
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Ecuador



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Ecuador

Resumen de los cambios observados entre 2008 y 2013

En 2008 Ecuador aprobó una nueva Constitución Política que ha servido como fundamento para reformar el marco legal e institucional del país vigente hasta entonces. Puesto que el primer informe se preparó antes del inicio de tales cambios, el segundo informe evidencia las transformaciones ocurridas durante este período. En 2010 se promulgó el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), que abarca un amplio espectro de funciones de la gestión pública y que sentó las bases para la nueva institucionalidad que se está redefiniendo en el país en el campo de la planificación, el presupuesto, la gestión financiera pública, el seguimiento y la evaluación.

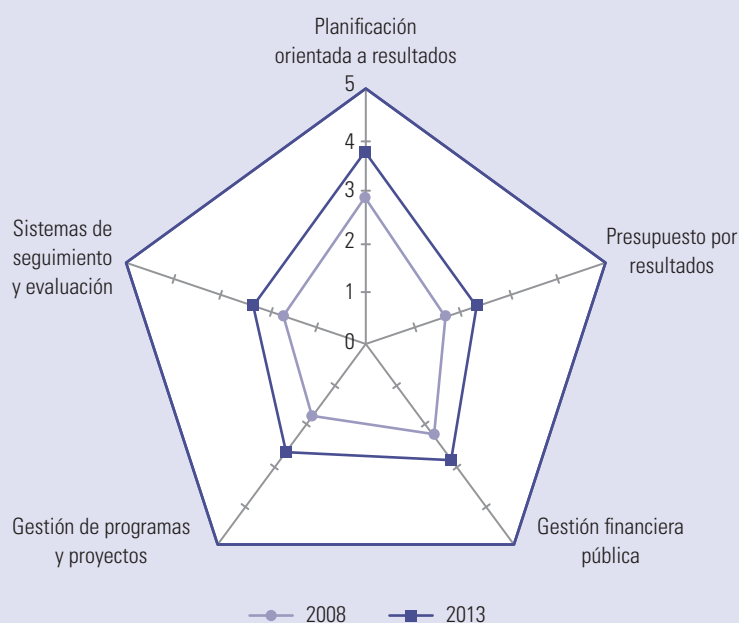
Durante el período en estudio se observa un avance de todos los pilares de la gestión para resultados, impulsado por los entes rectores de los sistemas de planificación (SENPLADES), finanzas públicas (Ministerio de Finanzas) y gestión pública (SNAP), lo que ha tenido efectos positivos en las prácticas de gestión de los ministerios ejecutores del gasto público. También se observan progresos más pronunciados en cuatro áreas: la planificación estratégica, presupuesto por resultados, el seguimiento de la gestión pública y las adquisiciones públicas. En efecto, el ente rector de la planificación se ha fortalecido, tanto porque cuenta con un marco legal más comprensivo como porque sus capacidades institucionales se han incrementado; la Secretaría de la Administración Pública (SNAP) ha desarrollado un sistema de seguimiento de la gestión pública, llamado Gobierno por Resultados (GPR); se ha creado el ente rector de las compras públicas, Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y se lo ha dotado de un sistema electrónico para que se realicen las transacciones en línea.

Los mayores desafíos que enfrenta el país para fortalecer la GpRD están vinculados con mejorar la articulación entre el plan y el presupuesto, implementar los instrumentos del presupuesto por resultados, mejorar la gestión de los riesgos fiscales e implantar un sistema de evaluaciones independientes de los programas y políticas gubernamentales.

Puntaje de Ecuador en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2008-2013

PILARES	2008	2013
Planificación orientada a resultados	2,8	3,7
Presupuesto por resultados	1,6	2,3
Gestión financiera pública	2,3	2,9
Gestión de programas y proyectos	1,8	2,7
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,7	2,3
Promedio	2,1	2,8

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Ecuador



Avances en la implementación de GpRD en Ecuador

Planificación	Aprobación de un nuevo marco legal y fortalecimiento de la institución rectora de la planificación.
Presupuesto	Desarrollo de programación presupuestaria cuatrienal, que se actualiza anualmente.
Gestión financiera	Fortalecimiento del marco legal que regula el sistema de compras públicas, creación de su ente rector e implementación de un sistema en línea.
Gestión de programas y proyectos	Creación de la Metodología de Priorización de Proyectos de Inversión Pública y del sistema electrónico para gestionar la información de esta inversión. Contratos de gestión con las autoridades ministeriales (Plan Anual Comprometido) y creación de estándares de calidad en algunos sectores.
Sistemas de seguimiento y evaluación	Fortalecimiento del seguimiento de la gestión gubernamental por medio de la creación del sistema Gobierno por Resultados (GPR).

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2008	2013
Planificación orientada a resultados	2,8	3,7
Capacidad estratégica de planificación	3,0	4,1
Operatividad de la planificación	3,1	3,9
Carácter participativo de la planificación	2,0	2,9

Se fortaleció la capacidad estratégica de planificación gracias a la aprobación en 2010 del COPLAFIP mediante el cual se crea y regula el sistema de planificación, se la hace

obligatoria para toda la administración pública, se definen las responsabilidades institucionales y se establece la vinculación de la planificación con el presupuesto. Además, se fortaleció el papel rector de la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES).

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) establece los objetivos y metas de gobierno a mediano plazo que se operativizan a través de distintos instrumentos y sistemas, como las Agendas Sectoriales elaboradas por los Consejos Sectoriales, los Planes Anuales Comprometidos de las autoridades ministeriales y el Plan de Inversiones. La planificación operativa también se ha fortalecido mediante el uso del sistema Gobierno por Resultados (GPR), que permite vincular los objetivos y metas del plan nacional de mediano plazo con metas anuales, actividades, instituciones responsables de llevarlas a cabo y recursos empleados. El carácter participativo de la planificación ha mejorado con la aprobación del COPLAFIP, que establece en su artículo 38 que, en el inicio de su gestión, el Presidente debe presentar el Plan Nacional de Desarrollo ante el Consejo Nacional de Planificación, que lo analiza y aprueba mediante resolución. Una vez aprobado, el Plan es remitido a la Asamblea Nacional para su conocimiento. Además, en 2010 se aprobaron el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ambas normas crean espacios para la participación de la sociedad civil en los procesos de planificación nacional y local.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2008	2013
Presupuesto por resultados	1,6	2,3
Estructuración programática del presupuesto	2,3	3,0
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	1,5	2,6
Evaluación de efectividad del gasto	0,7	1,3
Incentivos para la efectividad en la gestión	2,5	3,0
Difusión de la información	3,3	3,3

En 2008 las Directrices Presupuestarias dispusieron la implementación del Presupuesto por Resultados por medio de la programación presupuestaria plurianual, la estructuración programática del presupuesto y la evaluación de la efectividad del gasto; este proceso aún está en su fase inicial.

En relación con la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, los artículos 87 y 103 del COPLAFIP establecen que la programación fiscal del Sector Público no Financiero es el marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrienal, en estrecha vinculación con el Plan de Desarrollo. En función de esto, a partir de 2011 el Ministerio de Finanzas elabora anualmente la Programación Presupuestaria Cuatrienal, que incluye proyecciones agregadas de ingresos y egresos así como proyecciones del PIB, la inflación, la capacidad de gasto del sector público y el límite de la deuda pública. Sin embargo, el marco fiscal no incluye las principales categorías de clasificación económica, administrativa y funcional.

Aunque el Ministerio de Finanzas no cuenta con un sistema de indicadores de desempeño para evaluar la efectividad del gasto, el sistema Gobierno por Resultados de la SNAP trabaja en una interfaz que pueda capturar la información del E-Sigef y de esa manera articular la información sobre la gestión de las instituciones con la ejecución financiera. Dicho sistema ha sido diseñado para realizar el seguimiento estratégico y operativo así

como contribuir a la evaluación de la calidad del gasto mediante una metodología única de plan-presupuesto-gestión, en proceso de perfeccionamiento. En cuanto a los incentivos para la efectividad en la gestión, en 2010 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), que incorpora el concepto de remuneración variable por eficiencia para el sector público. Sin embargo, aún no se la aplica en toda la administración pública ni está articulada con la consecución de objetivos relacionados con la implementación del presupuesto por resultados.

Finalmente, el país cuenta con información oportuna sobre la proforma presupuestaria, sobre el presupuesto aprobado y presenta informes periódicos sobre su ejecución.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2008	2013
Gestión financiera pública	2,3	2,9
Gestión presupuestaria y financiera	3,1	3,2
Sistema de adquisiciones	0,7	2,1
Auditorías externa e interna	3,3	3,4

El presupuesto es aprobado por la Asamblea Nacional, no existen gastos extra-presupuestarios y los reportes fiscales incluyen información sobre todos los ingresos y gastos que forman parte del Presupuesto General del Estado. La desviación promedio del gasto real con respecto al gasto presupuestado pasó del 2,3% en el período 2005-2007 al 3,6% en el período 2010-2012. Por su parte, el análisis de riesgo fiscal relacionado con obligaciones contingentes sigue pendiente.

En el país existe el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (E-Sigef), que incluye presupuesto, contabilidad y tesorería e inter opera con el sistema de contratación pública. Cabe resaltar, que se encuentra en período de prueba un módulo para integrar la información de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Con respecto al sistema de compras públicas, en 2008 se aprobó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP) y en 2009, su reglamento. Esto permitió la creación del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP); actual Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP), como ente rector del sistema, aunque no está involucrado en los procesos de contratación de las entidades y no existe un ente externo responsable de la resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. Desde 2008 Ecuador tiene un sistema electrónico de compras públicas y en 2012 el 22% de éstas se realizó con la modalidad de subasta electrónica.

La Contraloría General del Estado es el ente rector del sistema de auditorías interna y externa. Tiene autonomía económica y técnica para el ejercicio de sus funciones y sus normas se adaptan a las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Todas las instituciones del Estado Central cuentan con unidades de auditoría interna; las auditorías externas solo se aplican a proyectos o instituciones específicas y se cubre anualmente un porcentaje significativo de estas últimas. Un desafío importante en esta área es incrementar la respuesta de las instituciones auditadas sobre cómo resolverán los problemas detectados en el proceso de auditoría.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2008	2013
Gestión de programas y proyectos	1,8	2,7
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	3,0	3,7
Visión sectorial de mediano plazo	3,1	3,9
Gestión sectorial de bienes y servicios	0,8	1,9
Sistemas sectoriales de información	1,4	1,9

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

La SENPLADES administra el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa uno de cuyos componentes es la inversión pública. En 2010 creó la Metodología de Priorización de Proyectos que utiliza el Índice de Prioridad de la Inversión (IPI) para evaluar los proyectos que se consideran en el Plan Anual de Inversión. Además, actualizó sus normas técnicas para realizar las evaluaciones ex ante y creó un sistema electrónico para la gestión de la información de la inversión pública (SIPeIP). La información de las evaluaciones ex ante no está disponible en Internet.

Gestión sectorial

Educación: El Ministerio de Educación tiene el Plan Decenal de Educación 2006-2015 para cuya formulación se contó con una amplia participación de la sociedad civil y fue sometido a Consulta Popular el 26 de noviembre de 2006.

En 2012 el Ministerio estableció los parámetros para la evaluación y el pago por desempeño a sus funcionarios, según lo dispuesto por la Ley Orgánica del Servicio Público y la SNAP. Ese mismo año, el Ministerio creó la Subsecretaría de Calidad y Equidad Educativa, que ha definido estándares de calidad para los principales procesos educativos. Sin embargo, aún se están desarrollando los mecanismos para la recolección de la información sobre dichos estándares. Se mejoraron los sistemas de información sectorial (Sistema de Gestión para la Administración Escolar - SIGAE, Archivo Maestro de Instituciones Educativas - AMIE, Sistema de Información del Ministerio de Educación- SIME), pero estos todavía no están integrados y, a excepción del SIGAE, no son accesibles al público.

Salud: El Ministerio de Salud Pública tiene la Agenda Social Bienal 2012-2013 elaborada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que incluye un capítulo sobre salud. En el Ministerio aún no se aplica la normativa sobre evaluación y pago por desempeño dispuesta por la Ley Orgánica del Servicio Público. La Dirección Estratégica de Atención Integral en Salud cuenta con un catálogo de normas y estándares de calidad para la mayoría de los servicios que brinda el Ministerio, pero no se recoge sistemáticamente información sobre su cumplimiento y tampoco existe un procedimiento institucionalizado para corregir las fallas detectadas. Finalmente, el Ministerio tiene sistemas de información que recopilan información sobre producción de establecimientos de salud y cobertura de los servicios.

Desarrollo Social: El Ministerio de Inclusión Económica y Social es responsable del sector y tiene un plan bienal (Agenda Social 2012-2013) así como algunas agendas subsectoriales, como la Agenda para la Igualdad de Niñas, Niños y Adolescentes 2012-2013, la Agenda para la Juventud y la Agenda para la Revolución de la Economía Popular y

Solidaria. En el Ministerio aún no se aplica la normativa sobre evaluación y pago por desempeño dispuesta por la Ley Orgánica del Servicio Público. Algunos de sus programas cuentan con estándares de calidad. El Ministerio no tiene un sistema integrado de información sobre los distintos programas que ejecuta. No obstante, existen sistemas parciales, como los de los programas Ciclo de Vida y Familia y Programa de Protección Social.

Transporte e Infraestructura: El Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTO) tiene el Plan Estratégico Institucional bienal 2011-2013. En el Ministerio aún no se aplica la normativa sobre evaluación y pago por desempeño dispuesta por la Ley Orgánica del Servicio Público. Hay estándares de calidad de las obras de infraestructura, como carreteras, puentes, autopistas y señalización, entre otras, que se incluyen en los pliegos de contratación y en los contratos. Aunque los fiscalizadores de las obras y el administrador de cada contrato recolectan información sobre dichos estándares, no existen procedimientos institucionalizados para procesarla y corregir las fallas detectadas a nivel agregado. El MTO cuenta con un sistema de información para el manejo de los proyectos de inversión (SITOP).

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2008	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,7	2,3
Seguimiento de la gestión gubernamental	2,0	3,5
Sistemas de información estadística	3,2	3,9
Evaluación de la gestión gubernamental	0,9	1,0

La SENPLADES es responsable del seguimiento del Plan Nacional del Buen Vivir. Adicionalmente, la SNAP implementó el sistema Gobierno por Resultados para hacer el seguimiento estratégico y operativo de la gestión de las instituciones así como para contribuir a evaluar la calidad del gasto mediante una metodología única de plan-presupuesto-gestión. Este sistema es una plataforma de Internet en la que se registra información sobre la actuación de más de 140 instituciones del Ejecutivo y está diseñado para capturar información sobre objetivos estratégicos e institucionales, ejecución de proyectos de inversión, procesos (tanto de negocio como de soporte), riesgos asociados e indicadores de desempeño. Se realizan esfuerzos constantes para completar paulatinamente el sistema.

En relación con el sistema nacional de estadísticas cuyo rector es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se fortaleció su marco legal y se mejoró la difusión al público de las bases de microdatos y de las metodologías de las operaciones estadísticas a través de Internet. Sin embargo, se debe mejorar la periodicidad y cobertura de las estadísticas sociales, económicas y, especialmente, ambientales para que sean de mayor utilidad para el seguimiento de los objetivos y metas del gobierno.

La evaluación de la gestión es el componente más débil. No existe un programa plurianual de evaluaciones que indique qué programas se evaluarán, qué metodologías se usarán, los procedimientos para llevarlas a cabo y los recursos que se emplearán. Tampoco existen criterios y procedimientos institucionalizados para utilizar los resultados de las evaluaciones en el diseño de los planes y para mejorar y optimizar el desempeño de las políticas, de las instituciones y de los programas y proyectos.

