

ANEXO No. 1

ASPECTOS METODOLOGICOS PARA LA PROFORMA PRESUPUESTARIA

A. BASE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA DEL PRESUPUESTO

A.1 ROL DE LA PLANIFICACIÓN

La recuperación y fortalecimiento del rol de planificación del estado implica en su nivel más básico, la apropiación y conocimiento de los principales instrumentos que orientan los distintos niveles de planificación, como procesos que se desarrollan en distintos niveles, pero se articulan y retroalimentan entre sí. » (Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales - SENPLADES, 2011)

La planificación permite «diseñar una hoja de ruta que permita construir un futuro deseado, que propenda al desarrollo para el Buen Vivir y la reducción de las desigualdades y brechas de género, étnico, culturales, intergeneracionales, sociales y territoriales, previendo los recursos necesarios para el efecto. » (Guía metodológica de planificación institucional - SENPLADES, 2011)

La programación y formulación del presupuesto tiene que responder a los distintos niveles de planificación lo que permitirá una verdadera coherencia planificación-presupuesto; cuando el presupuesto responde a la planificación, permite que se concreten y se alcancen las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo denominado para este período gubernamental Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Para el efecto, todos los programas, proyectos y acciones de las instituciones se orientarán al cumplimiento de las metas de los Objetivos Estratégicos Institucionales, que responderán a las políticas sectoriales y nacionales.

ELEMENTOS ORIENTADORES DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

Permiten a la institución determinar a dónde quiere ir y canalizar sus acciones alineadas hacia los objetivos y políticas tanto del Plan Nacional de Desarrollo como de las Agendas y Políticas Sectoriales.

Los Objetivos Estratégicos y Operativos Institucionales, indicadores y metas deben ser medibles y aportarán al cumplimiento de las metas-indicadores y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

A.1.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La SENPLADES como Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa tiene como atribución la elaboración del Plan Nacional de

Desarrollo (Plan Plurianual del Gobierno), el mismo que se operativizará a través de los distintos niveles de planificación hasta llegar al de la planificación institucional.

A.1.2 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL

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

El proceso de planificación institucional debe ser, un ejercicio dinámico y flexible, ya que se desarrolla con una frecuencia determinada; debe ser jerárquico, ya que requiere la voluntad política de las autoridades de la entidad; incluyente, pues debe incorporar un enfoque basado en derechos; y participativo, porque involucra a actores/as internos/as de la entidad, tanto del nivel central como desconcentrado (si aplica) lo que permite la incorporación de los enfoques territoriales.

La planificación institucional se reportará a la SENPLADES para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales y a los objetivos del PND, a través de los instrumentos y fechas establecidos por esa secretaría de Estado (Art. 54. COPyFP)

La planificación institucional se formulará en base a los instrumentos metodológicos presentados por la SENPLADES, y se registrará en el sistema informático creado para el efecto en las fechas establecidas por esta institución.

Los Planes Plurianuales son un instrumento orientador de la gestión institucional de mediano plazo, estos deberán elaborarse en base a las políticas públicas sectoriales plasmadas en las agendas sectoriales y políticas sectoriales y las orientaciones de la planificación estratégica.

A.1.3 PLANES OPERATIVOS

La Planificación Operativa es un conjunto de objetivos, indicadores, riesgos, portafolio de proyectos y catálogo de procesos a nivel de Unidad Operativa o Dirección y se elaborará en base al Plan Plurianual Institucional y reflejará el aporte de las acciones a desarrollar con sus respectivos recursos económicos, que permita el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos Institucionales, para ello se plantearán metas para el período correspondiente.

A.1.4 INDICADORES DE DESEMPEÑO

Los indicadores son instrumentos para monitorear, predecir y administrar el desempeño necesario para alcanzar una meta determinada, deben ser específicos, medibles, alcanzables, realizables y deben ser medidos en el tiempo.

A los objetivos y metas del plan operativo se asociarán los indicadores que permitan establecer el grado de cumplimiento que van alcanzando durante la ejecución.

Para las entidades que conforman la Función Ejecutiva, se sugiere tomar como referencia la metodología de indicadores de Gobierno por Resultados (GPR).

A.2 EL PRESUPUESTO

El presupuesto constituye el instrumento de política fiscal por medio del cual se asignan los recursos necesarios y se viabiliza la ejecución de acciones que conducirán al cumplimiento de objetivos y metas definidos en el plan operativo anual de la institución.

La Normativa del Sistema de Administración Financiera está contenida en el Acuerdo Ministerial No. 447 de 29 de diciembre de 2007, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 259 de 24 de enero de 2008 y sus reformas, que tiene vigencia y fueron convalidadas mediante Acuerdo Ministerial No. 283 de 22 de octubre de 2010, establece la presupuestación por resultados, PPR, que se refiere a los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la comunidad, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público.

Las proformas presupuestarias institucionales anuales y cuatrianuales se elaborarán en las herramientas informáticas eSIGEF y eSIPREN que el Ministerio de Finanzas pondrá a disposición de las instituciones que forman parte del ámbito del Presupuesto General del Estado.

A.2.1 PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA CUATRIANUAL

En cumplimiento del mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Función Ejecutiva a través del Ministerio de Finanzas, elaborará cada año la programación presupuestaria cuatrianual.

La elaboración de la programación presupuestaria cuatrianual 2013-2016 es responsabilidad de la UDAF, en gastos a nivel de grupo de gasto, fuente de financiamiento y organismo, para cuya elaboración se tomará en cuenta la herramienta que el Ministerio de Finanzas pondrá a disposición en el módulo de PYF del eSIGEF y eSIPREN.

A.2.2 LA PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA ANUAL-PyF-

Corresponden a las fases del ciclo presupuestario que tienen como propósito determinar los recursos reales y monetarios necesarios para lograr los objetivos y metas establecidos en los planes operativos institucionales ajustados a la restricción fiscal definida por el ente rector de las finanzas públicas.

La fase de programación implica la interacción de la planificación y el presupuesto en los ámbitos sectorial e institucional.

La programación y formulación presupuestaria en lo institucional compete a cada entidad u organismo en aplicación del principio de centralización normativa y desconcentración operativa.

El proceso de programación y formulación presupuestaria se realizará sobre la base de la metodología de la presupuestación por resultados, para tal efecto se utilizará la herramienta informática que estará disponible en el portal <http://www.finanzas.gob.ec>; para todas las instituciones del ámbito del Presupuesto General del Estado.

El proceso de formulación de la proforma se sustentará en el uso obligatorio de los clasificadores y catálogos presupuestarios vigentes, a fin de propiciar la adecuada identificación y registro de los diferentes componentes del presupuesto.

A.2.2.1 ESTRUCTURACION Y CODIFICACION DE LAS CATEGORIAS PROGRAMATICAS

Las categorías programáticas definen la aplicación del gasto en que va a incurrir la entidad pública para llevar a cabo las actividades que se han definido en el POA.

La categoría programática será definida por la entidad y creada por el Ministerio de Finanzas considerando el siguiente orden jerárquico:



Programa.- Es la categoría presupuestaria de mayor nivel y se conforma con la agregación de categorías programáticas de menor nivel como son proyectos y actividades, así también puede estar constituida solo de actividades

Contribuyen al proceso de producción y provisión de productos, con relación a los objetivos prioritarios identificados de la planificación y de las políticas públicas y deberá estar en concordancia con la misión institucional y vinculada a las categorías del plan operativo.

Proyecto.- Es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital (inversión real) y la formación, mejora o incremento del capital humano (inversión social) y a su vez puede incluir varias actividades.

Al codificar los proyectos debe seleccionarse un tipo para cada uno de ellos, para lo cual se considerarán las siguientes opciones:

Tipo 1: Formación Bruta de Capital Fijo, Títulos 7 y 8 del Clasificador Presupuestario de ingresos y gastos, excepto grupos 78 y 87.

Tipo 2: Programa de Inversión, Títulos 7 y 8, excepto grupos 75, 78 y 87.

Tipo 3: Transferencias para Inversión, solo grupo 78

Los proyectos de arrastre deberán mantener la codificación del año anterior (programa y proyecto).

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

La codificación de las categorías programáticas se realizará según el siguiente esquema:

CATEGORIA	CODIGO	DEPENDENCIA
Programa	20 a 99	Sin dependencia
Proyecto	001 a 999	Programa
Actividad	001 a 999	Proyecto, Programa.
Programas centrales	01	Sin dependencia
Programas comunes	02 a 19	Sin dependencia

A.2.2.2 ESTRUCTURACION DE LA PARTIDA PRESUPUESTARIA

La partida presupuestaria estará estructurada de la siguiente manera, cuyo ejemplo corresponde al presupuesto de una entidad operativa desconcentrada del sectorial bienestar social respectivamente:

ESTRUCTURA DE LA PARTIDA PRESUPUESTARIA DE INGRESOS			
EJERCICIO	2012	4 DIGITOS	VISIBLE
INSTITUCION	140	3 DIGITOS	VISIBLE
ENTIDAD OPERATIVA DESCONCENTRADA / UNIDAD EJECUTORA	5382	4 DIGITOS	VISIBLE
UNIDAD DESCONCENTRADA	0000	4 DIGITOS	VISIBLE
ITEM	280301	6 DIGITOS	VISIBLE
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	701	3 DIGITOS	VISIBLE
ORGANISMO	8059	4 DIGITOS	VISIBLE
PRESTAMO / CORRELATIVO	0022	4 DIGITOS	VISIBLE
ESTRUCTURA DE LA PARTIDA PRESUPUESTARIA DE GASTOS			
EJERCICIO	2012	4 DIGITOS	VISIBLE
INSTITUCION	140	3 DIGITOS	VISIBLE
ENTIDAD OPERATIVA DESCONCENTRADA / UNIDAD EJECUTORA	5382	4 DIGITOS	VISIBLE
UNIDAD DESCONCENTRADA	0000	4 DIGITOS	VISIBLE
PROGRAMA	21	2 DIGITOS	VISIBLE
SUBPROGRAMA	00	2 DIGITOS	VISIBLE
PROYECTO	009	3 DIGITOS	VISIBLE
ACTIVIDAD	001	3 DIGITOS	VISIBLE
ITEM	750107	6 DIGITOS	VISIBLE
ORIENTACION DEL GASTO / POLITICAS DE IGUALDAD DE GENERO	010107 04	8 DIGITOS	NO VISIBLE
GEOGRAFICO	1700	4 DIGITOS	VISIBLE
ORGANISMO	8059	4 DIGITOS	VISIBLE
PRESTAMO /CORRELATIVO	0022	4 DIGITOS	VISIBLE
FUNCION	I21	1 LETRA, 2 DIGITOS	NO VISIBLE

A.2.2.3 CLASIFICADORES Y CATALOGOS PRESUPUESTARIOS

El clasificador y los catálogos presupuestarios constituyen instrumentos fundamentales para organizar y presentar la información relacionada con el proceso presupuestario, además que están permitiendo la estructuración de cuentas satelitales en diversos sectores, cuantificación de gastos específicos como aquellos dirigidos al sector social, ambiental, educativo, etc. permitiendo visualizar y transparentar los recursos del estado direccionados a diversos ámbitos de la economía nacional.

Los Clasificadores y Catálogos presupuestarios están disponibles en la herramienta eSIGEF y entre los más importantes se mencionan los siguientes:

A.2.2.3.1 CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO DE INGRESOS Y GASTOS

Este Clasificador se compone de 6 dígitos de los cuales el primero corresponde a la naturaleza económica: corriente, de capital y de financiamiento; el segundo dígito identifica el grupo; los dos siguientes al subgrupo y los dos últimos al de ítem.

INGRESOS

En la proforma los ingresos se identificarán a nivel de ítem del Clasificador sin excepciones. Se evitará el uso del ítem “Otros” cuando claramente sea posible identificar su concepto en el Clasificador.

Cuando se utilicen el ítem de los grupos de Transferencias se deberá obligatoriamente vincular, en cada ítem, el ente del que proviene la transferencia.

GASTOS

En la proforma los gastos se registrarán a nivel de ítem del Clasificador, sin excepciones. Se evitará el uso del ítem “Otros” cuando sea posible establecer claramente el concepto del objeto del gasto que se va aplicar.

En el caso que se utilicen los ítems de los grupos de transferencias se deberá obligatoriamente vincular, en cada ítem, el ente receptor y el otorgante de la transferencia incorporada en la proforma.

Solo se admitirán transferencias interinstitucionales de y hacia el PGE que se dirijan o provengan de entes con autonomía dispuesta en la Constitución de la república, instituciones de seguridad social, empresas públicas, así como de entes privados.

Para el caso del servicio de la deuda pública se identificará de manera específica y separada, por ítem, según corresponda al pago de intereses, Grupo 56, y de amortización, Grupo 96.

A.2.2.3.2 CATÁLOGO DE INSTITUCIONES

En el Sistema de Administración Financiera, este catálogo identifica mediante tres dígitos las entidades públicas (Unidades de Administración Financiera-UDAFs).

A.2.2.3.3 CATÁLOGO DE ENTIDADES OPERATIVAS DESCONCENTRADAS

Identifica con cuatro dígitos a las entidades operativas desconcentradas (EODs), dependientes de una Institución (UDAFs), que se encuentran atadas en una estructura de árbol.

Las Entidades Operativas Desconcentradas (EODs) constituyen el último nivel de desagregación, por consiguiente no podrá asociarse entidades dependientes de estas.

A.2.2.3.4 CATÁLOGO SECTORIAL

El Catálogo Sectorial agrupa las instituciones en categorías homogéneas de acuerdo a la misión que corresponde a cada institución pública según la base legal de su creación.

A.2.2.3.5 CATÁLOGO FUNCIONAL

Este catálogo identifica los objetivos socioeconómicos que persiguen las entidades públicas a través de los diferentes tipos de gastos.

A.2.2.3.6 CATÁLOGO GEOGRÁFICO

Este catálogo determina el destino geográfico del gasto incorporado en el presupuesto, según la orientación del gasto. Los gastos relativos a proyectos de inversión deben identificarse según la localización geográfica donde se realizan las obras. Las transferencias se identificarán según el lugar donde radique el beneficiario de las mismas.

Este catálogo permite identificar el ámbito cantonal, provincial, regional y nacional; y fundamentalmente disponer de información presupuestaria territorializada.

A.2.2.3.7 CATÁLOGO DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El catálogo de fuentes de financiamiento permite asociar los ingresos que financiaran los gastos institucionales de la proforma presupuestaria institucional.

Cabe indicar, que para facilitar la gestión en la ejecución del presupuesto de las entidades, se ha procedido a unificar en una sola fuente de financiamiento los recursos que son administrados por la Tesorería de la Nación del Ministerio de Finanzas correspondientes a: desembolsos externos y créditos internos y fiscales propiamente dichos.

En tanto que se mantiene las fuentes de financiamientos de los recursos generados por una entidad (autogestión), pre-asignados y cooperación internacional, así como para la convalidación de compromisos generados por anticipos o cartas de crédito, hasta que la normativa del sistema de administración financiera lo determine a través de las respectivas

modificaciones de los instrumentos jurídicos. Para el caso de los recursos pre asignados la entidades deberán justificar mediante la base legal vigente la generación de estos recursos.

En los ingresos el catálogo de fuentes de financiamiento presenta la siguiente clasificación:

CODIGO	DESCRIPCION
001	Recursos Fiscales
002	Recursos Fiscales generados por las instituciones
003	Recursos provenientes de preasignaciones
201	Colocaciones Externas
202	Préstamos Externos
301	Colocaciones Internas
302	Préstamos Internos
701	Asistencia Técnica y Donaciones

El catálogo de fuentes de financiamiento para el gasto se compone de:

CODIGO	DESCRIPCION
001	Recursos Fiscales y Financiamiento
002	Recursos Fiscales generados por las instituciones
003	Recursos provenientes de preasignaciones
701	Asistencia Técnica y Donaciones

A.2.2.3.8 CATALOGO DE POLITICAS DE ORIENTACIÓN DEL GASTO

El Catálogo de las Políticas de Orientación de Gasto, de conformidad a las Normas Técnicas de Presupuesto, tiene como finalidad “vincular las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicos de la planificación global y de las políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto, así como facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria”.¹

En la formulación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2014, al Clasificador de Género (2012) se incorporan los de Discapacidades, Interculturalidad, Intergeneracional y Movilidad Humana.

La utilización de estos clasificadores es obligatoria y vinculante para todas las instituciones del PGE, en la herramienta informática e-SIGEF.

Las entidades, en coherencia con su misión institucional, al momento de formular la estructura programática, definirán de manera obligatoria por lo menos una actividad relacionada con cada una de las políticas de igualdad: género; discapacidades; interculturales; intergeneracionales; movilidad humana; infancia, niñez y adolescencia; juventud; y, adultos mayores.

¹ Normas Técnicas de Presupuesto vigentes y Acuerdos Ministeriales que las reforman

A.2.2.4 CONSISTENCIA DE LA NATURALEZA ECONÓMICA Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO

El proceso de formulación del presupuesto deberá asegurar que exista consistencia entre la naturaleza económica de los ingresos y la naturaleza económica de los gastos. El art. 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente, y procurar la estabilidad económica; los egresos permanentes se financian únicamente y exclusivamente con los ingresos permanentes. No obstante los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes.

El COPLAFIP dispone en el art. 129 la prohibición de cubrir con recursos originados en el endeudamiento público los gastos de carácter permanente, exceptuando las disposiciones constitucionales.

La naturaleza económica se identifica implícitamente en el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos.

A.2.2.5 CONSISTENCIA DE GASTOS EN PERSONAL Y SUBSISTEMA PRESUPUESTARIO DE REMUNERACIONES Y NÓMINA.

La aplicación de las políticas presupuestarias y disposiciones legales vigentes sobre la estimación de valores para gastos en personal deberá guardar coherencia con la información actualizada contenida en el Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina del Sector Público - eSIPREN, a través de los distributivos de remuneraciones mensuales unificadas, desagregados a nivel de régimen laboral.