. De esta manera, se propone que la clave del éxito en la mejora de la gestión inicie con la implementación de metodologías ágiles, como el punto de partida para que la institución innove la forma en la cual gestiona el ciclo de ejecución presupuestaria desde la planificación de sus proyectos, a través de la adopción de habilidades que permitan desarrollar un entorno laboral ágil, de colaboración y confianza.

El trabajo que se ha venido realizando hasta ahora dentro de la entidad ha sido el modelo de planificación y ejecución de proyectos en cascada, con unas fases bien definidas y secuenciales; sin embargo, este esquema de trabajo no responde a la dinámica con la que se presentan las necesidades institucionales, trayendo consigo reprocesos continuos, y cuya planificación general no se clarifica comúnmente hacia departamento financiero para identificar reformas que se encuentran vinculadas de forma transversal hacia la planificación.

⁸ Procesos. Esfuerzo continuo que genera un resultado de forma periódica que se repite una y otra vez.

⁹ Proyecto. Esfuerzo temporal que genera un resultado único.

Existen varias herramientas basadas en metodologías ágiles que se podrían aplicar como solución de mejora dentro del ciclo de gestión presupuestaria de la entidad objeto de estudio, dado que todas manejan valores y principios que forman la base de los métodos ágiles, y dentro de ello la flexibilidad de su modelo, en función de la necesidad y experiencia de la organización; entre las metodologías mayormente reconocidas se mencionan a SCRUM y KANBAN.

5.1.1 SCRUM

Bajo la metodología SCRUM un proyecto es ejecutado en bloques que son llamados iteraciones o sprints; en relación con su temporalidad se ejecuta en un mes natural o en caso de requerirse únicamente en dos o tres semanas. Se debe tener presente que cada iteración proporciona un resultado completo, es decir, un incremento en el desarrollo del producto que pueda ser entregado agregándole un mínimo de esfuerzo en caso de ser requerido por el cliente. (Pérez)

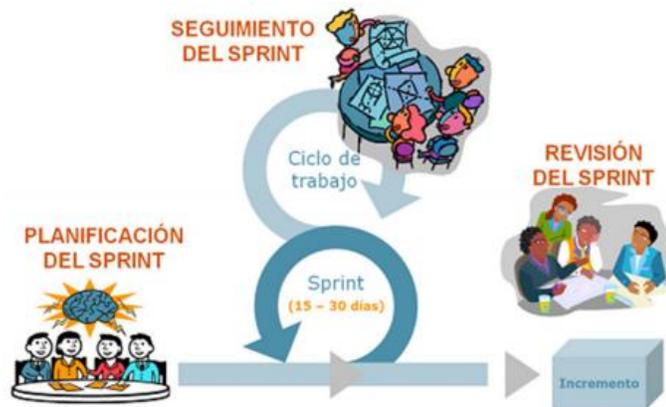


Figura 18. Ciclo de Scrum

Nota. (ENI, 2018)

El cronograma de trabajo en Scrum se maneja bajo ciclos o sprints, mismos que son delimitados por reuniones de planificación y reuniones retrospectivas, además, una vez fijado el periodo de duración del sprint es inamovible. Depende del equipo de trabajo fijar la duración del sprint, comúnmente eligen dos, tres o cuatro semanas; en relación al seguimiento, diariamente el equipo realiza breves reuniones de

seguimiento. Finalmente, al término del sprint el producto es entregado al cliente con un incremento de la funcionalidad que se tenía al inicio del sprint. El proceso para desarrollar el producto inicia con una lista de requisitos priorizada, que se utiliza como el plan del proyecto. Cabe señalar que la priorización de los requisitos se ha hecho equilibrando su costo / beneficio, y posteriormente han sido divididos en iteraciones y entregas.

5.1.1.1 Actividades de la metodología Scrum

Generalmente las actividades realizadas bajo la metodología Scrum son las siguientes:

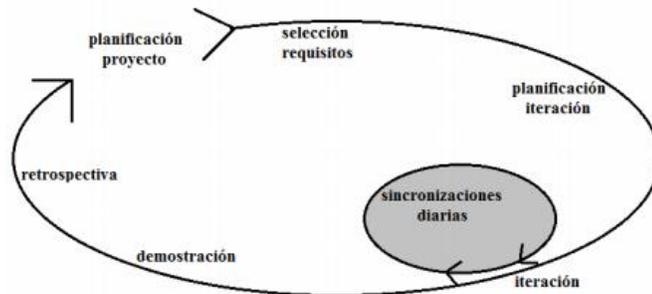


Figura 19. Actividades del Proceso Scrum

Nota. (ENI, 2018)

1. Planificación de la Iteración

Se planifican las tareas y se divide en dos partes (reuniones):

- Primera reunión: dura alrededor de 4 horas. En concreto se realiza lo siguiente.
 - El cliente da a conocer al equipo los requisitos del producto o proyecto; establece la meta de la iteración, para ayudar en la toma de decisiones durante su ejecución y propone una lista de requisitos priorizados a ser desarrollados en esa meta.
 - El equipo analiza la lista, disipa dudas generadas al cliente y elige requisitos prioritarios que se comprometerá a completar en la iteración,

mismos que pueden ser entregados en el plazo de la iteración si el cliente lo necesita.

- Segunda reunión: dura alrededor de 4 horas. En ella el equipo planifica la iteración; es importante resaltar que ya ha adquirido un compromiso, es responsable de organizar el trabajo y sabe cómo realizarlo.
 - o Se crea la lista de tareas necesarias para cumplir con cada requisito de la iteración.
 - o Se estima el esfuerzo conjunto que será necesario para cumplir cada tarea.
 - o Se asignan tareas a cada miembro del equipo.

2. Ejecución de la iteración (sprint)

- Puede durar un mes natural o 2 a 3 semanas si es necesario. Sin embargo, cada iteración debe proporcionar un resultado completo.
- Reuniones de sincronización diaria, inspeccionando el trabajo realizado entre los miembros del equipo para hacer las adaptaciones necesarias, y comunicar las restricciones encontradas.
- Existe un Facilitador (Scrum Master) encargado de mantener el compromiso y la productividad del equipo incluso de interrupciones externas y elimina los obstáculos no resueltos por el equipo.
- Es recomendable para cumplir con el máximo de requisitos de la iteración, minimizar la cantidad de requisitos en los cuales el equipo trabaja simultáneamente, pero primero los que aportan mayor valor hacia el cliente. Esta manera de trabajar es consecuente con la lista de tareas de la iteración y principalmente permite mayor capacidad de reacción ante cambios o situaciones imprevistas.

2.1. Terminación anormal de la iteración

Solo en casos excepcionales el cliente o el equipo pueden solicitar la terminación anormal de la iteración, y esto podría suceder en caso de que la situación del proyecto

haya cambiado sustancialmente, no siendo posible esperar al final de la iteración para realizar cambios, o si el equipo considera imposible cumplir con el compromiso establecido. En estos casos, se procederá a finalizar la iteración, dando inicio a otra mediante una reunión de planificación que originará un nuevo ciclo.

2.2. Reunión diaria de sincronización del equipo (Scrum daily meeting)

Tiene como principal objetivo facilitar la transmisión de información y fomentar la colaboración entre el equipo para aumentar su productividad. En dichas reuniones cada miembro del equipo evalúa el trabajo que los compañeros han realizado, considerando dependencias entre tareas, avance hacia el objetivo de la iteración y posibles obstáculos que pueden impedir el objetivo; al finalizar la reunión, se deberán haber podido realizar las modificaciones necesarias, que permitan cumplir con el compromiso que el equipo conjuntamente adquirió para la iteración (en 1era reunión de planificación). Individualmente, por miembro del equipo deben contestar las preguntas a continuación señaladas: (en alrededor de 15 minutos)

- ¿Qué he hecho desde la última reunión de sincronización? ¿Pude hacer todo lo que tenía planeado? ¿Cuál fue el problema?
- ¿Qué voy a hacer a partir de este momento?
- ¿Qué impedimentos tengo o voy a tener para cumplir mis compromisos en esta iteración y en el proyecto?

Adicionalmente en la reunión, utilizando la lista de tareas de la iteración, se debe actualizar el estado y esfuerzo pendiente para cada tarea, al igual que el gráfico de horas pendientes de la iteración. En tal sentido, se actualiza la gráfica burn down¹⁰, que muestra la evolución del cumplimiento de objetivos o requisitos previstos, durante el trabajo realizado. (Proyectos ágiles, 2017)

¹⁰ Un gráfico de trabajo pendiente o burn down, muestra la velocidad a la que se está completando los objetivos/requisitos. Permite extrapolar si el equipo podrá completar el trabajo en el tiempo estimado.

3. Demostración de requisitos completados (Sprint Demonstration)

- Presentación de los requisitos de la iteración cumplidos, enfocados lo más real y cercano posible hacia el objetivo final que se pretende alcanzar; esto se da a través de una reunión informal en la que participa el equipo y el cliente.
- De acuerdo con los resultados presentados y posibles cambios que se hayan definido en el contexto del proyecto, el cliente determina los cambios que este tenga o le hayan surgido realizar a lo largo de la 1era iteración, para replanificar objetivamente el proyecto.
- Esta demostración se realiza en alrededor de 4 horas.

4. Retrospectiva (Sprint Retrospective)

- El equipo adquiere una retroalimentación integral de cómo ha sido el trabajo durante la iteración, qué ha funcionado bien, que se debe mejorar, qué se puede probar hacer en la siguiente iteración, qué se ha aprendido y que problemas impedirían un progreso adecuado del proyecto. Como ya se mencionó antes, el Facilitador se encargará de eliminar obstáculos identificados, que el equipo no pueda resolver por sí solo.
- La retrospectiva se realiza en alrededor de 3 horas.

5. Replanificación del proyecto

En la ejecución de la iteración, paralelamente el cliente va trabajando en la lista de requisitos que se está priorizando en el producto o proyecto; asimismo, este podrá añadir requisitos, modificarlos, eliminarlos, re priorizarlos, cambiar contenido a iteraciones y definir un nuevo calendario de entregas que se ajuste mejor a sus actuales necesidades. Probablemente los cambios en la lista de requisitos, se deban a:

- Posterior a la demostración del producto realizada por el equipo al final de la iteración, dado que ahora el cliente entiende mejor el producto o proyecto, este puede realizar modificaciones.
- Posibles cambios en el contexto del proyecto (lanzar al mercado un producto antes que la competencia, hacer frente a urgencias o nuevas peticiones de clientes, etc.).
- Se presentan nuevos requisitos o tareas para mitigar el impacto de nuevos riesgos del proyecto.

Es importante considerar que la re-planificación del proyecto, también está sujeta a que el cliente obtenga del equipo, una proyección de costos de desarrollo para completar cada requisito previsto; así el equipo ajusta el factor de complejidad, el costo para completar requisitos y el nuevo tiempo de desarrollo en función de la experiencia hasta ese momento adquirida, en el proyecto.

Se debe tener claro que el equipo sigue trabajando con los requisitos de la iteración que está en proceso, ya que eran los más prioritarios al iniciar esa iteración; y dado que no es posible cambiar los requisitos que se desarrollan durante la iteración, en la siguiente reunión de planificación de iteración, el cliente presentará la nueva lista de requisitos a ser desarrollada.

5.1.1.2 Roles

Bajo esta metodología no existe un jefe de proyecto. Las responsabilidades se distribuyen en los siguientes roles del equipo: el cliente o Product Owner, Scrum máster o facilitador, y el resto del equipo. Es importante destacar como característica principal que el equipo es multidisciplinar, tienen una dependencia mínima de personas externas al equipo, se dedican al proyecto a tiempo completo y generan una sinergia para alcanzar el resultado del proyecto efectivamente.

5.1.1.3 Herramientas

Las principales herramientas utilizadas bajo esta metodología son las siguientes:

1. Lista de requisitos priorizada (Product Backlog)

Esta representa las necesidades del cliente en función de los objetivos y entregables definidos del proyecto. El cliente es responsable de la creación de esta lista, ayudado por el facilitador (Scrum Master) y el equipo, que proporciona una estimación del costo para cumplir cada requisito. Asimismo, esta herramienta contribuye en el involucramiento del cliente en la dirección de los resultados que paulatinamente se vayan generando.

2. Lista de tareas de la iteración (Sprint Backlog)

El equipo genera una lista de tareas en forma de plan, para desarrollar los requisitos priorizados de la iteración, los cuales el equipo se ha comprometido a entregar en forma de incremento al finalizar la iteración. Asimismo, la lista permite visualizar tareas donde el equipo está teniendo problemas y podrían existir cuellos de botella, impidiendo su avance; lo cual permite tomar decisiones oportunas al respecto. Es importante señalar que el avance de la iteración se muestra mediante un gráfico de trabajo o gráfico burndown.

3. Gráficos de trabajo pendiente (Burndown)

Muestra el progreso del trabajo en relación al cumplimiento de los requisitos; así como, evaluar el cumplimiento del trabajo en el tiempo estimado. De manera genérica se podría decir que se pueden visualizar los siguientes aspectos: cuanto trabajo ha sido hecho, cuanto trabajo queda por hacer, la velocidad del equipo, la fecha final esperada.



Figura 20. Gráfica Burndown

Nota: (Proyectos Ágiles, 2018)

5.1.2 KANBAN

Se enfoca en gestionar el cumplimiento de tareas, y sus tres reglas principales son:

1. Visualizar el trabajo y las fases del ciclo de producción o flujo de trabajo.

Divide el trabajo en partes para medir el desarrollo incremental. Uno de sus principales aportes es que utiliza técnicas visuales para conocer el estado de cada tarea, mismas que se representan en pizarras con post-it, donde se ingresa cada parte del trabajo que se haya dividido. Entre la información ingresada se podría tener la descripción y la estimación de la duración de la tarea; además, la pizarra tiene columnas que representan estados por los que pasa cada tarea, por ejemplo: en desarrollo, en análisis, en diseño, etc.



Figura 21. Pizarra Kanban

Nota: (Proyectos Ágiles, 2018)

La finalidad de esta visualización es clarificar y conocer el trabajo a realizar por cada persona, que todo el mundo tenga algo que hacer, teniendo claridad en la priorización de tareas y actividades. De acuerdo al contexto del proyecto o la propuesta a ejecutar, se definen las fases del ciclo de trabajo, como se señalan en el gráfico anterior.

2. Determinar el límite del trabajo en curso (Work In Progress)

El trabajo por realizar (Work In Progress) está limitado, es decir, la cantidad de tareas a ser cumplidas en cada fase debe ser conocida, indistintamente de la magnitud del proyecto o la complejidad del mismo, por lo tanto, hay una cantidad de trabajo óptima que se puede realizar eficientemente. Es decir, realizar 10 tareas a la vez podría llevarnos una semana, pero hacer 2 cosas a la vez nos lleva sólo unas horas, y esto permite hacer 15 tareas a la semana.

Mediante este método se debe definir la cantidad máxima de tareas que se pueden realizar en cada fase del ciclo (ejemplo, máximo 4 tareas en desarrollo, máximo 1 en pruebas, etc.), y a esa cantidad de tareas se llama límite del trabajo en progreso (work in progress). Asimismo, el método señala que, para iniciar con una nueva tarea, la tarea previa a esta debe haber finalizado.

3. Medir el tiempo en completar una tarea (Lead time)

A la duración de cada tarea se llama lead time y esta inicia desde que se realiza una petición hasta que se cumple con la entrega. También se suele utilizar otra métrica llamada “cycle time” que mide desde el inicio del trabajo de la tarea hasta que esta finaliza; la principal diferencia entre ambas métricas es que con la primera se mide lo que ven o esperan los clientes y con la otras se evalúa el rendimiento del proceso. Podrían existir otras formas de evaluar la gestión, pero las ya mencionadas son las que realmente interesan para controlar la mejorar la calidad del proyecto.

5.1.3 Roles

No se definen roles directamente. Tener una función asignada y las tareas de dicha función crean la identidad del miembro del equipo; así, solicitarle a un miembro del equipo que adopte un nuevo cargo, rol o puesto de trabajo puede ser entendido por este como un ataque a su identidad. Existe una resistencia al cambio, por esa razón, Kanban trata de evitar esa resistencia emocional, considerando que al no existir cargos o roles directamente establecidos se genera una ventaja para el equipo.

5.2 SCRUMBAN

Se ha considerado relevante de forma general mencionar la metodología Scrumban, misma que se agrupa las principales características de los métodos Scrum y Kanban antes revisados. Como se presenta a continuación: (Pérez)

Tabla 17. Características de los métodos Scrum y Kanban

De Scrum	De Kanban
Roles: Cliente, equipo (con los diferentes perfiles que se necesiten).	Flujo visual
Reuniones: reunión diaria.	Hacer lo que sea necesario, cuando sea necesario y solo la cantidad necesaria.
Herramientas: pizarra	Limitar la cantidad de trabajo (WIP)
	Optimización del proceso.

En relación con el alcance de estas metodologías a continuación se establecen las siguientes características:

Normas	Scrum	Scrumban
Pizarra / Herramientas	Pizarra Backlogs Gráfica burn-down	Pizarra
Reuniones	Reunión diaria Planificación Retrospectiva	Reunión diaria
Iteraciones	Sí, Sprints	No, flujo continuo
Estimaciones	Sí	No
Esquipo	Multidisciplinar	Puede ser especializado
Roles	Product Owner Scrum Master Equipo	Equipo + otros
WIP (Work In Progress)	Controlado por el contenido del Sprint	Controlado por el estado de la tarea.
Cambios	Se pasan al siguiente Sprint	Se añaden al tablero en la columna "TO DO".
Impedimentos	Solución inmediata	Se evitan.

Figura 22. Características Scrum vs Scrumban

La comparación de las metodologías ágiles antes presentadas, se muestran como herramientas que permiten llevar a cabo una planificación y ejecución más flexible y efectiva dentro del entorno tan cambiante de trabajo que presentó la gestión de la Coordinación zonal 7 del ECU911, cuyos requisitos de proyectos, incluidos su cumplimiento de requisitos, cambiaron conforme las directrices de las autoridades de la institución y las cabezas de área lo determinaron.

Como se apreció anteriormente, la herramienta Kanban posee reglas más reducidas que Scrum, no define iteraciones (Sprints) y limita las tareas a realizar por fase (work in progress), a diferencia de Scrum que lo hace indirectamente por sprints. Por lo tanto, agrupando las características positivas de ambos métodos (Scrum y Kanban) bajo la metodología Scrumban podría resultar como una posible respuesta a las necesidades cambiantes del entorno institucional que presenta la Coordinación zonal 7 del ECU911, logrando aprovechar las necesidades y oportunidades que presenta la flexibilidad de la herramienta.

5.3 Utilización de una herramienta ágil en la Coordinación Zonal 7 del ECU911

Como se ha visto anteriormente, la flexibilidad que presentan los métodos ágiles como característica principal, permite construir criterios heurísticos a través de criterios estandarizados para desarrollo de una determinada tarea o proyecto; a través de la subdivisión de estos, dando paso al fortalecimiento de la comunicación entre todos los actores involucrados en la consecución de los resultados previstos. Con su ambiente colaborativo y adaptable al cambio, a diferencia de los métodos tradicionales, su principal ventaja es que aplica un enfoque sistémico, orientado al análisis de todas las variables que puedan influir directa e indirectamente en el resultado final del ciclo de gestión presupuestaria, dentro del cual se presentan proyectos o tareas a ser ejecutados en un periodo fiscal.

Con la finalidad de mejorar el ciclo ya mencionado, se propone implantar dentro de la gestión del flujo de tareas y proyectos, desde su etapa de planificación hasta la culminación de estas, dentro de la organización, la herramienta informática ASANA; la cual ayudará a mantener conectado integralmente al equipo de trabajo, haciendo que la comunicación fluya rápida y eficazmente, para dar cumplimiento a todas la tareas y proyectos inmersos dentro del PAC y POA institucional.

ASANA, maneja una interfaz amigable e intuitiva, de ahí su lema que hace referencia a “La forma moderna de trabajar juntos”, que busca un mecanismo para unir a los miembros del equipo, definiendo flujos de trabajo organizados para cumplir las metas propuestas y llegar a los objetivos deseados. Cabe señalar que esta aplicación cuenta con una versión Mobile y web, y trabaja bajo un esquema de suscripción que se realiza dentro de la web o la aplicación.

5.3.1 Ventajas de Asana como herramienta de gestión

Entre las principales ventajas de Asana como herramienta de gestión se destacan las siguientes:

- Se utiliza de forma flexible tanto en tareas cotidianas como en proyectos específicos.
- Posee buena relación calidad precio, dado los beneficios que proporciona.
- Se sincroniza con Google Calendar.
- Permite programar recordatorios y tareas recurrentes.
- Permite crear tareas tipo checklist.
- Maneja una opción de cambio de visitas en función de gustos y preferencias de los usuarios, produciendo en ellos agrado ya que su interface es completamente personalizable, haciéndola más amigable.
- Establece el equilibrio entre un ambiente estructurado y flexible de forma paralela.
- Permite enlazarse con el correo de Gmail.
- Tiene opción de invitar a colaboradores al proyecto y subir archivos de manera ilimitada.
- Maneja una versión gratuita.

5.3.2 Implantación y Precios de Asana

Esta herramienta maneja diferentes tipos de suscripciones, en función de las necesidades de la organización y el número de usuarios que la utilicen. Adicionalmente, una vez realizada la suscripción, dado que la herramienta es altamente intuitiva no se considera elevada dificultad para su utilización; cabe agregar que en su página web se presentan manuales y recursos que sirven de guía para iniciar su uso. A continuación, se presenta un resumen de los costos anuales por cada suscripción.

- **Opción Basic:** Dirigida a personas que se inician con la utilización de esta herramienta, su acceso es libre o gratuito, y permite acceder a herramientas básicas para organizar tareas.
- **Opción Premium:** Su costo es de 10,99 USD y se utiliza en pequeños equipos de trabajo que requieran desarrollar una planificación estratégica de sus proyectos, dando continuidad y seguimiento a tareas y proyectos, como a los recursos que en el intervienen.

- **Opción Business:** Su costo de 24,99 USD y cuenta con las funciones de la opción Premium, adicionando herramientas para la gestión de recursos, portafolios, etc.
- **Opción Enterprise:** Su costo se establece en función de los requerimientos el cliente, bajo una interacción con el equipo de ventas de Asana. Cuenta con los beneficios de las opciones anteriores, añadiendo opciones avanzadas para el mejor control y seguimiento de proyectos y tareas.

6 Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones:

- Los procesos que se ejecutaron en el ciclo de gestión presupuestaria durante el periodo analizado en el ECU 911, se encontraron enmarcados en el Plan Estratégico Institucional del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 (2014-2017), en las directrices establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y en las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, esta última en relación a los puntos 200-02 Administración estratégica, 401-03 Supervisión, 404-11 Control y seguimiento, y el 600-01 Seguimiento continuo o en operación; mismos que orientan y establecen las directrices para que el presupuesto institucional sea evaluado permanentemente. Conforme a estas directrices, durante dicho periodo se evidenció que la coordinación zonal 7 cumplió con 3 procesos documentados inmersos en el ciclo de gestión presupuestaria, señalados a continuación: El Procedimiento de Formulación Presupuestaria (FIN_PRO_01), Procedimiento de Certificación Presupuestaria (FIN_PRO_02), y Procedimiento de Ejecución Presupuestaria (FIN_PRO_03).
- Durante el periodo analizado se encontraron informes internos que hicieron referencia al seguimiento de la ejecución presupuestaria, específicamente a medir el cumplimiento del gasto que la entidad tubo planificado; cabe agregar que no se encontró información de seguimiento en función de optimización de recursos o desviaciones en la planificación presupuestaria. Respecto a los informes externos, la Contraloría General de Estado realizó un examen especial a los procesos dentro del ciclo de gestión presupuestaria, determinando que estos cumplieron con lo estipulado en las normas de control interno y las normativas legales dentro del ámbito de finanzas públicas.
- De acuerdo con la información documental revisada, no existen registros de desviaciones del presupuesto dentro del área financiera durante el periodo 2017,

y los informes señalan el cumplimiento de objetivos institucionales; sin embargo, para su validación se realizaron entrevistas a los funcionarios públicos de las áreas de Planificación y Financiero de la Coordinación Zonal del ECU 911, con lo cual se evidencio lo siguiente:

- El 71% de los entrevistados indicó que los cambios o desviaciones a la planificación presupuestarios estuvieron en un rango de medio-alto y altos; aunque en dicho periodo no existió un control y seguimiento de las reformas solicitadas, ellos afirman que las generaron constantemente. Asimismo, el 86% de los entrevistados indicó que no hubo seguimiento y evaluación del POA y PAC por cada área, debido a que el personal lo consideró un proceso innecesario, dado que existieron constantes cambios de prioridades que presentó la institución por parte de las autoridades, y esta tarea es cumplida únicamente por el área de planificación de la institución. Finalmente, el 57% de los entrevistados señaló que estas desviaciones no se evidenciaron en el presupuesto general de la institución debido a que se gestionó el presupuesto con las urgencias que presentaban las autoridades de turno durante el periodo.

Recomendaciones:

- Considerando que dentro de las entrevistas realizadas a los servidores públicos que intervienen en los procesos del ciclo de gestión presupuestaria, el 57% de ellos considera que hay la necesidad de documentar más procesos dentro de las etapas de planificación y ejecución del presupuesto. Se recomienda su desarrollo, debido a que existe rotación de personal y los procesos documentados permitirían reducir el tiempo en la curva de aprendizaje de dichos funcionarios. Adicionalmente, se recomienda documentar procesos de evaluación a las desviaciones del presupuesto.

- Se recomienda que área financiera de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911, dé a conocer al área de Planificación de la institución, los reprocesos existentes que le genera al personal la existencia de elevadas reformas presupuestarias; en el caso de posibles auditorías externas, continuar manteniendo el registro documental de los expedientes de cada proceso de contratación pública con la finalidad de cumplir con las normas de control interno respecto al resguardo de información financiera.

- Generar por parte del área Financiera del ECU 911, un registro de las reformas que se presentan, las desviaciones al presupuesto y reprocesos que esto ocasiona. En función de medir la eficiencia, el informe de reprocesos ocasionados por las desviaciones de presupuesto debe evidenciar la cuantificación de tiempo u horas de trabajo en las que incurre cada funcionario.

Bibliografía

- Alvarez, D. E. (2019). *Gerencia Pública y Burocracia: La nueva gestión pública*. Cali: Gobierno, Administración y Políticas Públicas.
- Antonio, S. J. (2001). *La naturaleza de las políticas públicas*. Santiago: Universidad Pontificia de Chile.
- Caamaño Alegre, J. (2016). El ajuste del gasto en España: estabilidad, elaboración de los presupuestos y control financiero. *Papeles de economía española*, ISSN 0210-9107, N° 147, 2016 (Ejemplar dedicado a: Gasto público en España: presente y futuro / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 26-49, 26-49. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5344494>
- Cáceres, Á. V. (2012). El protocolo de acuerdos de la Ley de presupuestos del sector público. *Revista de Derecho XXXVIII*, 617 - 657. Obtenido de <http://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n38/a15.pdf>
- Castro, A. V. (2018). *Universidad de Valencia*. Obtenido de <https://www.uv.es/vjaime/PoliticasyLecturas/Instrumentos%20informacion%20y%20gestion%20publica%20lectura%20T3.pdf>
- Cortés, J. L., & Martí, C. (2012). Una propuesta de presupuesto de devengo para las administraciones públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 14. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533686002>
- Díaz Flores, M., González Acolt, R., & Oropeza Tagle, M. Á. (2011). EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO. *Revista Universo Contábil*, 144-158. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117018659010>
- Díaz-Barrios, J. (2015). Control presupuestario en La Universidad del Zulia, Venezuela. *Actualidad Contable Faces*, 58-79. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=25743363004

- Espejel, J. M. (2016). Liberalismo, conservadurismo y la idea de administración. *Espacios Públicos*, 19, 149-172. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67648385008>
- Espino, J. A. (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge.
- Fernández Llera, R. (2016). Disciplina presupuestaria, transparencia y buen gobierno como ejes de la calidad institucional. *Presupuesto y gasto público*, 82, 37-48. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5599714>
- Fonzalida, L. O. (2016). La responsabilidad fiscal y la transparencia en el manejo de los fondos públicos. *Oikonomos Revista Científica de Ciencias Económicas*, 1, 31-55. Obtenido de <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/oikonomos/article/view/105/101>
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 28-32. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=360733616006
- Gamarra, Ó. B. (2014). *Factores determinantes en la construcción de la función de recursos humanos autonómica Galicia 2000-2012*. Galicia: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gómez Villegas, M. J. (2012). Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica. *Innovar Revista de Ciencias*, 17-35. Obtenido de www.redalyc.org/pdf/818/81824864003.pdf
- González, J. G. (2015). Reforma al presupuesto federal. *El Cotidiano*, 63-68. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883008

GONZÁLEZ-GERALDO, J. L. (2015). *EDUCACIÓN, DESARROLLO Y COHESIÓN SOCIAL*. CASTILLA-LA MANCHA: CASTILLA-LA MANCHA.

Guerrero, M. M. (2016). La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria. *Revista de Estudios Regionales*. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=75546514003

Hernández Mota, J. L. (2009). La composición del gasto público y el crecimiento económico. *Análisis Económico*, XXIV, 77-102. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=41311453005

Jara Alba, C., & Umpierrez de Reguero, S. (2014). EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO DESDE 1998 A 2013. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 133. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96032813007>

Jinsop Gamboa Poveda, S. P. (2016). Importancia del control interno en el sector público. *Revista Publicando*, 487-502. Obtenido de www.rmlconsultores.com/revista/index.php/crv/article/.../316/pdf_190

Jorge, T. P. (2012). Contabilidad y desarrollo económico. *Contabilidad y Negocios*, 7, 94-110. Obtenido de [/www.redalyc.org/articulo.oa?id=281623577008](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281623577008)

Krieger, M. J. (2016). Las miradas de la administración pública de la modernidad y la posmodernidad. *Ciencias Administrativas*, no. 7, 8 p. Obtenido de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53173>

Lanzilotta Mernies, B. (2014). Expectativas y decisiones empresariales: implicaciones macroeconómicas para Uruguay. *Investigación económica*, 61-88. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16672014000100003&script=sci_abstract

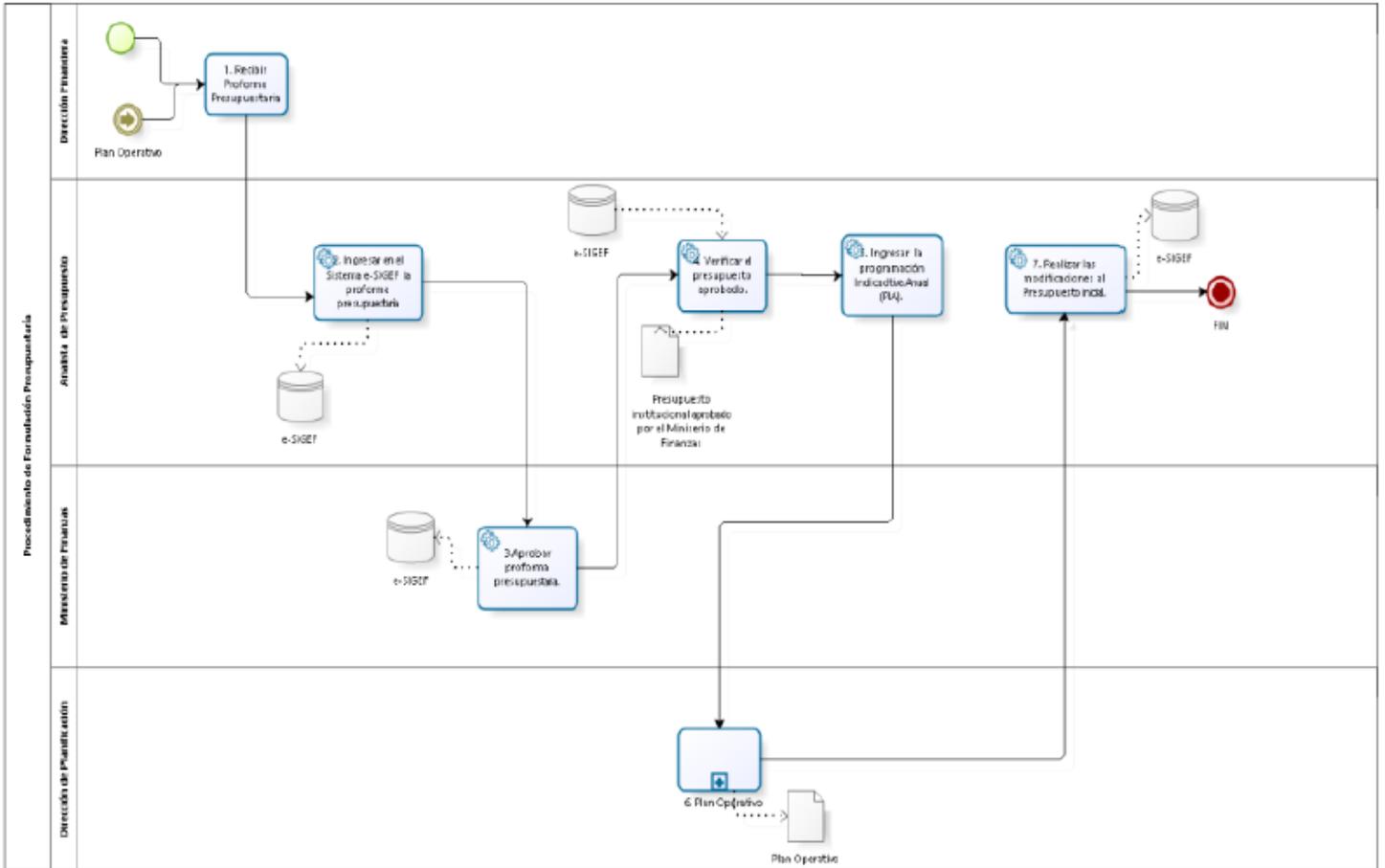
- Leal Linares, T. (2011). Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado. *Estudios de economía aplicada, ISSN-e 1133-3197, Vol. 29, N° 3, 2011 (Ejemplar dedicado a: Economía del Turismo), 14 págs.,* 29, 15-14. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3840267>
- Ledesma, J. d., & Velázquez, J. A. (2007). Los indicadores de gestión presupuestarios en el nuevo Plan de Contabilidad Pública Local en España. *Aportes*, 101-124. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/376/37603406.pdf>
- Leiceaga, X. F. (2012). LA GALLEGA DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: UN ANÁLISIS CRÍTICO. *Revista Galega de Economía*, 1-16. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=39123194007
- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 73-102. Obtenido de www.redalyc.org/pdf/3575/357533678003.pdf
- López Roa, J. C. (2012). El derecho al espacio publico. *Provincia*, 105-136. doi:1317-9535
- Marienhoff, M. S. (2018). *Tratado de Derecho Administrativo*. Obtenido de http://msmaldonadoabogados.com/images/Lectura-3-marienhoff-TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_I-2.pdf
- Martínez Fernández, I. (2016). Cálculo de los componentes estructurales del déficit público español. *Estudios de economía aplicada*, 34, 677-692. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5653938>
- Martner, R. (2008). Planificar y presupuestar en America Latina. *Serie de Seminarios y conferencias Nro.51*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

- Medina, W. (2014). *Manual de Contabilidad Gubernamental*. Machala: Ediciones UTMACH.
- Novoa, V. D. (2016). La competitividad en las Instituciones de Educación Superior: aplicación de filosofías de gestión empresarial. Gestión del proceso de negocio. *Economía y Desarrollo*.
- Novoa, V. D. (2016). La competitividad en las Instituciones de Educación Superior: aplicación de filosofías de gestión empresarial. Gestión del proceso de negocio. *Economía y Desarrollo*, 166-181. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=425548450012
- Osborne, D. y. (2015). *Probidadenchile*. Obtenido de <https://www.probidadenchile.cl/wp/osborne-david-y-ted-gaebler-la-reinvencion-del-gobierno/>
- Pacheco, J. D. (2015). *Redalyc*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/257/25743363004.pdf>
- República del Ecuador . (2020). *OAS*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Rodríguez T, M. A. (2014). Indicadores de gestión en la gerencia estratégica universitaria. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, 31-46. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/709/70930407002.pdf>
- Román, M. S. (2005). La Comunicación en las instituciones del sector público. *La Trama de la Comunicación*, 1-17. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=323927060016
- Rubalcaba, M. y. (2014). The structure and Size of the Public Sector in an Enlarged Europe. *Innovation in the Public Sector*, 66-90. Obtenido de <http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d14Sizepdf>

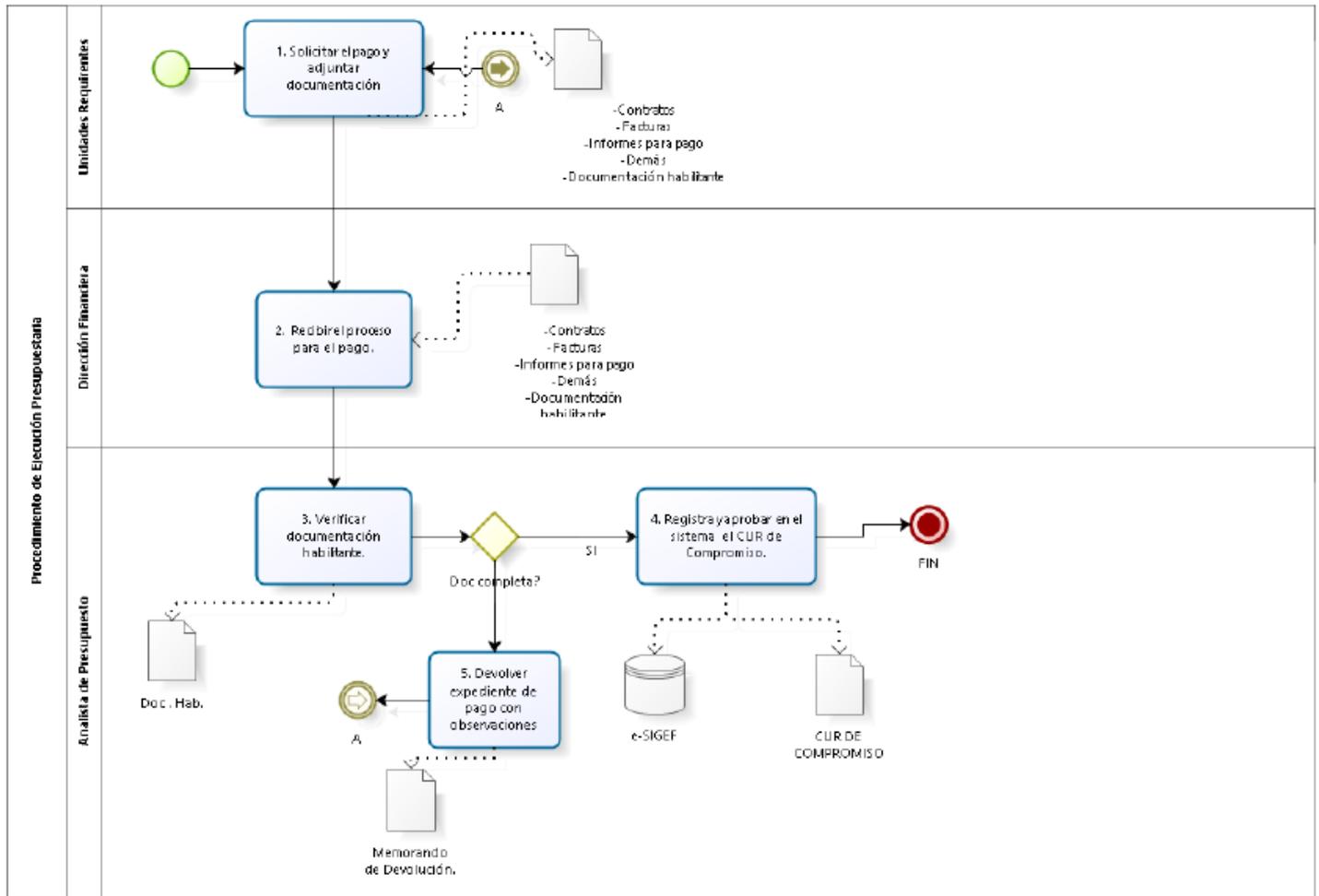
- Salcido, G. T. (2007). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. *Política y Cultura*, 197-201. Obtenido de www.redalyc.org/pdf/267/26702710.pdf
- Santos, A. T. (2016). LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LA ECONOMÍA. REVISANDO LOS FUNDAMENTOS Y LAS EXPERIENCIAS. *Revista Universitaria Ruta*, 18, 111-130. doi: <http://dx.doi.org/10.15433/ruta.v18i2.800>
- Secretaría de la Función Pública, E. U. (2015). La Modernización de la Organización Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 230-272. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721008>
- Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. (2009). *Redalyc*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/413/41311453005.pdf>
- Universidad de Jaen. (Enero de 2014). *Universidad de Jaen*. Obtenido de http://www.ujaen.es/investiga/tics_tfg/dise_documental.html
- Universidad Nacional Autónoma de México. (2020). INVESTIGACIÓN ECONÓMICA, vol. 79, núm. 313. Ciudad de México, Alcaldía Coyoacán, México.
- Uvalle-Berrones, R. (Septiembre de 2012). *Scielo.org*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352012000300004
- Vargas Soto, R. (2007). ESTADO DE FLUJO DE EFECTIVO. *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, 111-136. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66615071009>

7 Anexos

Anexo A. Flujograma de Procedimiento de Formulación Presupuestaria (FIN_PRO_01)



Anexo C. Flujograma del Procedimiento de Ejecución Presupuestaria (FIN_PRO_03)





Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Shirley Lisbeth Carrión Ordoñez**, con C.C: # 070433073-7 autor(a) del trabajo de titulación: “Evaluación del modelo de gestión y control financiero de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911 - Ejercicio fiscal 2017” previo a la obtención del grado de **MAGISTER EN FINANZAS Y ECONOMÍA EMPRESARIAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, Octubre del 2021

f. _____

Nombre: **Shirley Lisbeth Carrión Ordoñez**

C.C: 070433073-7



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	“Evaluación del modelo de gestión y control financiero de la Coordinación Zonal 7 del ECU 911 - Ejercicio fiscal 2017”.		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Carrión Ordoñez Shirley Lisbeth		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Lic. Garcés Silva Magaly Noemí, MSc		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Finanzas y Economía Empresarial		
GRADO OBTENIDO:	Magister en Finanzas y Economía Empresarial		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	Octubre del 2021	No. DE PÁGINAS:	107
ÁREAS TEMÁTICAS:	Economía, Administración Fiscal, Presupuesto, Inversión Pública, Macroeconomía, Microeconomía, Teoría Económica.		
PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:	Gestión, Presupuesto Estatal, Política fiscal, Indicadores, Planificación, Ejecución presupuestaria, Presupuesto Operativo Anual – POA		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):	<p>Dentro de las organizaciones públicas o privadas la gestión presupuestaria es parte esencial de sostenibilidad y logro de resultados alineados con su misión, visión y objetivos estratégicos. En el ámbito de gestión de las entidades públicas cuya razón de ser o función es brindar servicios hacia la ciudadanía, generalmente no se concibe al presupuesto como una herramienta de gestión, que debe ser planificada, medida y optimizada en función de objetivos y metas periódicos que sean de interés transversal y respondan a una previsión técnica. La importancia de la gestión presupuestaria dentro de las organizaciones públicas es de suma importancia para alcanzar eficiencia y eficacia en los servicios que brinda a la ciudadanía. En el caso de la investigación propuesta se abordarán a través de análisis documental y bibliográfico, el análisis de varios procesos que se consideran relevantes para que la Coordinación Zonal 6 del ECU 911 aplique dentro del ciclo de gestión presupuestaria, evaluando su funcionamiento y los resultados dentro del periodo de análisis</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593 996236350	E-mail: shirley83_carrion@hotmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Alcívar Avilés Teresa		
	Teléfono: +593-4-3804600 ext 5065		
	E-mail: teresa.alcivar@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			