



Escuela de Gestión Pública

MODULO VIII

GESTIÓN FINANCIERA



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA

SÍLABO MÓDULO 8

GESTIÓN FINANCIERA

Justificación:

El retorno a la vida democrática en 1979 marca un hito histórico en la organización política y administrativa del municipalismo ecuatoriano, que tiene mayor incidencia en el aspecto financiero de los organismos públicos del poder central y de los seccionales, debido a que, ante el desafío de enfrentar las funciones encomendadas por mandato popular a las autoridades seccionales de los 118 municipios del país. La gestión que debían asumir sus mandatarios por la cercanía a sus mandantes demandaba de conocimientos, capacidades y recursos financieros, que se las solventaba en el ejercicio de la función, y una organización administrativa que respondía a los avances históricos de un cambio de régimen dictatorial de carácter vertical a uno de democracia representativa.

En los últimos años el país ha experimentado un proceso de dicotomía, por una parte con un aparato estatal concentrador de funciones, competencias, atribuciones y facultades, y por otra la profundización creciente de la descentralización desde el poder central hacia los gobiernos seccionales, como respuesta al agotamiento del modelo de desarrollo económico, político y, por consecuencia, administrativo financiero de los años setenta y principios de los años ochenta del siglo pasado. Modelo modificado en parte por la presión ejercida desde las localidades que a medida que el tiempo ha transcurrido han tomado para sí el reto del desarrollo con la connotación característica de lo local. En este proceso las facultades y actividades de los municipios han ido creciendo, como resultado de la denominada modernización del Estado, el fortalecimiento de las instituciones y la apertura democrática.

Sin embargo, los cambios no han ido acompañados, salvo algunos casos, por una mejora en la gestión de las administraciones públicas municipales, debido a la falta de recursos económicos, de capacidad técnica y profesionalización del personal que labora en los gobiernos locales; así como por la ausencia de una cultura de la planificación y generación de marcos normativos que rijan los procedimientos y aseguren el ejercicio de una acción gubernamental, con base en un conocimiento amplio de la realidad sobre la que intervienen.

Si bien este escenario es diferente, entre una etapa de gestión vertical desde el gobierno central y el resurgimiento de las administraciones de cercanía más comprometidas con el desarrollo endógeno local, existe un gran número de municipios que no cuentan con estructuras administrativas mínimas, ni la capacidad contributiva de sus ciudadanos, ni personal calificado para el ejercicio de sus responsabilidades derivadas de sus facultades constitucionales que a partir de la expedición de la Constitución Política del Ecuador de 2008 les asigna como competencias de exclusiva responsabilidad municipal.

Objetivo General:

Proporcionar las herramientas principales para la gestión financiera para entidades de régimen seccional autónomo.

Objetivos Específicos:

- Identificar el rol y el momento en el que se desenvuelven financieramente los GAD's (Gobiernos Autónomos Descentralizados).
- Conocer los parámetros generales de competencias, funciones, facultades y recursos financieros de los GAD's en la nueva legislación ecuatoriana.
- Clarificar la importancia de la gestión financiera en la planificación y gestión administrativa de los GAD's según el COOTAD y el proyecto de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Analizar la utilidad del uso de indicadores para la toma de decisiones en la gestión administrativa financiera de los GAD's

Dirigido a:

Alcaldes, Concejales, Funcionarios Públicos Municipales y Sociedad Civil.

Sentido:

Módulo, unidad de aprendizaje. Actividades de formación sobre Gestión financiera, Planificación financiera, Presupuestos públicos de los GAD's e Indicadores financieros. Cada tema tiene su importancia en particular y a su vez se integra sistémicamente en el contexto del taller.

Componentes estructurales:

- Actividad previa al módulo. Destinada a la caracterización institucional según la visión particular de cada participante sobre la gestión financiera.
- Taller presencial. Exposición, análisis, discusión y adaptación de aprendizajes.
- Actividad posterior al módulo. Encaminada a estructurar una propuesta de gestión financiera institucional para cada cantón.

MÓDULO 8

GESTIÓN FINANCIERA

- **Contenido**
- **Propuesta de Taller**
- **Guías Metodológicas**
- **Anexos**

Contenido Módulo 8

GESTIÓN FINANCIERA

Elaboración: Mario Zenón Merchán Barros

Universidad del Azuay. Cuenca, 2010

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción | 2 |
| 1. Antecedentes Históricos..... | 5 |
| 1.1 El resurgir de la imagen del municipio..... | 5 |
| 1.2 El nuevo rol de los municipios..... | 5 |
| 2. La Función de Gobernar..... | 7 |
| 2.1 La democracia en la administración de los municipios..... | 7 |
| 2.2 La administración del municipio..... | 8 |
| 2.3 Municipios y participación ciudadana..... | 8 |
| 2.4 La modernización de las finanzas municipales..... | 9 |
| 2.5 Un poco de historia financiera..... | 10 |
| 2.6 El presupuesto participativo..... | 10 |
| 3. Aspectos Conceptuales..... | 13 |
| 3.1 Presupuesto, instrumento del sistema de planificación..... | 13 |
| 3.2 Programación presupuestaria..... | 13 |
| 3.3 Principios del presupuesto..... | 13 |
| 4. Proceso Presupuestario..... | 16 |
| 4.1 Definición de objetivos y metas..... | 16 |
| 4.2 Preparación de los programas de trabajo..... | 18 |
| 4.3 Estimación de los ingresos..... | 19 |
| 4.4 Formulación del proyecto de presupuesto..... | 21 |
| 4.5 Esquema para el proyecto de Presupuesto..... | 22 |
| 4.6 Presentación de un presupuesto de ingresos y de un programa presupuestario..... | 23 |
| 4.7 Aprobación del proyecto de ordenanza de presupuesto..... | 27 |
| 4.8 Ejecución y control del presupuesto..... | 29 |
| 4.9 Reformas del presupuesto..... | 31 |
| 4.10 Clausura del presupuesto..... | 34 |
| 4.11 Liquidación del presupuesto..... | 34 |
| 4.12 Evaluación..... | 35 |
| 5. Bibliografía..... | 37 |

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los municipios no cuentan con información suficiente y actualizada, ni mecanismos o herramientas que les permitan generar la información para la toma de decisiones, o para ejecutar sus acciones ajustándose a la normatividad vigente, o bien atender los lineamientos operativos que deben observarse como resultado del cambio en las administraciones de gobierno.

En este contexto, las experiencias municipales o acompañamientos de los organismos autónomos como universidades y ONG's, si bien pueden ser tomados como un producto del ejercicio académico y de conocimiento de la realidad, son aportes que han tenido la posibilidad de teorizar o debatir conceptos, y de coadyuvar a los miembros de los ayuntamientos, con guías que han servido o sirven de orientación a sus actividades de acuerdo con los procesos de planificación, áreas de responsabilidad de las administraciones, instrumentos de gestión financiera, líneas estratégicas de desarrollo y prioridades. Contribuyendo, de igual forma, a reducir o eliminar los fallas administrativas en que pudieran incurrir por el escaso conocimiento de los encargados de la gestión en las administraciones municipales.

Considerando este propósito, y de acuerdo con las particularidades de cada región, provincia o circunscripción cantonal, ha sido inaplazable y necesaria la selección de los mecanismos o estilos de administración de acuerdo con sus características identificadas en materia de organización, normatividad, avance y claridad en los procedimientos y toma de decisiones.

En algunos casos, cuando existen ordenanzas, manuales o reglamentos que norman la acción del gobierno local con suficiente claridad, el detalle del texto se ha constituido en esquemas adoptados para que los titulares de las áreas administrativas financieras se ajusten para el conocimiento y adecuado desempeño de sus funciones.

En este mismo ámbito, es de conocimiento generalizado que para que cumplan con su propósito no se hagan réplicas inadecuadas de una normatividad que en múltiples casos no se ajusta a la realidad de cada institución. Al contrario, lo que se pretende es que desde las experiencias se implemente un marco normativo administrativo financiero que guarde concordancia con sus particularidades locales.

En algunos casos, ante la carencia de marcos regulatorios, o inexistencia de normatividad en algunas áreas, se ha tratado de suplir los requerimientos con regulaciones de carácter general sobre los marcos políticos, legales y administrativos, de vigencia nacional, sobre los que se debe orientar la política municipal. Esta situación toma particular relevancia en la medida que se consideran las especificidades que comprende cada municipio y la necesidad de no quedarse en una normatividad muy genérica que deje un amplio margen de acción dispersa en la que se presentarían situaciones que afectarían, asimismo, el desarrollo y bienestar de la población.

Por otra parte existen entidades donde los avances en normatividad general y financiera en particular a seguir son considerables; sin embargo, en ciertos casos, el marco normativo ha sido un tanto tecnocrático, convirtiéndose en una barrera para su observación de los que tienen qué

aplicarlo, y el cumplimiento de la norma por parte de funcionarios o representantes públicos no especializados ha constituido un obstáculo determinante. En este sentido dadas las limitaciones, particularmente de los municipios pequeños, se ha convertido en un problema administrativo de fondo, que por la urgencia de tomar decisiones ha sido permanentemente soslayada e inobservada.

En este contexto es urgente que con una adecuada reglamentación tributaria, acorde a la realidad, se propicien las condiciones para que los directivos, funcionarios y ciudadanía se involucren no solo físicamente sino apropiándose de su contenido, con mayor accesibilidad y facilidad, sobre todo en los aspectos de su interés o responsabilidad.

Caso especial representa el tema de la planificación y elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal –llámense estratégicos, participativos, locales-, de los Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional, los Planes Operativos, las agendas locales, los presupuestos institucionales, u otros, que deben ser las guías de trabajo y de acción del equipo de trabajo municipal, pero que en muchos casos éstos no se corresponden con la realidad local. Por otra parte, son instrumentos que deben ser ejecutados básicamente por el servidor de los gobiernos locales, y por tanto han sido desconocidos por otros actores locales, y como resultado su estructura no guarda correspondencia con los objetivos o propuestas de índole más participativa.

Como consecuencia de ello, al contrario de haberse convertido en una estrategia de acción y compromiso institucional, se han tornado en camisas de fuerza para la acción, y en mecanismos rígidos que impiden procesos más participativos como lo consagra la Constitución vigente del Ecuador.

En este sentido, dada la falta de cultura de planificación y los marcos legales tan amplios que se observan, los documentos constituyen una propuesta metodológica básica para la estructuración de un proceso de planificación municipal. Éstos, en última instancia, están orientados a sentar las bases de una nueva sociedad en el contexto cantonal que finalmente incida en la construcción de una cultura de administración planificada, así como en la promulgación de una normativa que asegure una acción de gobierno estratégicamente orientada hacia el desarrollo y bienestar de la población.

Es importante señalar que, en múltiples casos, la información que se vierte en estos documentos representa el conocimiento y logros que diferentes administraciones municipales han logrado en el ejercicio de sus funciones; gran parte de lo conseguido es el resultado de la experiencia que han desarrollado los funcionarios que han estado al frente de los organismos seccionales. En algunos casos, ciertos municipios utilizaban determinada forma de organizarse, de planificar, de gestión financiera, sin que existiera un procedimiento adecuado para su aprobación y expedición, o que formara parte de alguna normatividad emitida por la administración municipal.

En la actualidad la modernización y cambio en los apartados públicos basa gran parte de sus éxitos en la organización y el funcionamiento adecuado y el desempeño eficiente de funciones de todos los niveles de gobierno. Por otro lado, los logros alcanzados en las instancias de gobierno y las aspiraciones de la ciudadanía, ejercen una presión adicional sobre la administración de recursos y la

prestación de servicios con calidad y calidez cada vez mejores, lo que exige una mayor creatividad en las soluciones administrativas y financieras, sustentadas sobre el análisis crítico de los problemas.

En este sentido, una propuesta que pretenda dotar a los funcionarios de una administración de elementos suficientes para gobernar de manera eficiente y eficaz, deberá contemplar la definición de una organización, metodología y herramientas acordes con las necesidades de cada conglomerado humano.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El acelerado proceso de cambios en la estructura de la población por áreas de residencia, en 1950 de los 3'202.700 habitantes el 71.5% vivía en las zonas rurales, mientras que para 1962 ya había disminuido al 64.7%; en 1974 al 58.6% y para 1982 casi existía un equilibrio entre las dos áreas - urbana y rural- por cuanto sólo el 51% era rural. Este hecho indujo a fuertes cambios administrativos y de percepción de la realidad de las autoridades locales de turno.

1.1 El resurgir de la imagen del municipio.

La decadencia de la imagen institucional del Estado Nación a partir de la década del ochenta del siglo XX, agravada los últimos años del siglo pasado y primeros del actual por su deslegitimación para responder de forma eficiente a las demandas ciudadanas, ha inducido imperativamente a procesos de consolidación de los poderes locales, fortalecidos a través de la expedición de un marco legal acorde a estos requerimientos. A más de lo contemplado en la Constitución Política del Estado expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, vigente desde agosto de 1988, la Ley de Descentralización y Participación Social, la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto para los Gobiernos Seccionales, entre otras.

Esto trajo consigo exigencias encaminadas a asumir nuevas competencias, encausadas por una cada vez más sólida y representativa participación ciudadana en las diferentes instancias del poder, conduciendo a nuevas formas de organización política administrativa del Estado y de los gobiernos seccionales.

El cuestionamiento al poder centralista, clientelar, paternalista y absolutista permite la consolidación de otros espacios de poder más cercanos a la ciudadanía, esto es, el de los municipios como actores, gestores, promotores y reguladores del desarrollo de sus comunidades. En el mismo ámbito cabe señalar que la satisfacción de las aspiraciones y demandas sociales debe articularse en torno a organizaciones de carácter horizontal, a acuerdos que den legitimidad y fortalecimiento a la imagen de los gobernantes locales, al tiempo que permiten capitalizar el recurso humano mediante la suma de sus esfuerzos con una participación decisoria y activa.

1.2 El nuevo rol de los municipios.

En municipalismo en general, desde la década del noventa, experimenta cambios profundos en la visión del administrador y de los funcionarios municipales debido a que se incursiona en aspectos que anteriormente estaban relegados para el accionar municipal constituyéndose en gobernantes de sus jurisdicciones –exitosos en ciertos aspectos- a sabiendas del abandono o despreocupación del gobierno nacional por las necesidades de los ciudadanos.

“El gobierno local se construye como una nueva forma de administración pública, un gobierno de totalidad dentro de su circunscripción territorial, que sin romper la unidad nacional, tenga capacidad

suficiente para planificar y decidir conforme sus propias necesidades y realidades en los distintos sectores, y potenciar los beneficios que los sistemas descentralizados que cada sector crea en lo local, mediante una adecuada coordinación y planificación; con la característica fundamental, de ser ejercido de una manera cercana al titular de la soberanía, como una alternativa a la tradicional democracia representativa; es decir, rescatando las virtudes del ejercicio de la democracia participativa, especialmente en lo que tiene que ver con la toma de decisiones y el control social, replanteando de esta manera el rol y agenda del estado y sus relaciones con la sociedad” (Manual del Alcalde 2005 Pág. 15).

2. LA FUNCIÓN DE GOBERNAR

El ejercicio de la función pública de gobernar para el alcalde, concejal y servidor de los gobiernos seccionales por mandato constitucional y de la Ley de Régimen Municipal significa pasar de una posición burocrática a una de transparente servicio, tornándose en referentes del servicio público a nivel local, para lo que se requiere que en su concepción esté claro el rol a desempeñar; asumiendo entre otras las siguientes actividades:

- Liderar y orientar el desarrollo local.
- Asumir competencias en áreas sensibles para el desarrollo local, a través de la descentralización, conformando asociaciones, suscribiendo y ejecutando convenios, o de acciones concretas y específicas.
- Abrir espacios en la administración, que permitan la participación real de la ciudadanía organizada o no y de los actores sociales, y
- Establecer nexos con todos los entes públicos y privados que intervienen en su jurisdicción, con el fin provocar sinergias para la realización de acciones y la optimización del uso de recursos (Manual del Alcalde 2005 pág. 16).

2.1 La democracia en la administración de los municipios.

La nueva cultura democrática de los administradores implica acoger las posiciones de múltiples actores, y debe partir del ejercicio metodológico de formulación o ejecución del plan de desarrollo participativo generando una relación de compromiso ciudadano con su representante. Un elemento de gran peso es también la rendición de cuentas por parte del funcionario público, que modifica y establece una nueva forma de cultura democrática sustentada en nuevas visiones de asumir la representación, compuesta por:

- Sistemas administrativos municipales estructurados sobre la base de métodos, procedimientos y principios e instituciones sustentados en la transparencia administrativa y cercanía a las necesidades del ciudadano.
- Representantes conscientes de cumplir con sus deberes de transparencia mediante mecanismos de control y veeduría social de la gestión municipal.
- Representados informados permanentemente por sus gobernantes o representantes, o el gobierno local utilizando mecanismos de gestión adecuados partan del proceso de planificación.

2.2 La administración del municipio.

El reto del desarrollo local provoca que el municipio ecuatoriano experimente cambios significativos en su estructura organizacional para enfrentar a través del tiempo las nuevas tendencias sociales, económicas y políticas de sus localidades; en esta medida la organización municipal debe dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y estar al servicio de ellos” (Manual del Alcalde 2005 pág. 37).

2.3 Municipios y participación ciudadana.

La reformulación de la visión del municipalismo debe propiciar una apertura a la participación permitiendo reconceptualizarla. Lograr que la ciudadanía intervenga individual o colectivamente, en las instancias de toma de decisiones sobre asuntos públicos que le afectan en lo político, económico y social, considerando al ser humano como el protagonista, en el marco de una concepción de un estado democrático, para alcanzar su desarrollo integral, tanto individual como colectivo, en la comunidad donde convive.

En esta medida los espacios de construcción y consolidación de liderazgo social activo se plantean sobre la articulación de un escenario participativo basado en el involucramiento cada vez mayor de los actores para la construcción de poder que redunde en el mejoramiento de la gobernabilidad local, identificando y reconociendo las dificultades de la democracia electiva como mecanismo para la toma de decisiones y la gestión de proyectos a partir de la escasa cultura política y social de la participación. En este sentido, se considera fundamental el trabajo con los actores a fin de generar espacios de participación que garanticen la sustentabilidad de las acciones que allí se definan.

El proceso de participación ciudadano provoca básicamente un cambio de actitud de los actores sociales con respecto a la esfera de lo público, por tanto se deben fortalecer los mecanismos que conduzcan a organizar un protagonismo de intereses colectivos, basado en la legitimación de la autoridad con la búsqueda de credibilidad, y en la viabilidad de los acuerdos según los distintos intereses de la población y actores diversos.

En esta medida ha sido necesario redefinir la planificación estratégica a partir de los requerimientos de una instrumentación real en el contexto administrativo seccional, y las limitantes que ésta encuentra en los escenarios de profunda incertidumbre; instrumentándola con una planificación participativa que responda conceptualmente a los alcances de esta herramienta metodológica, en función de la redefinición de plazos que dan cuenta de las necesidades urgentes expresadas en los espacios participativos para conocimiento y análisis de los responsables administrativos en las municipalidades. Sin descuidar la potencialidad, pertenencia y pertinencia de consensuar un gran proyecto común de largo plazo.

El hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones ha generado algunos beneficios para la administración en los gobiernos locales y del gobierno central. Esto ha facilitado la ejecución de los planes y programas, porque los

ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados, más aún si estos han contribuido a planearlos, puesto que comprenden mejor las razones que los justifican.

La participación en sí tiene un agregado de valor democrático, porque facilita exigir el cumplimiento de responsabilidades a los funcionarios, electos o designados; además de que contribuye a dar una mayor transparencia en la administración pública, aumentando la confianza de la ciudadanía en el sistema político, combatiendo la apatía, dando mayor credibilidad en la rendición de cuentas, y legitimando los actos gubernamentales.

2.4 La modernización de las finanzas municipales.

La imperiosa necesidad de la modernización administrativa, y de la gestión financiera municipal, inducidas por los acelerados cambios de la situación política del país (particularmente desde la década pasada en que los gobiernos seccionales empiezan a asumir nuevos roles en el contexto actual) se ha sustentado, en algunos aspectos, partiendo especialmente desde la visión de adaptar la estructura administrativa y la gestión financiera a esos cambios.

El desarrollo organizacional que garantice la apertura a las nuevas corrientes no es más que un proceso planificado de cambio en la forma de pensar y comportarnos, así como de los métodos e instrumentos de trabajo con el fin de lograr mayor capacidad de gestión, más y mejores servicios, y un uso óptimo de los recursos que se refleje en la adecuada administración del ingreso y de los gastos. En esta medida el cambio organizacional que deben enfrentar las municipalidades en la actualidad es para dar respuesta al nuevo rol institucional, que se enmarca en un proceso de modernización y descentralización, situación que demanda de ellas una mayor capacidad de gestión a fin de atender y manejar las nuevas competencias y responsabilidades sociales (Manual del Alcalde 2005 pág. 37).

El sustento del desarrollo institucional tiene causas internas y externas a la institución, y las personas que la conforman deben acoplarse a las demandas de mayor productividad, eficiencia y un mejor servicio para los clientes o comunidad a los cuales ésta se debe. Los factores para el éxito son elementos claves en los procesos de desarrollo que se enmarcan en la participación de todos los niveles de la entidad, el manejo adecuado del poder gerencial, traducido en oportuna toma de decisiones, así como la capacidad para gestionar y manejar en forma óptima los recursos.

Los procesos de desarrollo organizacional, por consiguiente deberán sustentarse en el acuerdo de unos objetivos alcanzables, productos tangibles, un rediseño de procesos, y una programación que refleje el compromiso de los miembros de la institución por asumirlos, así como de los recursos disponibles y gestionables

Los ejes dinamizadores de la modernización de la gestión municipal constituyen la descentralización vista como un proceso sostenido de la planificación del desarrollo local y regional en los ámbitos y competencias que le corresponden (organismos regionales, consejo provincial y municipios). La

producción de bienes y servicios públicos con participación activa de la ciudadanía desencadenan necesariamente el desarrollo institucional municipal de acuerdo a los requerimientos de cada conglomerado social.

La estructura organizacional de la municipalidad deberá, entonces, adaptarse a las características, recursos, necesidades, servicios y competencias propias de cada entidad, considerando que se convierta en facilitadora del logro de los objetivos y metas propuestas en el Plan de Desarrollo Cantonal.

El alcalde no puede ni debe, por obvias razones, resolver todos los problemas que se presenten en su gestión. Debe recurrir a una delegación selectiva de objetivos y resultados a alcanzar y concentrar su tiempo en servir de facilitador de este proceso; así como en ejercer las responsabilidades más acordes con el carácter estratégico de su cargo.

La nueva organización debe identificar procesos de acción claves para su desarrollo optimizando el uso de los recursos, no solo financieros, y el logro de los objetivos planteados, debido a que un cambio organizacional que no se traduzca en incremento de la productividad y mejora en calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, no tiene sentido ni merecería el esfuerzo de realizarlo.

2.5 Un poco de historia financiera.

En este marco de la organización municipal juega un papel muy importante la visión que tienen los administradores sobre los aspectos financieros. El manejo de la técnica presupuestaria ha surgido desde los orígenes del hombre, en tanto que éste aprendió a contar y a dar valor a las cosas.

Como instrumento público de gestión financiera data del siglo XVIII, en Inglaterra, cuando se intenta aislar las Finanzas públicas del control de la realeza, con el objeto de sintetizar en una lista ordenada los posibles ingresos a recaudar en un período fiscal determinado y desde una relación o lista de gastos a efectuar conforme se vayan obteniendo los ingresos previstos. Francia lo adoptó en el siglo XIX y en los otros países aparece en el último siglo (XX).

Tradicionalmente el presupuesto se estructuró como una lista de ingresos y gastos que se consideraba un documento legal; por lo que el presupuesto del sector público o fiscal necesita de la sanción legal y de la aprobación emanada de un organismo o autoridad competente, por tanto el presupuesto sería un documento jurídico, generalmente para nuestro país es de un año calendario.

2.6 El presupuesto participativo.

El presupuesto público local ha ido tomando nuevas formas en su elaboración de acuerdo con la visión de los administradores locales que han generado transformaciones sociales importantes. Así a inicios de la década de los 90 en América Latina surgen nuevas formas de gestión municipal, derivadas de procesos descentralizados, en los que se da el paso de la democracia representativa a la

democracia participativa. Es así que a finales de los años 80, en Sao Paulo-Brasil se da un impulso decisivo a la aplicación de una metodología en la formulación de presupuestos con participación social, es decir presupuestos participativos, cuyos primeros resultados se visualizan a partir de 1990, en la ciudad de Porto Alegre - Brasil.

En nuestro país esta nueva forma de gestión local, viene acompañada de la formulación de planes de desarrollo local, y con comités cantonales de desarrollo que vigilan el cumplimiento de los mismos especialmente en Cotacachi, luego en Ibarra, Guamote, Riobamba, en la región austral en Nabón, Cuenca, Girón y otras ciudades; y, se recoge como forma de gestión elevándolo a la categoría constitucional en la Constitución Política del Estado de 1998 Arts. 63 y 88, ratificándola en la de 2008, y sustentado en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social que impulsan la participación social en la gestión pública en sus artículos 1 y 3.

Esta metodología de elaboración de presupuestos ha permitido que las administraciones transparenten sus acciones, además de promover la equidad en la definición del gasto público y de los ingresos a tributar, y por otra parte anima a cambiar la forma de hacer política pública local en todo el proceso desde su formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación, y hasta la liquidación del presupuesto.

En nuestro país el sistema presupuestario se estableció mediante la publicación de la Ley Orgánica de Hacienda publicada en el Registro Oficial (R. O.) N° 753 de fecha 27 de septiembre de 1928, tomando mayor fuerza desde la emisión de la Ley Orgánica de Presupuestos publicada en R. O. N° 769, el 21 de marzo de 1951, con la finalidad de facilitar el control legal que se produce por la aplicación de la norma. La Junta de Planificación, a base de los planes de desarrollo vigentes, es la que determinaría para cada período los sectores prioritarios y los proyectos y programas específicos de los mismos para alcanzar los objetivos regionales y sectoriales de desarrollo económico y social.

A partir de 1998 mediante Decreto Ejecutivo No. 120, publicado en R. O. N° 27 de fecha 16 de noviembre del mismo año, desaparece la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), así como su organismo técnico el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), y quedando, por disposición del Art. 255 de la Constitución Política de 1998, el Sistema Nacional de Planificación a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República creándose la Oficina de Planificación (ODEPLAN) hoy SENPLADES.

Los presupuestos de los gobiernos seccionales han tenido sus dificultades por la intervención expresada de parte del poder central en sus diferentes etapas; desde la formulación hasta la liquidación, dependiendo de la visión de las autoridades de turno en la administración central que muchas veces incluso han llegado a condicionar las transferencias de los recursos en función de los cumplimientos de ciertas condiciones.

En la administración del Dr. Oswaldo Hurtado se dictó un Decreto Ejecutivo, por el cual entre otras disposiciones, se establecía que la sanción de los documentos presupuestarios de los gobiernos seccionales, debían ser realizados por la máxima autoridad ejecutiva de los mismos, es decir alcaldes y prefectos.

Actualmente y acatando lo dispuesto en la Constitución 2008, y por la Ley de Descentralización y Participación Social, ninguna autoridad de gobierno central debe intervenir en el proceso presupuestario, salvo los organismos de control pertinentes.

3. ASPECTOS CONCEPTUALES

3.1 Presupuesto, instrumento del sistema de planificación.

En la época actual se define al presupuesto como una herramienta de la planificación, o lo que en otras palabras se conoce como la “expresión financiera de la acción programada”. También se lo conoce como la operación que consiste en estimar cifras y reunir por funciones y elementos de funciones, los productos y los gastos que han sido previstos y autorizados por el programa o plan de acción para un periodo determinado. Esta caracterización del presupuesto ha sido tomada de la administración privada y replicada al ámbito público con ciertas adaptaciones.

El presupuesto público no es solamente un instrumento de carácter contable y financiero, su contenido y alcance está caracterizado por otras funciones que delimitan sus fines: como instrumento de planificación en el que se concretan objetivos y metas que se desean alcanzar en un período y compatibilizan con los requerimientos de desarrollo; como instrumento de programación porque establece las asignaciones suficientes para el desarrollo de acciones concretas.

Es decir hace una proyección objetiva y garantiza el logro de la propuesta como instrumento de administración, ya que define responsabilidades y obliga a una organización más eficiente para cumplir el compromiso establecido. Y, como instrumento de política, recoge las decisiones sobre el manejo y orientación de recursos, tanto por su origen como por el destino, que implícitamente reflejan la filosofía de acción de cada entidad.

3.2 Programación presupuestaria.

La necesidad de planificar todas las acciones de la administración local ha hecho que las instituciones públicas apliquen la programación presupuestaria debido a que recoge un conjunto de métodos y procedimientos que permiten preparar los programas de acción que han de ser incluidos en el presupuesto; es factible el desglose por programas de los objetivos y metas de largo plazo, siempre y cuando sean coherentes y compatibles con los requerimientos establecidos en las variables como el producto, consumo e inversión, entre otros, todos ellos contenidos en el plan de desarrollo.

Esta técnica auxiliar es de corto plazo; se utiliza para los programas y proyectos a ejecutar en el año. Es especializada porque se circunscribe a un sector definido, e involucra actividades y transacciones. Es mixta porque emplea dimensiones reales o metas y definición financieras y contables en el control y procesos de evaluación. Y, es interdependiente, en cuanto afronta problemas de competencia relacionados a otras disciplinas especializadas.

3.3 Principios del presupuesto.

Se conocen como “principios” a una serie de requisitos básicos que debe observar un presupuesto para ser considerado como tal.

Estos principios o requisitos son:

- **Universalidad:** hace referencia a que un presupuesto debe contener todos los ingresos y los gastos de la entidad u organismo al que se aplique. Es decir ningún recurso proveniente de cualquier fuente puede ser excluido; o en otros términos, todo lo presupuestable tiene que ser incluido en el presupuesto.
- **Unidad:** los presupuestos de los diferentes sectores de una misma entidad deben estar perfectamente armonizados y compatibilizados entre sí, de tal suerte que pueda presentarse un documento único que englobe la acción del conjunto.
- **Sinceridad:** en la formulación del presupuesto debe tenderse a la fijación de objetivos posibles de alcanzar, altamente complementarios entre sí, y que guarden la más alta prioridad. Aproximación en el cálculo, asignación y utilización de los recursos deben someterse a los objetivos seleccionados y a las reales posibilidades que se prevean para el período presupuestario, evitando la suspensión de actividades como consecuencia de falta de transparencia o claridad en los cálculos.
- **Periodicidad:** el presupuesto debe considerar un tiempo bien definido para su ejecución, sea este un día, una semana, un mes, un año, etc.
- **Exclusividad:** el presupuesto institucional de cada entidad responde a una característica propia de la comunidad, es decir no hay similitudes entre una y otra, sino únicamente semejanzas.
- **Previsión:** contenido en el concepto mismo del presupuesto, señala que éste debe formularse por anticipado a su aplicación.
- **Flexibilidad:** un presupuesto debe ser formulado y aprobado de tal forma que permita incorporar enmiendas, sin que por ello todo el sistema se invalide; que permita el control, seguimiento y evaluación de las acciones a través de la medición de los resultados.
- **Contenido programático:** está íntimamente vinculado a la concepción moderna del presupuesto, esto es, que éste no represente una simple nómina de ingresos y gastos, sino que además, todo un plan de acción adecuadamente concebido que responda a un proceso sistemático en la búsqueda de los objetivos institucionales.
- **Sustentabilidad:** el presupuesto debe representar la base financiera y de viabilidad que permita hacer efectiva la propuesta de actividades y acciones institucionales de corto plazo frente a las estrategias, lineamientos y políticas de mediano y largo plazo.

- **Claridad:** Expresa que el presupuesto debe ser presentado en términos comprensibles para todos los estamentos institucionales de tal forma que no haya margen alguno para dudas o interpretaciones personales.
- **Detalle (o especificidad):** un presupuesto debe contener un cierto grado de desagregamiento o desglose que permita, por un lado, que el responsable de su aplicación pueda visualizar rápidamente lo que les corresponde; y por el otro, que permita formarse una idea clara de la naturaleza de las transacciones que se efectuarán.
- **Equilibrio:** Este principio se refiere a la condición esencial de un presupuesto de que todo ingreso debe estar financiando un gasto; y viceversa, todo gasto debe tener una fuente de financiamiento debidamente sustentada, es decir siempre la suma total de ingresos será igual a la suma total de gastos. Además el presupuesto debe tener un equilibrio estructural que permite evaluar el destino de los recursos institucionales, así es imposible financiar gastos corrientes con ingresos de capital, y los egresos con destino específico no podrán distraerse para otros gastos.

4. PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto tiene un ciclo o conjunto de etapas sucesivas que necesariamente deben cumplirse secuencialmente en el tiempo que permiten llegar a un fin predeterminado. Anotada esta condición el ciclo presupuestario es un proceso continuo que no tiene límites en el tiempo, pues una vez iniciado, le sigue a la primera etapa una serie de otras etapas, hasta completar el proceso; el cual se reinicia y retroalimenta de inmediato.

El proceso presupuestario es parte de la planificación. Es un proceso continuo alternativo entre prueba y error que se autoalimenta y se perfecciona; metodológicamente se lo presenta articulado al período fiscal y contable por establecidos por ley. Es por ello que se pueden distinguir etapas definidas y que se ejecutan en cada época y se ajustan a lo que la ley con igual criterio señala. Estas etapas son las siguientes:

4.1 Definición de objetivos y metas.

Esta es una fase de decisión política, en que el cuerpo superior de un organismo define las necesidades de su jurisdicción de acuerdo con las prioridades de proyectos establecidos en sus planes de desarrollo local, y de acuerdo con las disponibilidades y capacidad operativa que cuantifica las metas que se proponen alcanzar en cada uno de los programas; y si no fuera factible determinará sus objetivos mediante un porcentaje de reducción de déficit de servicio o de satisfacción de necesidades.

Aprobación y Sanción del Presupuesto

Artículo 244.- Informe de la comisión de presupuesto.- *La comisión respectiva del legislativo local estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año.*

La comisión respectiva podrá sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.

Si la comisión encargada del estudio del presupuesto no presentare su informe dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo, el legislativo local entrará a conocer el proyecto del presupuesto presentado por el respectivo ejecutivo, sin esperar dicho informe.

Artículo 245.- Aprobación.- *El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos.*

La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias.

Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

Artículo 246.- Limitaciones del legislativo.- *El órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado no podrá aumentar la estimación de los ingresos de la proforma presupuestaria, salvo que se demuestre la existencia de ingresos no considerados en el cálculo respectivo.*

Artículo 247.- Veto.- *El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado conocerá el proyecto aprobado por el legislativo y podrá oponer su veto hasta el 15 de diciembre, cuando encuentre que las modificaciones introducidas en el proyecto por el legislativo local son ilegales o inconvenientes.*

El órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado deberá pronunciarse sobre el veto del ejecutivo al proyecto de presupuesto, hasta el 20 de diciembre. Para rechazar el veto se requerirá la decisión de los dos tercios de los miembros del órgano legislativo.

Si a la expiración del plazo indicado en el inciso anterior el legislativo del gobierno autónomo descentralizado no se hubiere pronunciado sobre las observaciones de la máxima autoridad ejecutiva, éstas se entenderán aprobadas.

Artículo 248.- Sanción.- *Una vez aprobado el proyecto de presupuesto por el legislativo del gobierno autónomo descentralizado, la máxima autoridad del ejecutivo lo sancionará dentro del plazo de tres días y entrará en vigencia, indefectiblemente, a partir del primero de enero.*

Artículo 249.- Presupuesto para los grupos de atención prioritaria.- *No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.*

COOTAD 11-08-2010

4.2 Preparación de los programas de trabajo.

De acuerdo con el Art. 233 del COOTAD aprobado por la Asamblea Nacional con fecha 11 de agosto de 2010, los departamentos o unidades administrativas deberán preparar sus programas de trabajo para el año siguiente hasta el 10 de septiembre de cada año. Estos programas contendrán objetivos, metas, y recursos, y deberán formularse en función de los planes de largo plazo, con el fin de poder realizar la evaluación.

Se procede a conformar los programas para las distintas áreas tomando como marco de referencia las decisiones de la etapa anterior, y de acuerdo con los objetivos y metas se procede a elaborar los cuadros de ejecución de los que se derivan los requerimientos de recursos según el calendario de avance previsto. Se determinan los fondos que sean necesarios y que en último término se resumen en asignaciones por objeto del gasto. Esta etapa debe estar a cargo de cada una de las unidades ejecutoras que conocen de las acciones necesarias, su distribución en el tiempo y otras condiciones que influyen en su desarrollo.

Programación del Presupuesto

Artículo 233.- Plazo.- *Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente, que contemple los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y bajo los principios de la participación definidos en la Constitución y la ley.*

Artículo 234.- Contenido.- *Cada plan operativo anual deberá contener una descripción de la magnitud e importancia de la necesidad pública que satisface, la especificación de sus objetivos y metas, la indicación de los recursos necesarios para su cumplimiento.*

Los programas deberán formularse en función de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

A fin de hacer posible su evaluación técnica, las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán presentar programas alternativos con objetivos de corto, mediano y largo plazo.

COOTAD 11-08-2010

4.3 Estimación de los ingresos.

Paralelamente a la programación de gastos ya analizada debe efectuarse la estimación de ingresos que establecerá el financiamiento de la entidad, esta etapa es decisiva, en cuanto constituye la objetiva proyección de cada una de las fuentes de recursos que fijarán las metas en este campo y el ajuste real del presupuesto.

Las direcciones financieras de cada Municipio se encargarán de realizar la estimación de ingresos y gastos hasta el 30 de julio. La base para la estimación de los ingresos será la suma resultante del promedio de los incrementos de recaudación de los últimos tres años, más la recaudación efectiva del año inmediato anterior, de la cual mediante análisis puede ser aumentada o disminuida, según las políticas económicas y fiscales, actualización y mejoras en las ordenanzas tributarias, tasas y contribuciones, que se prevean para el año en que va a regir el presupuesto.

Se tomarán en cuenta los efectos de factores exógenos a la administración que pueden haber influido fuera de lo considerado como normal (nuevos tributos, reformas de tarifas, exenciones, entre otras). Por otro lado, se tendrán que revisar los catastros y otros documentos disponibles, y confeccionar los faltantes, ya que se constituyen en el registro más útil para determinar el rendimiento potencial de cada rubro de ingresos.

Para la realización de determinados programas puede requerirse financiamiento adicional a través de empréstitos. En estos casos se deberá efectuar el análisis de la capacidad de endeudamiento, de las posibilidades de consecución de empréstitos, de las condiciones y trámites a seguir para lograrlos. Este estudio permite identificar las gestiones que se deben realizar con anticipación, con el objeto de conseguir que los desembolsos estén disponibles en forma oportuna a fin de no paralizar los programas que emprenda el municipio.

Con base en esta estimación realizada, el alcalde con el director financiero establecerán los cálculos definitivos de ingresos hasta el 15 de agosto, en el que se determinarán para cada departamento los límites de gastos a los que deben ceñirse para la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto. Los proyectos de las dependencias municipales deberán ser presentados a la Dirección Financiera hasta el 30 de septiembre debidamente justificados.

Estimación de Ingresos y Gastos

Artículo 235.- Plazo de la estimación provisional.- *Corresponderá a la dirección financiera o a quien haga sus veces, efectuar antes del 30 de julio, una estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero.*

Artículo 236.- Base.- *La base para la estimación de los ingresos será la suma resultante del promedio de los incrementos de recaudación de los últimos tres años más la recaudación efectiva del año inmediato anterior.*

La base así obtenida podrá ser aumentada o disminuida según las perspectivas económicas y fiscales que se prevean para el ejercicio vigente y para el año en que va a regir el presupuesto, o de acuerdo a las nuevas disposiciones legales que modifiquen al rendimiento de la respectiva fuente de ingreso, o bien de conformidad a las mejoras introducidas en la administración tributaria.

Artículo 237.- Plazo para el cálculo definitivo.- *En base a la estimación provisional de ingresos, el ejecutivo local, con la asesoría del jefe de la dirección financiera y las dependencias respectivas, establecerá el cálculo definitivo de los ingresos y señalará a cada dependencia o servicio hasta el 15 de agosto, los límites del gasto a los cuales deberán ceñirse en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto.*

Artículo 238.- Participación ciudadana en la priorización del gasto.- *Las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. El cálculo definitivo de ingresos será presentado en el mismo plazo del inciso anterior, por el ejecutivo, en la asamblea local como insumo para la definición participativa de las prioridades de inversión del año siguiente.*

La asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, considerando el límite presupuestario, definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, que serán procesadas por el ejecutivo local e incorporadas en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 239.- Responsabilidad de la unidad financiera.- *Los programas, subprogramas y proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados deberán ser presentados a la unidad financiera o a quien haga sus veces, hasta el 30 de septiembre, debidamente justificados, con las observaciones que creyeren del caso.*

Estos proyectos se prepararán de acuerdo con las instrucciones y formularios que envíe el funcionario del gobierno autónomo descentralizado a cargo del manejo financiero.

COOTAD 11-08-2010

4.4 Formulación del proyecto de presupuesto.

Cumplidas las etapas anteriores, y con los documentos definitivos, la Dirección Financiera, preparará el anteproyecto de presupuesto y lo pondrá a consideración del alcalde hasta el 20 de Octubre de cada año, que luego será presentado al concejo hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que sustenten los aumentos o disminuciones en la estimación de ingresos y en las previsiones de gastos, y la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y el estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso.

Si fuere el caso, para aquellos programas, subprogramas, actividades o proyectos que se consideren de alta prioridad, y para cuya ejecución se requieren ingresos adicionales de los estimados, debe acompañarse el proyecto complementario de financiamiento. La inclusión de estos programas y proyectos quedará sujeto a la aprobación del concejo.

Artículo 240.- Anteproyecto de presupuesto.- *Sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones de gastos, la persona responsable de las finanzas o su equivalente preparará el anteproyecto de presupuesto y lo presentará a consideración del Ejecutivo local hasta el 20 de octubre.*

Artículo 241.- Participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de presupuesto.- *El anteproyecto de presupuesto será conocido por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente, y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento. La resolución de dicho organismo se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local.*

Artículo 242.- Responsabilidad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado.- *La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso. Además, cuando fuere procedente, deberá acompañarse el proyecto complementario de financiamiento a que se refiere el artículo siguiente.*

Artículo 243.- Proyectos complementarios de financiamiento.- *El total de los gastos del proyecto de presupuesto no podrá exceder del total de sus ingresos. Si el costo de los*

programas, subprogramas, proyectos o actividades anuales de los gobiernos autónomos descentralizados fuere superior a los ingresos calculados, el ejecutivo local deberá presentar al órgano legislativo local un proyecto complementario de financiamiento para aquellos programas, subprogramas, actividades o proyectos que considere de alta prioridad y para cuya ejecución se requieren ingresos adicionales de los estimados, señalando sus fuentes de financiamiento. La inclusión definitiva de estos programas, subprogramas, actividades o proyectos en el presupuesto, quedará sujeta a la aprobación, por el legislativo local, del financiamiento complementario propuesto por la máxima autoridad ejecutiva.

COOTAD 11-08-2010

4.5 Esquema para el proyecto de Presupuesto.

- **Ingresos.** Debe contar con los elementos resumidos de políticas de financiamiento, medidas que se han de aplicar, breve descripción de ordenanzas vigentes y nuevas a expedirse, y reglamentos. Además se justificarán las estimaciones realizadas, naturaleza y monto de empréstitos a contratar, detalle de leyes, decretos, ordenanzas que generen rentas, y otros aspectos importantes que tengan relación con los ingresos previstos.
- **Egresos.** Esta parte del presupuesto está conformada por la apertura de programas y unidades ejecutoras, por el resumen de gastos programados, financiamiento de los gastos programados, resumen de recursos de personal, presentación de cada uno de los programas, distributivo de sueldos, y jornales.
- **Disposiciones Generales.** En este se contemplan las normas relacionadas con ingresos o recaudaciones de rentas, y con egresos y administración del gasto. Estas disposiciones sirven para aclarar, reforzar y complementar las normas para el fiel cumplimiento de las prescripciones legales y técnicas de la administración presupuestaria.

Artículo 220.- Referencia a las disposiciones normativas.- *La estructura del presupuesto se ceñirá a las disposiciones expresamente consignadas en este Código, en la ley respectiva, en la reglamentación general que expedirá el gobierno central y en la normativa que dicte el gobierno autónomo descentralizado respectivo.*

Artículo 221.- Partes del presupuesto.- *El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados constará de las siguientes partes:*

- a) *Ingresos;*
- b) *Egresos; y,*
- c) *Disposiciones generales.*

El presupuesto contendrá, además, un anexo con el detalle distributivo de sueldos y salarios.

El presupuesto obligatoriamente contemplará el respectivo financiamiento para dar cumplimiento a los contratos colectivos, actas transaccionales o sentencias dictadas sea por los tribunales de conciliación y arbitraje o, los jueces laborales o constitucionales.

Artículo 222.- Agrupamiento del presupuesto.- *Los ingresos del presupuesto se agruparán por títulos y capítulos y se distribuirán por partidas. Los egresos se agruparán por programas, subprogramas y proyectos, conforme a la normativa vigente.*

Las disposiciones generales que no estuvieren establecidas en la ley o en un reglamento general sobre la materia, contendrán las normas necesarias para el mejor cumplimiento del presupuesto.

COOTAD 11-08-2010

- **Presupuestos anexos.** Conjuntamente con el presupuesto de la entidad, y cuando esta tenga una empresa, proyecto o unidad ejecutora que se manejan con presupuesto independiente o especial, debe formularse el respectivo presupuesto, observando una estructura similar.

Si bien en la introducción del presupuesto constarán las referencias sobre las distintas empresas, conviene que para cada una de ellas se amplíen las informaciones referentes a la base legal, política, funciones, objetivos, organización y coordinación con los demás departamentos, servicios y empresas. Los ingresos y egresos guardarán la misma estructura. Se deben formular los respectivos detalles de sueldos y jornales y establecer las correspondientes disposiciones generales en coordinación con las del presupuesto principal.

- **Anexo de fondos ajenos.** Constarán todas las rentas que se recauden o que sean retenidas a través de la Tesorería y que pertenecen a otras entidades y al gobierno central como aportes al IESS, judiciales, fondos de garantía, entre otros, que deben efectuarse de conformidad con la ley.

4.6 Presentación de un presupuesto de ingresos y de un programa presupuestario.

Para la formulación del presupuesto se considera como instrumento el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, el mismo que está estructurado por grupos, subgrupos e ítems, por lo que constituye el principal elemento de ordenamiento y de organización de las asignaciones, y distingue el origen y fuente de los ingresos, naturaleza y uso de los gastos. Los ingresos y gastos se clasifican en:

- *Ingresos corrientes*: Están conformados por los impuestos, las tasas y contribuciones, la venta de bienes y servicios de consumo, las rentas de sus inversiones y las multas tributarias y no tributarias, las transferencias sin contraprestación, las donaciones y otros ingresos.
- *Ingresos de capital*: Proviene de la venta de bienes de larga duración, de la recuperación de inversiones y de la recepción de dinero, bienes o servicios como transferencias o donaciones sin contraprestación.
- *Ingresos de financiamiento*: Proviene de la captación del ahorro interno o externo y constituyen fuentes adicionales de fondos obtenidos por el sector público, para financiar sus actividades operativas, productivas y de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

De los Ingresos

Artículo 223.- Títulos.- *Los ingresos presupuestarios se dividirán en los siguientes títulos:*

Título I. Ingresos tributarios;

Título II. Ingresos no tributarios; y,

Título III. Empréstitos.

Artículo 224.- Formas de clasificación de los ingresos.- *Los gobiernos autónomos descentralizados dentro de su normativa correspondiente y en concordancia con la normativa de las finanzas públicas vigente, establecerán las formas de clasificación de los ingresos.*

Parágrafo Primero

Ingresos Tributarios

Artículo 225.- Capítulos básicos.- *Los ingresos tributarios comprenderán las contribuciones señaladas en este Código y se dividirán en los tres capítulos básicos siguientes:*

Capítulo I.- Impuestos, *que incluirán todos los que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, por recaudación directa o por participación.*

Capítulo II.- Tasas, *que comprenderá únicamente las que recaude la tesorería o quien haga sus veces de los gobiernos autónomos descentralizados, no incluyéndose, por consiguiente, las tasas que recauden las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados.*

Capítulo III.- *Contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento, que se sujetarán a la misma norma del inciso anterior.*

Parágrafo Segundo

Ingresos No Tributarios

Artículo 226.- Clasificación.- *Los ingresos no tributarios se clasificarán en los siguientes capítulos:*

Capítulo I.- *Rentas patrimoniales, que comprenderán los siguientes grupos:*

- a) *Ingresos provenientes del dominio predial (tierras y edificios);*
- b) *Utilidades provenientes del dominio comercial;*
- c) *Utilidades provenientes del dominio industrial;*
- d) *Utilidades de inversiones financieras; y,*
- e) *Ingresos provenientes de utilización o arriendo de bienes de dominio público.*

Capítulo II.- *Transferencias y aportes con los siguientes grupos:*

- a) *Asignaciones fiscales;*
- b) *Asignaciones de entidades autónomas, descentralizadas o de otros organismos públicos; y,*
- c) *Transferencias del exterior.*

Capítulo III.- *Venta de activos, con los siguientes grupos:*

- a) *De bienes raíces; y,*
- b) *De otros activos.*

Capítulo IV.- *Ingresos varios, que comprenderán los que no deben figurar en ninguno de los grupos anteriores incluidas donaciones.*

COOTAD 11-08-2010

- *Gastos corrientes:* Son egresos que se destinan para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos

sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios de consumo, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.

- *Gastos de producción:* Son los costos ocasionados en las actividades operacionales de producción para la obtención, transformación y comercialización de bienes y servicios destinados al mercado, generados por empresas públicas. Están conformados por los gastos en personal y los bienes y servicios destinados a la producción.
- *Gastos de inversión:* Son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado mediante actividades operacionales de inversión, comprendidas en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión.
- *Gastos de capital:* Están destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos, valores negociados en el mercado financiero.
- *Aplicación del financiamiento:* Recursos destinados al pago de la deuda pública, así como al rescate de títulos y valores emitidos por entidades del sector público. Están conformados por la amortización de la deuda pública y los saldos de ejercicios anteriores.

De los Gastos

Artículo 228.- Agrupamiento del gasto.- *Los egresos del fondo general se agruparán en áreas, programas, subprogramas, proyectos y actividades. En cada programa, subprograma, proyecto y actividad deberán determinarse los gastos corrientes y los proyectos de inversión, atendiendo a la naturaleza económica predominante de los gastos, y deberán estar orientados a garantizar la equidad al interior del territorio de cada gobierno autónomo descentralizado.*

Los egresos de los programas, subprogramas, proyectos y actividades se desglosarán, además, uniformemente en las partidas por objeto o materia del gasto, que sean necesarias para la mejor programación.

Artículo 229.- Unidades de asignación.- *Todos los gastos que realicen las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados tienen que incluirse en una unidad de asignación. Serán unidades de asignación los programas, subprogramas, proyectos y actividades.*

Artículo 230.- Áreas.- *El presupuesto de gastos comprenderá las siguientes áreas:*

- a) **Servicios generales.-** La función de servicios generales comprende aquellos que normalmente atiende la administración de asuntos internos de la entidad y el control del cumplimiento de la normativa de los gobiernos autónomos descentralizados;
- b) **Servicios sociales.-** La función de servicios sociales se relaciona con los servicios destinados a satisfacer necesidades sociales básicas;
- c) **Servicios comunales.-** La función de servicios comunales se refiere a las obras y servicios públicos necesarios para la vida de la comunidad;
- d) **Servicios económicos.-** La función de servicios económicos se refiere primordialmente a la provisión de las obras de infraestructura económica del territorio de cada nivel de gobierno; y,
- e) **Servicios inclasificables.-** Aquellos que no están previstos en los conceptos anteriores.

Artículo 231.- Clasificación.- Los gobiernos autónomos descentralizados, dentro de su normativa correspondiente y en concordancia con la normativa vigente en finanzas públicas, clasificarán sus gastos.

Artículo 232.- Eliminación de programas.- Los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con sus necesidades, podrán prescindir de cualquier programa o crear uno nuevo.

COOTAD 11-08-2010

4.7 Aprobación del proyecto de ordenanza de presupuesto.

Una vez que se ha verificado que el presupuesto recoge las políticas y decisiones fundamentales a través de distintas partes constitutivas del proyecto, y se encuentra dentro de los límites de la capacidad financiera y operativa de la entidad, se da paso a su aprobación lo que implica una responsabilidad legal y un compromiso formal ante la comunidad.

Hasta el 20 de noviembre la comisión de finanzas del concejo emitirá el informe del proyecto de presupuesto, además podrá sugerir cambios para la supresión o reducción del gasto, que no impliquen nuevo financiamiento. De no disponer del informe dentro del plazo previsto, el alcalde pondrá a consideración del concejo el proyecto de presupuesto, el mismo que lo estudiará y lo aprobará hasta el 10 de diciembre.

Si no lo realiza en el plazo determinado se entenderá aprobado el proyecto de presupuesto presentado por el alcalde. Una vez aprobado el proyecto de presupuesto el alcalde procederá a sancionarlo en un plazo de tres días y entrará en vigencia el primero de enero.

Aprobación y Sanción del Presupuesto

Artículo 244.- Informe de la comisión de presupuesto.- La comisión respectiva del legislativo local estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año.

La comisión respectiva podrá sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.

Si la comisión encargada del estudio del presupuesto no presentare su informe dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo, el legislativo local entrará a conocer el proyecto del presupuesto presentado por el respectivo ejecutivo, sin esperar dicho informe.

Artículo 245.- Aprobación.- El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos.

La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias.

Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

Artículo 246.- Limitaciones del legislativo.- El órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado no podrá aumentar la estimación de los ingresos de la proforma presupuestaria, salvo que se demuestre la existencia de ingresos no considerados en el cálculo respectivo.

Artículo 247.- Veto.- El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado conocerá el proyecto aprobado por el legislativo y podrá oponer su veto hasta el 15 de diciembre, cuando encuentre que las modificaciones introducidas en el proyecto por el legislativo local son ilegales o inconvenientes.

El órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado deberá pronunciarse sobre el veto del ejecutivo al proyecto de presupuesto, hasta el 20 de diciembre. Para rechazar el veto se requerirá la decisión de los dos tercios de los miembros del órgano legislativo.

Si a la expiración del plazo indicado en el inciso anterior el legislativo del gobierno autónomo descentralizado no se hubiere pronunciado sobre las observaciones de la máxima autoridad ejecutiva, éstas se entenderán aprobadas.

Artículo 248.- Sanción.- *Una vez aprobado el proyecto de presupuesto por el legislativo del gobierno autónomo descentralizado, la máxima autoridad del ejecutivo lo sancionará dentro del plazo de tres días y entrará en vigencia, indefectiblemente, a partir del primero de enero.*

Artículo 249.- Presupuesto para los grupos de atención prioritaria.- *No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria.*

COOTAD 11-08-2010

4.8 Ejecución y control del presupuesto.

Aprobados los presupuestos, corresponde a cada organismo o departamento, llevarlos a la práctica. Para ello es indispensable contar con una organización y dirección adecuada.

En síntesis, en esta etapa se realizan todas las acciones que se han previsto en los programas y proyectos, que comprende la movilización de recursos humanos, materiales financieros y jurídicos para el logro de metas y objetivos previstos en el presupuesto. Esta etapa coincide con el año fiscal.

Ejecución del Presupuesto

Artículo 250.- Programación de actividades.- *Una vez sancionada la normativa presupuestaria, los responsables de los programas, subprogramas o proyectos elaborarán con las unidades de planificación y financiera la programación de actividades de los gobiernos autónomos descentralizados y someterán a consideración del ejecutivo del gobierno autónomo un calendario de ejecución y desarrollo de actividades, detalladas por trimestres, el mismo que se conocerá en el seno de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. Esta programación guardará coherencia con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial.*

Artículo 251.- Cupos de gasto.- El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado y la persona responsable de la unidad financiera, o quien haga sus veces, de acuerdo con la ley, estudiarán los calendarios de ejecución y desarrollo de actividades, los relacionarán con las previsiones mensuales de ingresos y procederán a fijar, para cada programa y subprograma, las prioridades y cupos de gasto correspondientes, dentro del término de ocho días anteriores a cada trimestre.

Corresponderá a la persona responsable de la unidad financiera o a quien haga sus veces, fijar los primeros ocho días de cada mes, los cupos de gasto por partidas en relación con los cupos de disponibilidad de que trata el inciso anterior.

Los cupos así fijados se comunicarán al tesorero de los gobiernos autónomos descentralizados, quien los anotará para determinar así el límite de los egresos mensuales por partidas, salvo las modificaciones que el ejecutivo y el funcionario a cargo de la unidad financiera efectúen en los cupos de que trata el inciso anterior.

La provisión de bienes y materiales se efectuará en estricta relación con las disponibilidades, según la determinación de los cupos antes mencionados, debiendo el tesorero efectuar los pagos en estricto orden cronológico.

Todo bien a proveerse por particulares al gobierno autónomo descentralizado deberá estar previamente comprometido en el respectivo cupo. El funcionario que ordene y comprometan el crédito de los gobiernos autónomos descentralizados al margen de este requisito será personalmente responsable del pago y contra quien ejercerá la acción del cobro el acreedor. Los compromisos que no fueren satisfechos hasta el 31 de diciembre, para los fines de la liquidación definitiva del presupuesto se considerarán anulados.

Artículo 252.- Contabilidad.- La contabilidad presupuestaria se realizará con base a la normativa vigente de las finanzas públicas.

Artículo 253.- Responsabilidad por el uso de los fondos de terceros.- Los fondos de terceros no podrán servir para cubrir egresos que no sean los que correspondan a las entregas que deben hacerse a sus propios beneficiarios. Los funcionarios que autorizaren distinto empleo y el tesorero que lo hiciere, con o sin orden, serán responsables económicamente por el uso indebido de los fondos, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales que correspondan.

Artículo 254.- Egresos.- No se podrá efectuar ningún egreso sino con cargo al presupuesto del ejercicio vigente.

COOTAD 11-08-2010

4.9 Reformas del presupuesto.

En este período se procede a la rectificación del presupuesto mediante reformas que se justifican por su ineludible realización, y no las que persigan cambiar el sentido del compromiso inicial que consta en el presupuesto. Es decir, que una reforma no puede ser instrumento de regulación que cubra deliberadas desviaciones en perjuicio de lo programado y que desvirtúe las decisiones adoptadas en la elaboración y aprobación del presupuesto. En conclusión, las reformas no pueden ser efectuadas al final del ejercicio puesto que a más de legalizar presupuestariamente un egreso excesivo o fuera de programa, está en contra de lo actuado dejando al descubierto otros egresos o desfinanciándolos.

Reforma del Presupuesto

Artículo 255.- Reforma presupuestaria.- Una vez sancionado y aprobado el presupuesto sólo podrá ser reformado por alguno de los siguientes medios: trasposos, suplementos y reducciones de créditos. Estas operaciones se efectuarán de conformidad con lo previsto en las siguientes secciones de este Código.

COOTAD 11-08-2010

4.9.1 El presupuesto se reforma a través de las siguientes medidas.

- **Trasposos de crédito:** Estos se efectúan dentro de una misma función, programa o subprograma o de éstos a otros, siempre que existan fondos disponibles suficientes y en ningún caso afecten a los ingresos.

Trasposos de Créditos

Artículo 256.- Trasposos.- El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, de oficio o previo informe de la persona responsable de la unidad financiera, o a pedido de este funcionario, podrá autorizar trasposos de créditos disponibles dentro de una misma área, programa o subprograma, siempre que en el programa, subprograma o partida de que se tomen los fondos hayan disponibilidades suficientes, sea porque los respectivos gastos no se efectuaren en todo o en parte debido a causas imprevistas o porque se demuestre con el respectivo informe que existe excedente de disponibilidades.

Los trasposos de un área a otra deberán ser autorizados por el legislativo del gobierno autónomo descentralizado, a petición del ejecutivo local, previo informe de la persona responsable de la unidad financiera.

Artículo 257.- Prohibiciones.- No podrán efectuarse traspasos en los casos que se indican a continuación:

1. Para egresos que hubieren sido negados por el legislativo del gobierno autónomo, a no ser que se efectúe siguiendo el mismo trámite establecido para los suplementos de crédito relativos a nuevos servicios;
2. Para creación de nuevos cargos o aumentos de las asignaciones para sueldos constantes en el presupuesto;
3. De programas que se hallen incluidos en planes generales o regionales de desarrollo; y,
4. De las partidas asignadas para el servicio de la deuda pública, a no ser que concurra alguno de estos hechos:
 - a) Demostración de que ha existido exceso en la previsión presupuestaria;
 - b) Que no se hayan emitido o no se vayan a emitir bonos correspondientes a empréstitos previstos en el presupuesto; o,
 - c) Que no se hayan formalizado, ni se vayan a formalizar contratos de préstamos, para cuyo servicio se estableció la respectiva partida presupuestaria.

Artículo 258.- Informe al legislativo.- El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado deberá informar al legislativo correspondiente, en la sesión más próxima, acerca de los traspasos que hubiere autorizado.

COOTAD 11-08-2010

- **Suplementos de crédito:** Implica un incremento de los ingresos previstos inicialmente para mantener un equilibrio presupuestario. Además tiene que existir un incremento correlativo en los egresos.

Suplementos de Créditos

Artículo 259.- Otorgamiento.- Los suplementos de créditos se clasificarán en: créditos adicionales para servicios considerados en el presupuesto y créditos para nuevos servicios no considerados en el presupuesto.

Los suplementos de créditos no podrán significar en ningún caso disminución de las partidas constantes en el presupuesto.

El otorgamiento de suplementos de créditos estará sujeto a las siguientes condiciones:

- a) Que las necesidades que se trata de satisfacer sean urgentes y no se las haya podido prever;
- b) Que no exista posibilidad de cumplirla ni mediante la partida de imprevistos, ni

mediante traspasos de créditos;

- c) *Que se creen nuevas fuentes de ingreso o se demuestre que las constantes en el presupuesto deben rendir más, sea por no habérselas estimado de manera suficiente o porque en comparación con el ejercicio o ejercicios anteriores se haya producido un aumento ponderado total de recaudaciones durante la ejecución del presupuesto y existan razones fundadas para esperar que dicho aumento se mantenga o incremente durante todo el ejercicio financiero; y,*
- d) *Que en ninguna forma se afecte con ello al volumen de egresos destinados al servicio de la deuda pública o a las inversiones.*

Artículo 260.- Solicitud.- *Los suplementos de crédito serán solicitados al legislativo del gobierno autónomo descentralizado por el ejecutivo en el segundo semestre del ejercicio presupuestario, salvo situación de emergencia, previo informe de la persona responsable de la unidad financiera.*

COOTAD 11-08-2010

- **Reducción de créditos:** Se realiza cuando los ingresos efectivos tienden a ser inferiores a las cantidades efectivas asignadas en el presupuesto; se da una reducción de ingresos y gastos.

Reducción de Créditos

Artículo 261.- Resolución.- *Si en el curso del ejercicio financiero se comprobare que los ingresos efectivos tienden a ser inferiores a las cantidades asignadas en el presupuesto, el legislativo del gobierno autónomo descentralizado, a petición del ejecutivo, y previo informe de la persona responsable de la unidad financiera, resolverá la reducción de las partidas de egresos que se estime convenientes, para mantener el equilibrio presupuestario.*

Artículo 262.- Consulta a los responsables de ejecución.- *Para efectuar las reducciones de créditos, el ejecutivo gobierno autónomo descentralizado, consultará a los responsables de la ejecución de los programas o subprogramas afectados con esta medida, sobre las partidas que al disminuirse, afectan menos al adecuado desarrollo de las actividades programadas. Podrán también pedirles que determinen el orden de importancia y trascendencia de los programas o subprogramas, cuando la cuantía de las reducciones haga aconsejable la supresión de los mismos.*

COOTAD 11-08-2010

- **Reforma de las disposiciones generales:** Se lo realiza para mejorar el control presupuestario. Es conveniente reformar las disposiciones del presupuesto teniendo presente que un traspaso, suplemento, y reducción de crédito, debe efectuarse considerando el aspecto corriente y de capital.

La reforma debe estar acompañada de un informe explicativo, especificaciones técnicas de los proyectos y obras, cédulas presupuestarias cortadas a la fecha de la reforma, y otros que fueren pertinentes.

4.10 Clausura del presupuesto.

Al finalizar el ejercicio fiscal para el cual rige el presupuesto se procede a la clausura; esto significa que no pueden contraerse compromisos ni obligaciones con cargo al presupuesto por lo cual cierra su vigencia, pudiendo concluir con las tareas contables pendientes.

Artículo 263.- Plazo de clausura.- *El cierre de las cuentas y la clausura definitiva del presupuesto se efectuará al 31 de diciembre de cada año.*

Los ingresos que se recauden con posterioridad a esa fecha se acreditarán en el presupuesto vigente a la fecha en que se perciban, aun cuando hayan sido considerados en el presupuesto anterior.

Después del 31 de diciembre no se podrán contraer obligaciones que afecten al presupuesto del ejercicio anterior.

Artículo 264.- Obligaciones pendientes.- *Las obligaciones correspondientes a servicios o bienes legalmente recibidos antes del cierre del ejercicio financiero conservarán su validez en el próximo año presupuestario, debiendo imputarse a la partida de deudas pendientes de ejercicios anteriores, del nuevo presupuesto.*

COOTAD 11-08-2010

4.11 Liquidación del presupuesto.

Es el proceso final con que se cierra el ejercicio financiero y el propio presupuesto. El objetivo principal es demostrar los resultados de ejecución presupuestaria de ingresos y gastos, el déficit de caja y la utilidad en el superávit, detectar los desvíos que pueden haberse producido en la aplicación de normas legales y reglamentarias que rigen la ejecución presupuestaria, con base en

estados de ejecución presupuestaria, de resultados, situación financiera entre otros, con los que termina el proceso contable del presupuesto.

Artículo 265.- Plazo de liquidación.- *La unidad financiera o quien haga sus veces procederá a la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, hasta el 31 de enero, y a la determinación de los siguientes resultados:*

- 1. El déficit o superávit financiero, es decir, la relación de sus activos y pasivos corrientes y a largo plazo. Si los recursos fueren mayores que las obligaciones, habrá superávit y en el caso inverso, déficit. Si existiere déficit financiero a corto plazo que es el resultante de la relación de sus activos y pasivos corrientes, el ejecutivo local, bajo su responsabilidad y de inmediato, regulará, para cubrir el déficit, la partida "Deudas Pendientes de Ejercicios Anteriores" con traspasos de créditos, de acuerdo con los procedimientos señalados en los artículos 259 y 260, según el caso.*
- 2. El déficit o superávit provenientes de la ejecución del presupuesto, se determinará por la relación entre las rentas efectivas y los gastos devengados. Si las rentas efectivas fueren mayores que los gastos devengados se considerará superávit. En el caso inverso habrá déficit.*

La unidad responsable de las finanzas entregará al ejecutivo gobierno autónomo descentralizado la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior.

Artículo 266.- Rendición de Cuentas.- *Al final del ejercicio fiscal, el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado convocará a la asamblea territorial o al organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, para informar sobre la ejecución presupuestaria anual, sobre el cumplimiento de sus metas, y sobre las prioridades de ejecución del siguiente año.*

COOTAD 11-08-2010

4.12 Evaluación.

Transcurrido un cierto periodo de tiempo se realiza una comparación y análisis entre lo presupuestado y lo realmente realizado. La evaluación consiste, entonces, en determinar en primer lugar el grado de cumplimiento de lo programado en el presupuesto; y en segundo lugar, analizar y buscar las causas de las variaciones, si estas se produjeron, con el objeto de proporcionar elementos de juicio para la adopción de medidas correctivas oportunas. Para la evaluación se deben considerar algunos criterios y coeficientes como: económico - financiero en el que se debe considerar la rentabilidad del capital invertido y maximizar los beneficios; y en lo social, tratar de obtener el mayor beneficio para la sociedad en su conjunto.

Para esta etapa se consideran instrumentos como presupuestos de años anteriores, estados financieros y análisis estadísticos de los ingresos y egresos, y análisis de los indicadores como autonomía, dependencia, eficiencia, liquidez, ingreso per cápita, razón de endeudamiento, solvencia, entre otros. Con estos se puede realizar la medición de resultados, análisis de variaciones, definición y adopción de medidas correctivas para el futuro, que inclusive comprometen el peso tributario, privación de obras y servicios en ejercicios posteriores.

Para la evaluación de eficiencia y evaluación social se utilizan parámetros como: políticas de acción adoptadas para alcanzar un mejor rendimiento de los directivos, empleados y trabajadores en cumplimiento de sus funciones específicas; y políticas implementadas y adoptadas para el control de los ingresos y gastos. En tanto que para la evaluación social se consideran aspectos relativos a programas iniciados y concluidos, estimados pero no iniciados, suspendidos en su ejecución, y los efectos posibles por la falta de ejecución de programas y proyectos.

Los presupuestos participativos son instrumentos importantes para materializar a corto plazo la visión de largo plazo de los cantones, parroquias, ciudades, y que en el proceso de ejecución, interviene un comité o contraloría social con el objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, la transparencia en los procesos contractuales de obras públicas, el financiamiento, manejo presupuestario, y que los ciudadanos conozcan sus derechos y obligaciones, que participen en la toma de decisiones en asuntos que influyen en su calidad de vida, que se difundan los resultados y avances, y que la información esté al alcance de todos los ciudadanos.

La institucionalidad de presupuestos participativos va desde los procesos informales de voluntad política de los alcaldes y de la participación de la sociedad, en los que los presupuestos se realizan mediante una distribución equilibrada entre las comunidades, hasta aquellos que mediante la formulación de ordenanzas determinan los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

5. BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS AME (2005). **Manual del Alcalde**; Cooperación Ecuador República Federal de Alemania GTZ.

BULLER, EDUARDO; con colaboración de Aldemar Puentes y Mónica Donoso (1996). **Manual para Facilitadores de Cursos de Desarrollo Institucional Municipal**. Programa de Capacitación Municipal. IULA/BID/CELCADEL. Quito.

BURBANO, JORGE Y ORTIZ, ALBERTO (n/d). **Presupuestos: Enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos**. Mc Graw Hill Bogotá. Segunda Edición.

CASTILLO, JOSÉ BOLÍVAR (1997). **Descentralización del Estado y Desarrollo Fronterizo**. Impresión: Gráfica Cobos. Quito. 2da Edición.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, aprobado por la Asamblea Nacional el 11 de agosto de 2010.

Constitución Política del Ecuador, aprobada el 5 de junio de 1998, publicada en R. O. N° 1 de fecha 11 de agosto de 1998.

Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, N° 27, publicada en R. O. N° 169 de fecha 8 de octubre de 1997, reformada en febrero, 2002, y julio de 2003.

Ley de Régimen Municipal, publicada en Suplemento de el R. O. N° 429 de fecha 27 de septiembre del 2004.

Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), Ley N° 1429 publicada en noviembre de 1977.

Ley Orgánica de Presupuestos, publicada en R. O. N° 769 de fecha 21 de marzo de 1951; y Ley de Presupuestos del Sector Público, publicado en R. O. N° 76 de noviembre de 1992.

MALDONADO R. MIGUEL (1998). **Gerencia Municipal Moderna**. Manuales de Capacitación Municipal N° 4. Imprenta Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito.

MUÑOZ J. FRANCISCO (1999); Compilador y Otros. **Descentralización**. Edit. Trama Social. Quito.

RAMÍREZ, MÓNICA (1995). **Manual del Instructor de Gerencia Financiera Municipal**. Serie Manuales de Capacitación de IULA/CELCADEL. Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA; Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL. Quito.

Reglamento a la Ley de Descentralización y participación Social, Decreto Ejecutivo N° 1581, publicado en Suplemento R. O. N° 349, de 18 de junio de 2001.

ROSALES, MARIO (1994). *Los Secretos del Buen Alcalde*. Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales, IULA; Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, CELCADEL. Proyecto SACDEL. Santiago de Chile.

ZEA Z., VÍCTOR Y ZEA Z. FRANCISCO (2008). *Presupuesto por Programas para Gobiernos Locales*. Universidad Técnica José Peralta, Consorcio de Consejos Provinciales y Municipios del Norte del País (CON-NOR), I. Municipio de Ibarra. Ibarra.

Como ha sido analizado en nuestro Módulo VIII de manera eminentemente práctica, la gestión financiera es un elemento que debe ser trabajado y proyectado para todo el quehacer de los Municipios. Sin este elemento en adecuado funcionamiento sería imposible garantizar el logro de cualquier de los objetivos operativos planteados, y nuestra acción material para promover una mejora en las condiciones de vida de la población sería imposibilitada. Hemos analizado los principios fundamentales de la gestión financiera, y hemos contrastado los factores de la misma ante nuestra manera particular de trabajo como Municipios. El aprendizaje sobre este factor financiero es también de gran importancia en el nuevo marco estructural y legal del Estado hoy. Como se ha analizado en los otros Módulos, el Municipio tiene un papel de gran preponderancia para poner en práctica los elementos estructurales e institucionales, sean competencias y regulaciones, pero sin una adecuada gestión administrativa que pase por un ejercicio de co-responsabilidad y cumplimiento fiscal de la ciudadanía, esto será solamente una buena intención o se quedará en planificaciones propicias que no puedan llevarse adelante.

Es necesario que los ejercicios prácticos que se realizaron en este Módulo sean insertados en el trabajo cotidiano del Municipio, sobre todo la parte de identificación de las principales debilidades y potencialidades financieras de nuestro cantón y territorio, el reconocimiento de los conceptos sobre presupuestación, su estructura y ciclo, así como el trabajo aplicado de cálculo de ingresos y egresos en el Municipio, y las fuentes de financiamiento. Con estos aspectos clarificados, con el análisis a detalle de la normativa financiera vigente, y el ejercicio de aplicación de indicadores de programación y presupuesto, creemos que la ESGP ha aportado en la promoción de una gerencia financiera municipal más adecuada; una que cuente con el apoyo de todos los actores vinculados en el tema, que en realidad son todos los departamentos. Estos aportes son clave para conectarse con los correspondientes a los Módulos IX y X, propiamente orientados a “Proyectos de Desarrollo”, y a “Proyectos Productivos”, respectivamente. Cualquier proceso de elaboración de proyectos requiere de una depurada y muy clara gestión financiera. Como se puede confirmar, todos los Módulos anteriores de la ESGP han ido preparando el camino para que los contenidos, aprendizajes y experiencias se concreten en lo que hemos denominado como una propuesta estratégica de aplicación para la mejora de la gestión. En este sentido la Propuesta Estratégica de la ESGP toma forma con toda claridad en este momento, y es por ello que el Módulo IX es el espacio primero dedicado a diseñar de manera definitiva nuestra propuesta de aplicación.

El Módulo IX es, entonces, el que abre la puerta para culminar los contenidos teórico-prácticos, y garantizar la concreción de los mismos en una propuesta que cuente con los elementos generales para la presentación de un proyecto de desarrollo. En este Módulo analizaremos a detalle las fases en la elaboración de un proyecto, dentro del modelo de planificación para el desarrollo territorial, de forma que se mantenga el eje territorial como base, ahora desde una comprensión de los distintos niveles de gobierno y sus competencias en cuanto a presentación de proyectos. Analizaremos a detalle un caso práctico de referencia, y ante el cual los diseños de cada Municipio puedan ponerse en diálogo para rescatar aprendizajes, anticipar dificultades, y se pueda fortalecer el proceso de aplicación del Marco Lógico.