

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**



**“ESTRATEGIA PARA VINCULAR LA PLANIFICACIÓN Y EL
PRESUPUESTO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR
PÚBLICO”**

**TRABAJO DE GRADUACION PRESENTADO POR:
IRIS CAROLINA BONILLA AGUILAR**

**PARA OPTAR AL GRADO DE:
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

ENERO DE 2018

CIUDAD UNIVERSITARIA, EL SALVADOR, CENTROAMERICA

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR



AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR MAESTRO ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO
SECRETARIO GENERAL LICENCIADO CRISTÓBAL HERNÁN RÍOS BENÍTEZ

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANO LICENCIADO NIXON ROGELIO HERNÁNDEZ
VÁSQUEZ
VICEDECANO MAESTRO MARIO WILFREDO CRESPIÓN ELÍAS
SECRETARIA LICENCIADA VILMA MARISOL MEJÍA TRUJILLO
ADMINISTRADOR LICENCIADO EDGAR ANTONIO MEDRANO
ACADÉMICO MELÉNDEZ
TRIBUNAL EXAMINADOR MAESTRO JUAN VICENTE ALVARADO RODRÍGUEZ
MAESTRO JONNY FRANCISCO MERCADO CARRILLO
MAESTRO VICTOR RENÉ OSORIO AMAYA

ENERO DE 2018

CIUDAD UNIVERSITARIA, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

AGRADECIMIENTO

Mi espíritu y mi alma rebosan de infinito agradecimiento para el maestro de maestros, *Jesús, quien venció en la cruz*, Jesús mi alfarero, mi leal amigo el carpintero, mi buen pastor; él ha extendido su vara y su cayado, su gracia y misericordia durante todos los días de mi vida, y en este momento, me ha permitido alcanzar exitosamente otra meta académica.

DEDICATORIA

Dedico este esfuerzo a Roberto Bonilla Rodríguez, el hombre que más admiro, mi padre, quien me inspiró, me motivó, me aconsejó, me guio por el buen camino, quien ya está junto a nuestro Creador gozando de la vida eterna. Amado papá, ahora puedo decir que he cumplido con la promesa que le hice hace cinco años; me hubiera gustado ver su rostro y corazón henchidos de alegría al saber que he conquistado otro reto académico; desearía que pudiéramos platicar y escuchar sus consejos en esta etapa de mi vida, le diría que a veces quisiera desistir del esfuerzo que hago para tratar de ser una mejor persona cada día, pero cuando recuerdo el legado que usted ha entregado en mis manos, retomo las fuerzas para poner mi granito de arena y continuar la lucha que usted un día inició con tanto ahínco para transformar su entorno en un lugar justo, un lugar de paz, un lugar digno, en un mejor lugar para vivir.

Roberto Bonilla Rodríguez, hombre tenaz, justo, bondadoso e idealista, firme defensor y luchador de las causas justas, su legado seguirá vigente mientras yo viva.

RESUMEN

Este documento plantea una estrategia que permitirá la implementación de una gestión institucional que facilite vincular la programación de la ejecución financiera de fondos públicos, con la Planificación Estratégico - Operativa Institucional, facilitando la sistematización de la información con instrumentos de medición, seguimiento, control y evaluación en el logro de los objetivos institucionales. En este sentido, se propone la adopción de una estrategia institucional que facilitará la articulación de los instrumentos mencionados con el afán de lograr coherencia en la dirección de las finanzas, originando una cultura de calidad en el desempeño de la gestión financiera institucional.

Para lograr lo anterior es necesario que se socialice y asignen roles específicos en cada puesto de trabajo, a nivel operativo y en los niveles de jefaturas, incluyendo a los titulares, quienes deben asumir como propio un cambio de filosofía colectiva de participación y compromiso institucional que deben poseer todos los servidores públicos.

La motivación para realizar este trabajo de investigación se basó en que actualmente, la planificación operativa que elaboran las instituciones públicas no se encuentra debidamente vinculada con la programación de la ejecución presupuestaria, es decir con el presupuesto institucional, dando como resultado que los fondos asignados vía Presupuesto General de la Nación, normalmente durante la ejecución del mismo se realizan reasignaciones, reclasificaciones y ajustes presupuestarios a través del ejercicio financiero fiscal las cuales no se habían considerado en la etapa de formulación del presupuesto y que deben ser tomados en cuenta en la planificación. Existen diversas circunstancias que vuelven difícil la tarea de medir, dar seguimiento y controlar adecuadamente la ejecución financiera en el sector público.

Debido a lo antes planteado, es necesario proporcionar insumos que permitan superar las deficiencias existentes en cuanto a la vinculación de la planificación y presupuesto institucionales.

PALABRAS CLAVES: Estrategia, vinculación, planificación, presupuesto.

CONTENIDO

RESUMEN.....	ii
INTRODUCCIÓN.....	vi
CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	1
1.1. Situación problemática.....	1
1.2. Pregunta de la Investigación.	2
1.3. Justificación.	2
1.4. Beneficios Esperados.	3
1.5. Delimitación de la Investigación.	3
1.5.1. Delimitación teórica.....	3
1.5.2. Delimitación espacial.....	3
1.6. Objetivos.....	4
1.6.1. General.	4
1.6.2. Específicos.	4
CAPITULO II. MARCO TEORICO.....	5
2.1. Marco Histórico.....	5
2.2. Legislación Aplicable.....	7
2.2.1. Marco Legal y Normativo	7
2.2.2. Marco Supervisor	9
2.2.3. Marco Regulatorio	9
2.3. Definiciones de Términos Relacionados a la Investigación.....	9
2.4. La Planificación y Presupuesto en el Sector Público	12
2.5. Proceso de Formulación del Presupuesto General de Estado.....	13
2.5.1. Enfoque del Presupuesto por Áreas de Gestión y por Programas.	15
2.5.2. Integración entre planificación y Presupuesto.....	17
2.6. Tipos de Indicadores de Desempeño aplicables al Sector Público	19
2.6.1. Por las Dimensiones de Desempeño.	20
2.6.2. Por el Ámbito de Control	21
2.6.3. Por el Objetivo de Medición.....	22
2.7. Diseño de Indicadores	23
2.8. La Planificación y la Evaluación del Desempeño.....	23
3.1. Elaboración del Sistema de Hipótesis.....	24
3.1.1. Hipótesis general.....	24
3.2. Hipótesis Específica 1	24

3.2.1. Hipótesis Nula 1	24
3.3. Hipótesis Específica 2	24
3.3.1. Hipótesis Nula 2	24
3.4. Operacionalización de las Hipótesis	25
CAPITULO IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	26
4.1 Método	26
4.2 Metodología	26
4.3 Técnicas e Instrumentos	27
4.3.1 Técnica	27
4.3.2 Instrumento	27
4.4 Población y Muestra	28
CAPITULO V. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	30
5.1 Análisis e interpretación de los Resultados	30
5.2 Estrategia Propuesta	41
CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	49
6.1 Conclusiones	49
6.2 Recomendaciones	50
REFERENCIAS.....	53
Anexo 1: Guía de entrevista	2

INDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Articulación de los Ciclos de Planificación y Presupuesto	13
Ilustración 2: Creación de Valor Público	45
Ilustración 3: Metodología del Árbol de Objetivos	45
Ilustración 4: Transición de la Estructura de los Programas hacia la Estructura Presupuestaria.....	46
Ilustración 5: Estructura de los Programas Presupuestarios de acuerdo con la MML	47
Tabla 1 Enfoque del presupuesto por áreas de Gestión y por Programas	15
Tabla 2 Distribución del Presupuesto 2017 por áreas de Gestión: Conducción Administrativa	17
Tabla 3 Plan Estratégico	30
Tabla 4 Contenido de Plan Operativo Anual.....	31
Tabla 5 Cohesión entre la Planificación y el Presupuesto.....	32
Tabla 6 ¿Cómo medir la cohesión entre la Planificación y el Presupuesto?	33
Tabla 7 La Estructura del Plan de Trabajo Incluye Indicadores.....	34
Tabla 8 Vinculación de la Planificación con el Presupuesto Institucional.....	36
Tabla 9 Razones para considerar muy importante la vinculación entre Planificación y Presupuesto Institucional.....	37
Tabla 10 Condiciones para vincular la Planificación con el Presupuesto	37
Tabla 11 Procedimiento para establecer el Presupuesto Institucional.....	38
Tabla 12 Medición de los resultados de las Unidades Operativas	40
Tabla 13 Recomendaciones para vincular la Planificación y el Presupuesto Institucional..	40

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a continuación versa sobre el tema denominado: **“Estrategia para vincular la planificación y el presupuesto de las instituciones del sector público”**. Con los resultados de esta investigación, se espera proporcionar una técnica a los funcionarios que se desempeñan en el área de estudio, para abordar e implementar cambios en la estructura de trabajo actual de la gestión financiera respecto a la planificación operativa y estratégica institucional, cuyos frutos podrán verse reflejados por medio de una adecuada evaluación de desempeño institucional en la calidad de la ejecución de los recursos financieros.

Para buscar respuestas a la problemática planteada, fue necesario hacerse la siguiente pregunta de investigación: ¿La falta de una planificación cohesionada con el presupuesto, restringe la capacidad de medición, seguimiento, control y evaluación oportunos de la ejecución presupuestaria relacionada a los objetivos y metas por parte de las instituciones gubernamentales?; se crearon objetivos de la investigación tales como: Proponer una guía de trabajo que permita vincular la planificación operativa – estratégica con la información financiera presupuestaria para lograr un análisis integral de la gestión financiera institucional; Plantear mecanismos de enlace entre la planificación operativa – financiera y la programación de ejecución presupuestaria, los que vinculen la información de ambas informes; y un último objetivo consistió en establecer una razón de medida en el plan estratégico – operativo que los estandarice con la ejecución financiera.

Para enfocarse en la problemática, se consideraron algunos elementos importantes a revisar en las instituciones en estudio, especialmente en lo referente al funcionamiento y cumplimiento de directrices emanadas por las autoridades administrativas y financieras del Estado, tales como: la Secretaria Técnica de la Presidencia y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Se efectuó una revisión de información tanto documental como electrónica en consonancia con el tema, de lo que se retomaron fundamentaciones teórico conceptuales de diversos autores especialistas en la materia.

Se utilizó un enfoque metodológico mediante el que se hizo la investigación base, así como el abordaje para coleccionar la información necesaria por medio de entrevistas, tomando una muestra de tres instituciones ubicadas en el área geográfica del municipio de San Salvador. Se elaboró un instrumento que fue diseñado estableciendo los indicadores relacionados con aquellos factores que contribuían al alcance de los objetivos propuestos y de las hipótesis planteadas, tal instrumento fue elaborado con nueve preguntas abiertas y que se utilizaron durante las entrevistas con los funcionarios seleccionados, quienes tuvieron la disposición y actitud necesaria para lograr los alcances de la investigación.

Al analizar los resultados más relevantes, se pudo determinar, la necesidad existente de vincular la información financiera con la planificación operativa institucional. Con las técnicas que se utilizan en la actualidad no se logra la vinculación requerida y el presupuesto no se ejecuta en concordancia con los objetivos planteados en la planificación.

Los capítulos que comprenden el presente trabajo se presentan así: El Primer Capítulo considera el planteamiento del problema y éste incluye la pregunta de investigación, la justificación de la investigación y la delimitación de la misma y los objetivos de la investigación.

En el Segundo Capítulo se refiere al Marco Teórico y éste toma en cuenta el marco histórico y la legislación aplicable al caso en estudio; la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, las Normas Técnicas de Control Interno de las instituciones y disposiciones al respecto del Órgano Ejecutivo. Se incluyen definiciones de términos relacionados con la investigación para facilitar la lectura, considerando que se han estudiado tres instituciones estatales de relativa reciente creación.

En el Tercer Capítulo se presenta el Sistema de Hipótesis, la formulación de hipótesis en las que se suponen los niveles de cumplimiento por parte de las instituciones a través de la formulación de la Hipótesis General y las correspondientes Hipótesis Específicas, Nulas y la operacionalización de variables e indicadores.

El Cuarto Capítulo, contiene la metodología utilizada en la investigación, se detallan los tipos de estudio que se aplicaron para poder encontrar los indicadores del fenómeno estudiado habiendo puesto en práctica los métodos de investigación, exploratorio y descriptivo con el fin de descubrir los factores que generaron el fenómeno de estudio, también el objeto y sujeto que son determinantes para toda investigación.

El Quinto Capítulo se desarrolla el análisis y la interpretación de los resultados obtenidos en la investigación. Se dan a conocer las principales conclusiones y recomendaciones de acuerdo con los resultados obtenidos, retomándose algunas reflexiones y valoraciones propias por parte de la autora a partir de la teorización y la experiencia que dio origen a esta investigación que le ha permitido demostrar de qué manera se han cumplido los objetivos planteados al inicio del presente trabajo.

Se finaliza presentando la bibliografía consultada que sustenta la teoría de la investigación y se agrega el formato del instrumento suministrado a nueve funcionarios con cargos estratégicos en tres intuiciones públicas que cumplieran el perfil requerido como fuentes de la investigación para brindar la información adecuada.

El tema tratado y los comentarios que se hacen durante el presente trabajo, pueden servir en alguna medida, como un indicador para mantener lo bueno que se está haciendo y para mejorar aquellos aspectos en donde las instituciones puedan estar fallando y va dirigido a quienes de una forma directa o indirecta se encuentran inmersos en la gestión financiera del erario público. Se espera que con esta investigación, se contribuya al mejoramiento en la implementación de una gestión administrativa – financiera que consolide la información del sistema nacional de planificación, con la ejecución presupuestaria de las Instituciones Públicas y asimismo ayude a la adopción de la nueva filosofía internacional de la planificación en base a resultados iniciados en cada institución gubernamental.

CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.1. Situación problemática

La planificación en buena parte de las instituciones públicas no está vinculada con la programación de la ejecución presupuestaria; esta afirmación está basada en la experiencia que vivimos en el desempeño laboral, quienes nos desempeñamos en las áreas en estudio y que ha sido la motivación principal para la realización de la presente investigación. Esta desvinculación tiene como consecuencia fracasos en el logro de las gestiones y los objetivos institucionales, así como la falta de optimización de recursos financieros debido a que las propias gestiones institucionales no contribuyen a formar una estrecha coordinación entre la planificación y el diseño – ejecución del presupuesto; otra situación que complica la vinculación se da cuando los programas presupuestarios no tienen unidades ejecutoras por lo que no hay un compromiso ni una designación clara de responsabilidades establecidas en el entorno institucional, estas y otras situaciones hacen complejas las actividades de medir, dar seguimiento y controlar oportunamente y de forma coherente la ejecución financiera en el sector público.

La unidades financieras como parte de la estructura organizativa de las instituciones gubernamentales dependen de un marco regulatorio que incluye Ley de la Administración Financiera del Estado, las Normas Técnicas de Control Interno de las instituciones, las disposiciones que al respecto dicta el Órgano Ejecutivo, así como el Presupuesto General de la Nación, donde se encuentran establecidos los lineamientos con que debe cumplir la gestión financiera institucional, proporcionando las herramientas que sirven de base para la planificación operativa y la planificación estratégica institucional; sin embargo ese marco regulatorio tiene un limitado alcance y necesita ser fortalecido con instrumentos actualizados que permitan medir, monitorear y evaluar objetivamente la programación de la ejecución presupuestaria que tome en cuenta las nuevas necesidades de la gestión pública.

La iniciativa de modernización del Estado en el nuevo enfoque de planificar y presupuestar, financiada por donaciones internacionales, potenciará a todas las instituciones en sus pilares de eficiencia, eficacia, economía y calidad en la gestión financiera del sector público pero también necesita potenciar la parte interna y operativa de cada institución porque todavía no se tiene un mecanismo de enlace entre la información de la planificación y el presupuesto a aplicar.

1.2. Pregunta de la Investigación

¿La falta de una planificación cohesionada con el presupuesto, restringe la capacidad de medición, seguimiento, control y evaluación oportunos de la ejecución presupuestaria relacionada a los objetivos y metas por parte de las instituciones gubernamentales?

1.3. Justificación

La implementación de una estrategia en las instituciones del sector público que vincule una planificación estratégica y operativa institucional con la programación de ejecución financiera, contribuirá a la generación de información alineada con la ejecución de los fondos y susceptible de medición, evaluación y seguimiento de los resultados del desempeño financiero y de gestión en las instituciones públicas.

Por otra parte, la adopción de una estrategia institucional proporcionará los lineamientos metodológicos para facilitar la articulación necesaria, a través de instrumentos para lograr coherencia en la dirección de las finanzas y abonar al logro de los objetivos estratégicos de la entidad en un periodo determinado, promoviendo una cultura de calidad en la gestión institucional y un enfoque común al logro de las metas definidas en el plan nacional de desarrollo.

Para lograr implementar esta etapa de transición exitosamente a nivel institucional, deben tomarse medidas básicas, entre las más importantes están la socialización y asignación de roles de este sistema de gestión en cada puesto de trabajo desde el nivel

operativo, pasando por el nivel de staff y finalizando con los altos mandos y los titulares para lograr un cambio de filosofía en la labor colectiva con la participación y compromiso institucional de todos los servidores públicos, para dirigirse a una meta en común, avanzar de forma exitosa en el proceso de modernización del Estado y retomar la priorización de la planificación en la gestión de las finanzas públicas.

1.4. Beneficios Esperados

Se espera que el producto de la presente investigación, contribuya al establecimiento de precedentes para la implementación y generalización de una gestión administrativa – financiera que contribuya a consolidar la información del sistema nacional de planificación con la gestión financiera de las Instituciones Públicas y ayude a la adopción de la nueva filosofía internacional en el marco de la Administración Pública, proporcionando una estrategia que contribuya a la creación de normativas institucionales que definan lo relativo al diseño, elaboración, autorización del presupuesto institucional y la correspondiente planificación.

1.5. Delimitación de la Investigación

1.5.1. Delimitación teórica

La delimitación teórica de esta investigación se centra en el marco legal y normativo de la Ley de la Administración Financiera del Estado regulado por el Ministerio de Hacienda, Corte de Cuentas de la República y disposiciones del Órgano Ejecutivo relativas a la misma materia.

1.5.2. Delimitación espacial

El Estudio se ha realizado con las unidades financieras y de planificación o administración de algunas instituciones autónomas del sector público, que prestan servicios a los ciudadanos, que son de reciente creación y que han iniciado su funcionamiento muy recientemente, dichas entidades se encuentran ubicadas en el municipio de San Salvador, departamento de San Salvador.

1.6. Objetivos

1.6.1. General

Proponer una guía de trabajo que permita vincular la planificación operativa – estratégica con la información financiera presupuestaria para lograr un análisis integral de la gestión financiera institucional.

1.6.2. Específicos

- Plantear mecanismos de enlace entre la planificación operativa – financiera y la programación de ejecución presupuestaria, los que vinculen la información de ambos informes.
- Establecer una razón de medida en el plan estratégico – operativo que los estandarice con la ejecución financiera.

CAPITULO II. MARCO TEORICO.

2.1. Marco Histórico

La gestión de las finanzas públicas en El Salvador está cambiando continuamente. Hoy en día el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto y con el apoyo del Sistema Nacional de Planificación está coordinando la implementación de la formulación del presupuesto general de la nación por programas con enfoque a resultados, un enfoque totalmente nuevo y que requiere el involucramiento de varios actores con las capacidades y competencias necesarias en el proceso de formulación presupuestaria dentro de las entidades del sector público y sus respectivos instrumentos técnicos y metodológicos.

A partir del año 2014, el gobierno de El Salvador ha designado a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto, para instaurar un sistema nacional de planificación que tiene como objetivo alinear el desarrollo estratégico, económico y social del país y que busca consolidar toda la información financiera y de gestión que genere el aparato público, con la medición, seguimiento y evaluación en función del plan quinquenal de país.

La institucionalización de un sistema nacional de planificación requiere la elaboración de una base normativa, diseño de herramientas, procedimientos y otros elementos que necesitan concatenarse con todos los sistemas de gestión pública del Estado, para tener una sola visión como país y poder avanzar de forma exitosa en el proceso de transición a un Estado modernizado.

El sistema nacional de planificación necesita alimentarse con insumos que generan todos los sistemas de información estatales, entre ellos el sistema operativo SAFI (sistema de administración financiero integrado), específicamente en la parte del subsistema de presupuesto, pues el sistema nacional de planificación determinará la

visión de desarrollo como país, el cual definirá las prioridades, objetivos y resultados estratégicos, es en ese momento que el subsistema de presupuesto asignará recursos financieros a las instituciones, ahí es cuando interactúan el sistema nacional de planificación y el subsistema de presupuesto.

Con el objetivo de implementar el diseño del presupuesto por programas con enfoque de resultados en las instituciones del sector público, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DGP-MH), ha requerido y estructurado con apoyo de cada institución, los programas presupuestarios que se vincularán con el sistema nacional de planificación para apuntar al logro de los resultados estratégicos definidos en la planificación para el desarrollo de país; por esta razón dicho ministerio ha solicitado a las instituciones públicas elaborar y validar sus programas presupuestarios y marco institucional de mediano plazo con sus correspondientes metas e indicadores de desempeño y medición de resultados, para lo cual la DGP ha dado acompañamiento y seguimiento a cada institución en el diseño, planteamiento y redacción de este instrumento, no así con todo el trabajo que se necesita en la implementación de esta iniciativa a nivel institucional, la cual requiere de todo un cambio de filosofía de trabajo institucional, que debe ser conocida, socializada y participativa en cada puesto de trabajo, unidades operativas, jefaturas, gerencias, y titulares, pero a nivel interno las instituciones aún no están preparadas para implementar esta nueva forma de planificar y no cuentan con una estrategia bien definida para la etapa de transición a la nueva forma de planificar y su respectiva vinculación con el presupuesto por programas con enfoque a resultados.

Es por ello que se vuelve necesario proponer una estrategia de vinculación de la planificación operativa – estratégica con los programas presupuestarios en las instituciones públicas, donde al igual que el sistema nacional de planificación, el objetivo de esta estrategia sea proporcionar los lineamientos metodológicos para facilitar la articulación de los programas presupuestarios institucionales con el proceso de planificación operativa anual, por consiguiente abonar a los resultados finales de la

gestión pública, en el marco del proceso de planificación y el proceso presupuestario nacional.

La adopción de una estrategia en las instituciones gubernamentales es imprescindible para lograr una vinculación entre la planificación estratégica y operativa, con el presupuesto. La planificación define y establece los pasos que se deben dar cada día para llegar a posicionarnos a futuro en el lugar y las condiciones en que se quieren alcanzar, para ello se necesita construir un mapa o un programa de objetivos, resultados, actividades y líneas de acción que se deben hacer para alcanzar el objetivo institucional propuestos.

La planificación estratégica es una herramienta de diagnóstico, análisis reflexión y toma de decisiones colectiva, sobre el camino que una institución se propone recorrer en el futuro de acuerdo con la visión, la misión y lo objetivos que se han trazado.

2.2. Legislación Aplicable

2.2.1. Marco Legal y Normativo

La realidad en el sector gubernamental se ha ido transformando de acuerdo con las nuevas necesidades, exigencias y tendencias internacionales, lo cual requiere cambios tanto en la filosofía del trabajo institucional, como en el contexto legal, normativo y regulatorio en la planificación y presupuesto de este sector.

Constitución de la República

La enunciación del Presupuesto es responsabilidad del Ministerio de Hacienda, este presenta un Proyecto de Presupuesto al Consejo de Ministros, quien se encarga de presentarlo a la Asamblea Legislativa, con el propósito de discutirlo y aprobarlo, según lo establecido en el Art. 167 inc. 3°, de la Constitución. El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlo, de acuerdo con lo

que establece el Art. 227 inc. 3°, de la Constitución. (Asamblea Legislativa, República de El Salvador, 1983, pág. 58)

Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado

En el contexto financiero–presupuestario, el marco legal de las Unidades Financieras Institucionales se basa en la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley AFI) en sus Artículos 2, 6^a, 7, 8, Literal a), 13, 14, 21, 30, 47, 48, Literales b) y c), y 117; donde se origina el marco normativo y regulatorio, que en gran parte de las instituciones estatales está dado por su ley, reglamento, acuerdo o convenio de creación, Manual de Organización de las Unidades Financieras Institucionales, Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, Manual de Procesos para la Ejecución Presupuestaria, Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público, como los principales.

Marco Normativo del Órgano Ejecutivo

La Secretaria Técnica y de Planificación de la Presidencia, según el Artículo 53 B, Inciso 5, Literal A y B del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, en Coordinación con el Ministerio de Hacienda, tiene el compromiso de apoyar el proceso de Reforma del Sistema de Presupuesto Público que conlleva la transición del Presupuesto por Áreas de Gestión al Presupuesto por Programas con Enfoque de Resultados, pasando de un esquema de control de insumos, hacia el diseño de un presupuesto de bienes y servicios públicos y obtención de resultados, asegurando una efectiva articulación y coherencia estratégica entre el Sistema nacional de Planificación y las prioridades establecidas en el Plan General del Gobierno u otros instrumentos de la misma jerarquía estratégica con el Presupuesto General del Estado y los demás presupuestos del sector público. El marco normativo del Órgano Ejecutivo, se encuentra desarrollado en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), Decreto Número 1, publicado en el Diario Oficial Número 100, Tomo 403, de fecha 2 de junio de 2014; en él se establecen las competencias y facultades de los entes rectores de planificación nacional y del presupuesto público, aprobado por Decreto Ejecutivo No.24 del 18 de abril de 1989. (Gutiérrez, 2017, pág. 6)

2.2.2. Marco Supervisor

Normas de Auditoría Interna del Sector Gubernamental, versión 2016.

En cuanto al marco de supervisión, se hace referencia a las Normas de Auditoría Interna del Sector Gubernamental versión 2016, tomando en cuenta que en los artículos del 135 al 139 se establece que las unidades financieras son las encargadas del diseño y administración de la programación de la ejecución presupuestaria y de establecer los indicadores que serán medidos por la planificación; por lo que se hace necesario considerar esta base técnica aplicable por parte de las oficinas de auditoría Interna de cada institución.

2.2.3. Marco Regulatorio

Normas Técnicas de Control Interno Específicas.

Como parte del marco regulatorio en el área de la planificación institucional del sector público, queda a criterio de cada institución lo que le aplica, pues en la actualidad no hay una ley o reglamento que establezca la obligatoriedad de definir una planificación estratégica y operativa periódicamente en las instituciones que reciben fondos gubernamentales. La planificación institucional puede ordenarse desde su ley, reglamento, estatutos o convenio de creación, sus normas técnicas de control interno específicas (NTCIE), su reglamento de organización y funcionamiento, lineamientos específicos para la planificación estratégica de las instituciones del Órgano Ejecutivo, la programación de ejecución presupuestaria, el plan estratégico institucional y otros documentos internos que regulen la planificación institucional.

2.3. Definiciones de Términos Relacionados a la Investigación

Evaluación

Es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento. (Bonney, J. C., 2005, pág. 13)

Gestión por Resultados.

El enfoque de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, surge como un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Cobra mayor relevancia que se hace, que se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, es decir, la creación de valor público. (Gutiérrez, 2017, pág. 8)

Indicador de Gestión.

Mide el avance y logro en los procesos y actividades de la ejecución financiera respecto a la forma en que los bienes y/o servicios públicos se invierten y a su vez se entregan para la prestación de servicios a los ciudadanos. (Armijo, Marianela, 2011, pág. 27)

Integración entre planificación y Presupuesto.

En una integración entre la planificación y el presupuesto institucional, se debe dar seguimiento a todo un proceso de gestión para integrar ambos elementos, con objetivo de alinear las instituciones públicas a una gestión por resultados eficiente y eficaz con las crecientes demandas sociales. (Chayer, 2012, pág. 2)

Planeación Estratégica

Es la concreción de un conjunto de decisiones para asignar recursos financieros a los objetivos institucionales trazados en un periodo determinado y que implican la implementación de procesos que tendrán como resultado la elaboración de un plan estratégico (Armijo, Marianela, 2011).

Planes Operativos Anuales

Son herramientas constituidas a partir de un conjunto de actividades que valorizan los insumos que se requieren para la realización de estas. Los planes operativos anuales son instrumentos que deben sistematizar los aspectos operativos relacionados con las actividades que permiten materializar los productos en un año.

Planificación por Resultados

La planificación por resultados está orientada a definir los objetivos y los resultados que los gobiernos pretenden alcanzar, para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Para medir el desempeño de la planificación por resultados, la metodología del BID define tres elementos: 1) Ejercicios institucionalizados de planificación estratégica, 2) instrumentos que permitan traducir la estrategia en una programación anual de actividades y recursos, y 3) mecanismos que incorporen las opiniones del poder legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil en los planes estratégicos (Gutiérrez, 2017, pág. 9).

Presupuesto por Resultados

El presupuesto por resultados está orientado a la utilización sistemática de información sobre el desempeño, en cada una de las etapas del ciclo presupuestario, con el propósito de mejorar la toma de decisiones para la asignación de recursos en función de los resultados definidos en la planificación. La metodología del BID define cinco componentes 1) El presupuesto de gastos estructurado por programas; 2) la proyección de los ingresos y gastos al mediano plazo; 3) los sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público; 4) los incentivos para mejorar la efectividad de la gestión; y 5) la difusión de información hacia la ciudadanía y los órganos de fiscalización y control (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014, pág. 36).

Sistema de Evaluación del Desempeño.

Es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto de la ejecución del presupuesto (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014, pág. 42).

2.4. La Planificación y Presupuesto en el Sector Público

La planificación estratégica en el sector público se utiliza como una herramienta fundamental para identificar prioridades y asignar recursos en un contexto continuo de cambio en el nivel de las altas direcciones y solo se puede realizar si cuenta con recursos presupuestarios asignados y disponibles.

El presupuesto, se considera una herramienta financiera relacionada con la asignación de fondos de las partidas presupuestarias previamente establecidas, las cuales pueden ser reasignadas o reclasificadas según las necesidades o deseos de las unidades ejecutoras institucionales.

Hay factores claves y únicos que influyen en la forma de trabajo de la planificación y el presupuesto en las instituciones del sector público como las constantes crisis financieras, las complejas metodologías presupuestarias, el bajo nivel de prácticas de planificación estratégica y operativa, reprogramaciones constantes a la programación de ejecución presupuestaria, ajustes al presupuesto, un difícil cambio cultural de rendición de cuentas y decisiones políticas que tienen impactos importantes en la planificación estratégica – operativa y el presupuesto en las instituciones.

La planificación y el presupuesto son dos elementos indispensables en la administración de las finanzas públicas que no deben faltar si se espera un resultado eficiente y eficaz en su manejo; estos componentes están directamente relacionados al grado que una institución debería aprobar su presupuesto institucional solamente si cuenta con sus planes de trabajo bien estructurados a corto, mediano y largo plazo.

La articulación de la planificación con el presupuesto nacional e institucional en los diferentes periodos, se realiza mediante los instrumentos de ambos sistemas. Por una parte, la planeación define los objetivos y resultados esperados desde un nivel nacional hasta un nivel sectorial, territorial e institucional, para posteriormente concretar una programación de operaciones anual. Por su parte el presupuesto delimita los escenarios

del gasto tanto nacional como institucional, para finalmente realizar la asignación específica de recursos en el presupuesto anual. De esta forma, el presupuesto va brindando sostenibilidad a la planificación, como se ilustra a continuación. (Gutiérrez, 2017, p. 18)

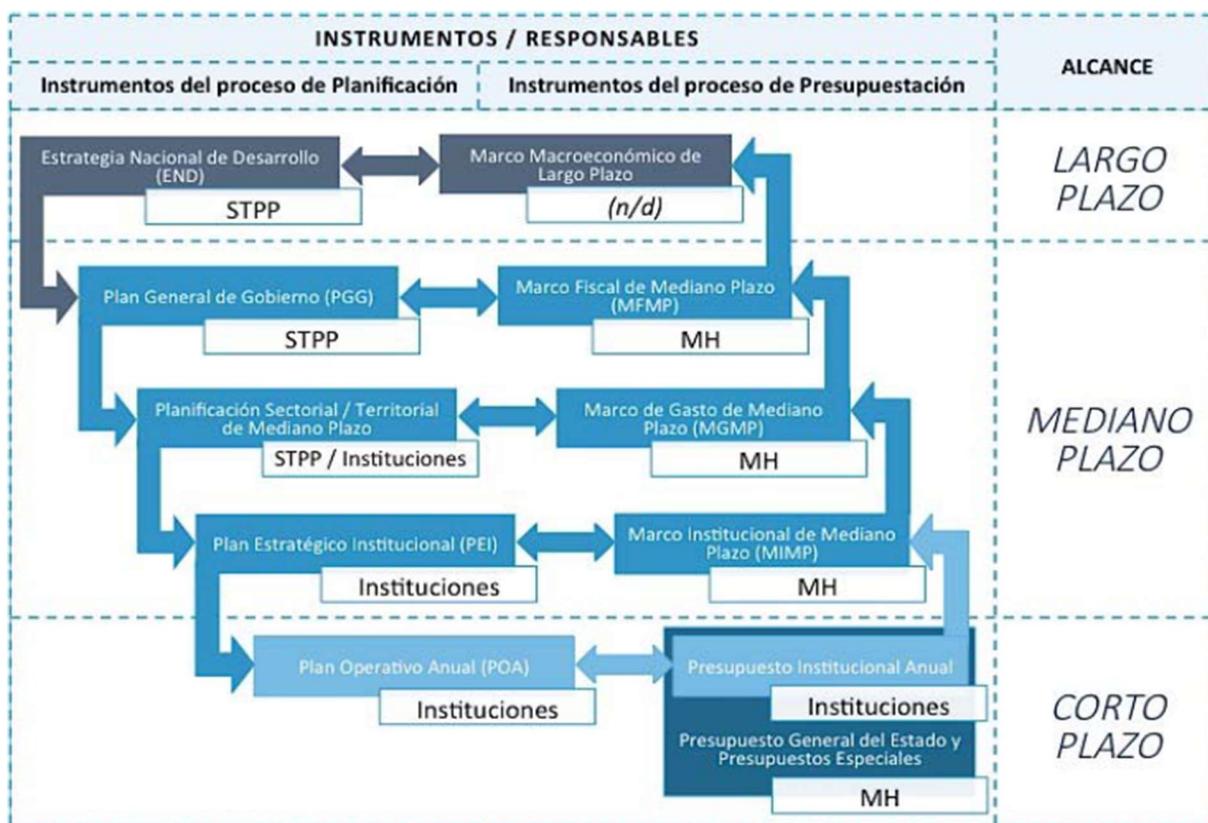


Ilustración 1: Articulación de los Ciclos de Planificación y Presupuesto

Fuente: Metodología para la Vinculación de Resultados Finales con los Programas Presupuestarios con Enfoque de Resultados, página 18.

2.5. Proceso de Formulación del Presupuesto General de Estado.

El presupuesto General del Estado, constituye una de las principales herramientas de política del Gobierno, ya que en él se contempla la proyección de todos los ingresos y la autorización de todas las erogaciones para satisfacer las necesidades del público, de conformidad a las leyes vigentes y los fines del Estado.

El ciclo presupuestario salvadoreño está conformado por cuatro etapas: Formulación, Discusión, Aprobación, Ejecución; por último, la fase de Seguimiento y Evaluación. La responsabilidad de formular le corresponde al Ministerio de Hacienda, quien debe presentar un “Proyecto de Presupuesto” al Consejo de Ministros, y este último a la Asamblea Legislativa para discutirlo, todo esto en un lapso de tiempo prudente para un análisis exhaustivo y completo previo a su aprobación final.

En la etapa de formulación se efectúan trabajos especializados de acuerdo a las características institucionales con diferentes equipos de trabajos conformados para este efecto, como el Comité Técnico de formulación del presupuesto el cual define las políticas presupuestarias institucionales y las estimaciones preliminares de Ingresos y gastos. La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, Art. 31 es la base legal para establecer el Presupuesto preliminar con su alcance, objetivos y metas, registro e integración de la información del presupuesto preliminar, el plan anual de trabajo, el proyecto de presupuesto institucional: análisis y distribución del techo presupuestario consolidación del proyecto de presupuesto. Aprobación: Es una fase eminentemente política que concluye con la sanción del documento presupuestario. La Ejecución Constituye la movilización de los recursos a efecto de llevar a cabo las acciones y procesos previstos en el plan de trabajo para lograr los resultados en términos de objetivos y metas que figuran en el presupuesto aprobado.

Seguimiento y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria Institucional.

Seguimiento: El artículo 47 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado define la actividad de Seguimiento de la Ejecución Presupuestaria, como la actividad de supervisión e información directa de los resultados previstos y obtenidos en la programación de la ejecución presupuestaria (Asamblea Legislativa, Ley AFI, 1995).

Evaluación es el análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos de la ejecución presupuestaria en relación con su respectiva programación (Asamblea

Legislativa, Ley AFI, 1995). Estas fases retoman la ejecución presupuestaria por medio de la verificación de los resultados parciales que se obtienen respecto de la Programación de la Ejecución Presupuestaria (PEP) en un periodo determinado, así como su análisis al finalizar el ejercicio.

2.5.1. Enfoque del Presupuesto por Áreas de Gestión y por Programas.

La siguiente tabla agrupa aspectos comparativos entre la forma de presupuestar actual, por medio del Presupuesto por Áreas de Gestión y la formulación del Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados a implementar en las Instituciones Públicas establecidas en el artículo 2 de la Ley de Administración Financiera del Estado.

Tabla 1 Enfoque del presupuesto por áreas de Gestión y por Programas

ENFOQUE	POR AREAS DE GESTIÓN	POR PROGRAMAS
Definición	Las áreas de gestión son los grandes propósitos o líneas de trabajo que debe cumplir el Estado en la prestación de servicios para cubrir las necesidades de la ciudadanía.	Como categoría presupuestaria un programa es un instrumento para asignar, ejecutar, controlar y evaluar el uso del presupuesto.
Asignación de recursos	Áreas de gestión	Programas de desarrollo
Contribuye al desarrollo de	Las instituciones públicas	Objetivos de país
Elementos fundamentales	Objetivos estratégicos de institución	Objetivos estratégicos de nación
	Plan estratégico	*Plan Estratégico Institucional
	Plan Operativo Anual por unidad organizativa.	*Gestión por resultados
		*Metodología de vinculación de los programas presupuestarios con enfoque de resultados.
Vigencia y visión	Corto plazo (un año)	Mediano y largo plazo
Clasificación del presupuesto	En Unidades Presupuestarias y Líneas de Trabajo	Por programas presupuestarios
Organiza los gastos tipos de insumo (salarios, suministros...)	Organiza los gastos por objetivos y tipos de servicio.	
Asignación	Asigna recursos financieros a unidades operativas para que éstas los gasten en ciertos insumos, controla la cantidad de recursos	Asigna recursos con el fin que se produzcan bienes y servicios que demanda la ciudadanía. El sentido de este enfoque es financiar insumos para realizar

Características	<p>gastados, su distribución en el tiempo.</p> <p>Inercial, e incremental, porque su asignación se basa en la del año anterior y no considera medir la cantidad y calidad de la producción lograda por las instituciones.</p>	<p>actividades y estas generen productos, para satisfacer necesidades en la sociedad.</p> <p>Sistema presupuestario capaz de incorporar la información a las decisiones de asignación; condiciones para alcanzar mejores resultados, motiva a utilizar los recursos con eficiencia en el logro de los resultados.</p>
-----------------	---	---

Fuente: Elaboración propia.

Se observa un panorama favorecedor para la formulación del presupuesto por programas, que promete una distribución, ejecución y resultados de los recursos financieros tanto institucionales como estatales más equitativos, transparentes y tendientes a satisfacer las necesidades de la población y a propiciar su bienestar.

Actualmente la formulación del presupuesto estatal se centra en siete áreas de gestión, la primera de ellas “Conducción Administrativa”, que comprende los servicios que el Estado debe brindar a la ciudadanía de forma permanente e incluye adicionalmente a la Hacienda Pública, las instituciones descentralizadas que no tengan características de empresas pública.

Para efectos ilustrativos el cuadro presentado a continuación, muestra la distribución del área de gestión Conducción Administrativa para el año 2017, que agrupados de las instituciones que se han incluido en el presente estudio.

Tabla 2 Distribución del Presupuesto 2017 por áreas de Gestión: Conducción Administrativa

CONDUCCIÓN ADMINISTRATIVA	PRESUPUESTO ASIGNADO
Órgano Legislativo	\$ 58,245,100.00
Corte de Cuentas de la República	\$ 39,899,195.00
Tribunal Supremo Electoral	\$ 16,595,595.00
Tribunal de Servicio Civil	\$ 797,805.00
Presidencia de la República	\$ 65,566,669.00
Tribunal de Ética Gubernamental	\$ 2,248,005.00
Instituto de Acceso a la Información Pública	\$ 1,395,870.00
Ministerio de Hacienda	\$ 95,458,699.00
Ministerio de Relaciones Exteriores	\$ 43,130,878.00
Ministerio de Defensa Nacional	\$ 141,346,110.00
TOTAL	\$ 464,683,926.00

Fuente: (Tolentino, 2017, pág. 7)

2.5.2 Integración entre planificación y Presupuesto

Para que se dé la integración es necesario poner en marcha los siguientes pasos básicos que en más de un caso deberán realizarse paralelamente:

1) Elaborar un diagnóstico institucional. Esta etapa permitirá a la institución identificar sus principales problemas, necesidades y limitantes en cada una de sus unidades de trabajo, así también donde se realice una evaluación que de origen a la formulación de objetivos estratégicos, la revisión y reestructuración (de ser necesaria) de la misión y visión institucional.

2) Acompañar el presupuesto institucional con un plan operativo anual por cada unidad de trabajo. Es necesario resaltar que actualmente en las instituciones de gobierno central y entidades autónomas por ley y normativa elaboran y proponen un presupuesto, el cual es aprobado por la Dirección General de Tesorería, revisado por el Ministro de Hacienda y aprobado anualmente por la Asamblea Legislativa, sin embargo, en el caso

del plan de trabajo realizado por cada institución es básico, a corto plazo y no establece una conexión definida con el presupuesto.

El objetivo de acompañar el presupuesto con un plan de trabajo es para expresar en términos monetarios lo que requiere la planificación definida, y designar a cada actividad y proyecto contenido en este documento, un monto de dinero que requerirá cada resultado esperado, el periodo en que se ejecutará esa actividad para tener la disponibilidad de dinero necesaria en forma oportuna; en un contexto académico se puede comparar el plan de trabajo con la teoría y el presupuesto institucional con la práctica, es decir que con la asignación presupuestaria que se le establezca a cada actividad se espera llevar a cabo cada actividad propuesta en los planes de trabajo.

3) Conformar un comité de gestión estratégica que coordine el diseño de la planificación con funciones de revisión, control y monitoreo de la misma. Dicho comité se recomienda esté presidido por la máxima autoridad, para darle liderazgo y posicionamiento al comité, con el acompañamiento de equipos técnicos como el área financiera, administrativa, planificación, compras, áreas operativas y hacerse acompañar de especialistas en el diseño del plan estratégico del sector gubernamental.

Es necesario que haya representación de todas o al menos de la mayoría de las áreas de la organización para poder unificar criterios, comprender una sola misión y enfocarse en una sola visión.

4) Elaborar un plan estratégico institucional. Partiendo de la premisa que la razón de ser de las instituciones gubernamentales es el servicio a la ciudadanía, el plan estratégico y los respectivos planes operativos institucionales debe tener la capacidad para anticipar respuestas y adaptarse oportunamente a los posibles problemas que se presenten, enfocándose en la atención a los usuarios, los procesos internos, el aprendizaje y desarrollo humanos permanentes, y la perspectiva financiera de forma que se garantice el logro de los objetivos propuestos con eficiencia, eficacia, economía y calidad.

A diferencia de la empresa privada, los planes estratégicos en las instituciones del sector público generalmente están diseñados para un periodo de cinco años, debido a que cada gobierno central entrante establece sus propias filosofías de trabajo las cuales a

veces no dan seguimiento ni priorizan los objetivos establecidos en los planes anteriores, cultura que se espera cambie con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles

5) Fase de experimentación que podría enmarcarse en un periodo de seis meses durante el primer año de implementación, momento en el cual se deben reafirmar, reorientar o redefinir los objetivos estratégicos y los indicadores escogidos de acuerdo con la realidad institucional.

6) Prueba piloto. Este tipo de prueba incluye la base normativa y de procesos ya definida, sistemas informáticos, recurso humano capacitado y todas las condiciones necesarias para realizar pruebas partiendo de la realidad institucional de forma paralela con la información real, y que puede incluir una fase de transición de una filosofía de trabajo a otra. (Chayer, 2012, pág. 4)

Se debe analizar y definir un mapa de procesos de la planificación donde se establezca cómo se aplicará ese diseño. En seguida debe definirse una matriz de planificación y presupuesto, herramienta que deberá ser capaz de vincular la información de planificación y presupuestaria, unificando la visión de la alta dirección con los proyectos las unidades operativas; definir esta herramienta hará posible dar un seguimiento a la planificación y a la ejecución presupuestaria.

2.6. Tipos de Indicadores de Desempeño aplicables al Sector Público

Los Indicadores de desempeño en el sector público se refieren a la medición de la productividad institucional en función de todo un proceso organizacional entregado a la ciudadanía para el logro de los objetivos institucionales; sirven para comprender que los objetivos de la institución deben estar alineados con los las prioridades gubernamentales y para que se generen los resultados esperados las instituciones deben tener definidos sus objetivos y resultados esperados, así como la forma de medirlos a través de indicadores, los cuales se pueden ser clasificados de la siguiente manera:

2.6.1. Por las Dimensiones de Desempeño.

Las dimensiones de desempeño son consideradas como las áreas intangibles de una organización donde se pueden mejorar y crear valor.

Para autores relacionados a la Planificación Estratégica, el desempeño es visto como una consecuencia de las ventajas competitivas de una organización y se relaciona con la creación de valor. Hill y Jones (2011, p.89). El desempeño abarca entonces algo más que el aspecto económico y es la combinación de una gran cantidad de variables relacionadas con costos, liderazgo, poder, gobierno, ética, adaptabilidad, y otras, que terminan obteniendo un resultado que es medido y evaluado para tomar decisiones posteriormente. (Amato, 2014, recuperado de <http://www.cyta.com.ar/ta1302/v13n2a3.htm>).

Algunos autores relacionados con los indicadores de desempeño consideran cuatro dimensiones del desempeño: Eficiencia, Eficacia, Economía y Calidad.

Eficiencia: Mide la relación entre los productos finales generados con respecto a los insumos o recursos utilizados, los cuales alcanzan un cierto nivel de producción utilizando el mínimo de recursos posibles; los indicadores de eficiencia pueden expresarse como “Costo por producto” o “Unidades por insumo” o “Costo por resultado”, por ejemplo costo de un servicio provisto por usuario, cantidad de inspecciones realizadas en relación al total de inspectores, costo medios o unitarios de gastos administrativos en relación al gasto total

Eficacia: Mide el grado de cumplimiento de los resultados u objetivos de la institución, por ejemplo, número de beneficiarios en relación a la población potencial de beneficiarios, número de fiscalizaciones en relación al total de instituciones por ser fiscalizadas.

Calidad: Miden los atributos, capacidades o características que deben tener los bienes y servicios brindados, para satisfacer las necesidades de los usuarios; Capacidad de la institución por responder en forma consistente, rápida y directa a las necesidades de los usuarios, por ejemplo tiempo de tramitación en oficinas de atención al usuario, tiempo de demora de trámites de solicitud de respuesta, tiempo promedio de respuesta a requerimientos de información, número de reclamos por parte de los usuarios respecto al casos atendidos, usuarios satisfechos en relación al total de usuarios.

Economía: Mide la capacidad institucional para generar, administrar o movilizar adecuadamente los recursos financieros institucionales, por ejemplo presupuesto ejecutado respecto al programado, recursos generados en relación al gasto total para la producción de bienes o servicios, ingresos propios generados (Armijo, 2009, págs. 21-23).

2.6.2. Por el Ámbito de Control

El ámbito de control trata de verificar permanentemente si la administración toma las medidas de mejoramiento de los sistemas de control de la organización en forma efectiva y oportuna.

Insumo: Mide el grado de esfuerzo realizado a partir de la cantidad de insumos utilizados, según una unidad de medida.

Producto: Cuantifican o caracterizan los productos entregados por los subprogramas. Se consideran indicadores de cobertura y de unidades físicas entregadas.

Resultado: Miden los cambios directos resultantes de la provisión de bienes o servicios sobre el comportamiento, estado o actitud de la población objetivo.

Impacto: Miden los cambios indirectos y permanentes en las condiciones de la población y de la sociedad en su conjunto, previstos en una o más políticas públicas, que justifican la existencia de los programas presupuestarios respectivos, como tasas de crecimiento, incremento de ingresos, aumento de solicitudes de información a las instituciones públicas, etc.

2.6.3. Por el Objetivo de Medición.

El objetivo de medir, es aportar valor a la empresa, pues no se puede mejorar aquello que aún no se ha medido. Esta clase de indicadores son la herramienta que se tiene para visualizar el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos en la institución.

Producción Física: Miden la cantidad de bienes y/o servicios provistos a la población objetivo, en términos de una unidad de medida establecida, ejemplo: número de oficiales de información capacitados, número oficiales de gestión documental inscritos en el diplomado “X”, número de solicitudes de información procesadas en un periodo determinado.

Desempeño: Mide el logro de resultados y atributos de trabajo realizado en las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad, ejemplo: Disminución en la tasa de desempleo, disminución en casos de apelaciones, disminución en incumplimiento de entrega de información, etc.

Los indicadores que informarán sobre el desempeño obtenido deben cumplir una serie de requisitos técnicos y ajustarse a criterios que permitan asegurar su transparencia y confiabilidad como herramienta para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

2.7. Diseño de Indicadores

Los principales pasos para construir indicadores: 1) Identificar y/o revisar los objetivos y metas como Misión, Objetivos estratégicos y otros. 2) Identificar las dimensiones del desempeño claves a medir. 3) Asignar responsabilidades organizacionales. 4) Establecer los indicadores en cada nivel de la organización. 5) Establecer lo referentes comparativos. 6) Construir las fórmulas o algoritmos, relacionando las variables de medición. 7) Recolectar los datos y generar sistemas de información. 8) Establecer las metas o parámetros de comparación / Validar los indicadores. 9) Analizar e interpretar los resultados. 10) Comunicar e informar. Se propone la siguiente tabla para sistematizar los indicadores creados por cada unidad y/o la institución en general.

2.8. La Planificación y la Evaluación del Desempeño.

El uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público es concebido como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias.

La planificación es un proceso que antecede al control de gestión, el cual permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión. De manera que el control y la evaluación posterior de los resultados no es posible realizar sin un proceso previo de planificación. Requiere una constante retroalimentación del quehacer de las estrategias. En el sector público, la evaluación de la gestión por medio de indicadores, facilita al Estado información comparable.

La planificación estratégica mira hacia los objetivos deseados, la evaluación de la gestión mira hacia atrás sobre cómo estos se están desarrollando. La combinación de planificación estratégica y evaluación del desempeño forma un círculo de un proceso continuo de gobierno por resultados. El plan estratégico define el desempeño a ser medido, mientras que la evaluación de la gestión provee la retroalimentación si se están consiguiendo las metas planificadas. (Bonney, J. C., 2005, pág. 63)

CAPITULO III. SISTEMA DE HIPÓTESIS

3.1. Elaboración del Sistema de Hipótesis.

3.1.1. Hipótesis general

La falta de cohesión entre la planificación y el presupuesto de las instituciones del sector público, impide que la información financiera pueda relacionarse con los objetivos y metas institucionales.

3.2. Hipótesis Específica 1

A mayor cohesión entre la planificación estratégica–operativa y el presupuesto de las finanzas en las instituciones del sector público, mayor probabilidad que la información financiera pueda vincularse con los objetivos y metas institucionales.

3.2.1. Hipótesis Nula 1

A menor cohesión entre la planificación estratégica–operativa y el presupuesto de las finanzas en las instituciones del sector público, menor probabilidad que la información financiera pueda vincularse con los objetivos y metas institucionales.

3.3. Hipótesis Específica 2

A medida que en el presupuesto institucional se diseñe y asignen recursos financieros en función de los objetivos y metas institucionales, la planificación institucional podrá medir y evaluar a corto y mediano plazo los resultados obtenidos desde la perspectiva financiera.

3.3.1. Hipótesis Nula 2

A medida que en el presupuesto institucional se diseñe y asignen recursos financieros en función de los objetivos y metas institucionales, la planificación institucional no podrá medir ni evaluar a corto y mediano plazo los resultados obtenidos desde la perspectiva financiera.

3.4. Operacionalización de las Hipótesis

HE 1

VARIABLE DEPENDIENTE		VARIABLE INDEPENDIENTE	
X1	A mayor cohesión entre la planificación estratégica–operativa y el presupuesto de las finanzas institucionales	Y1	Mayor probabilidad que la información financiera pueda vincularse con los objetivos y metas institucionales
1	Coherencia	1	Mayor probabilidad
2	Planificación estratégica–operativa	2	Vinculación la información financiera
3	Presupuesto	3	Objetivos y metas institucionales

HE 2

VARIABLE DEPENDIENTE		VARIABLE INDEPENDIENTE	
X1	A medida que el presupuesto se diseñe y asignen recursos en función de los objetivos y metas institucionales	Y1	La planificación podrá medir y evaluar a corto y mediano plazo los resultados obtenidos desde la perspectiva financiera
1	Presupuesto	1	Medir y evaluar la planificación
2	Diseño y asignación de recursos	2	Corto y mediano plazo
3	Objetivos y metas institucionales	3	Resultados desde la perspectiva financiera

CAPITULO IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Método

Esta investigación se ha realizado bajo el método de investigación cualitativa considerando que se ha tomado una población por conveniencia. Se han realizado entrevistas para obtener la información en donde su uso tiene una mayor relevancia para decisiones de políticas públicas, debido a su carácter propositivo. (Sampieri, 2006, pág. 3)

Lo anterior significa que el estudio se basa en un conjunto de reglas y normas para encontrar una solución al problema planteado. Es decir que en el desarrollo de este trabajo se siguen procedimientos basados en instrumentos y técnicas para examinar y proponer una solución al tema de investigación.

4.2 Metodología

La metodología es el conjunto de aspectos operativos del proceso de investigación que se deben considerar a la hora de plantear un estudio.

Una de varias formas de caracterizar los métodos de investigación es la concepción de métodos cimentada en las distintas definiciones de la realidad social, en el modo de conocerla científicamente y el uso de herramientas metodológicas que se emplean para analizarla. Desde esta perspectiva, el método de investigación se acostumbra clasificar en métodos cuantitativos y cualitativos. (Bernal, 2006, págs. 55-57)

El método cualitativo es conocido como método no tradicional, de acuerdo con Bonilla y Rodríguez, este método se orienta a profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno a partir de rasgos determinantes, según sea percibido por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada.

Para la presente investigación se utilizó la técnica de la observación, combinándola con la descriptiva y cualitativa, lo anterior tomando en consideración que no existen investigaciones de campo previas al respecto. El trabajo detalla fenómenos, contextos y eventos que se generan dentro de las instituciones estudiadas. Se puede definir la técnica aplicada como un proceso de elementos o datos que conduzcan al conocimiento del fenómeno que se investiga; siendo esta necesaria para conocer la efectividad de la cohesión entre la planificación estratégica, operativa institucional y el presupuesto institucional. La investigación es de tipo prospectiva y analiza la tendencia futura dada una relación causal con las hipótesis planteadas.

4.3 Técnicas e Instrumentos

4.3.1 Técnica

En la recolección de información necesaria para realizar la investigación, se entrevistó a las personas encargadas de las unidades de planificación / organizativas, que coordinan y toman decisiones sobre la asignación de fondos del presupuesto institucional y los planes operativos anuales; esta técnica permitió conocer desde la perspectiva de la unidades de análisis, la aplicabilidad de la cohesión de la planificación con el presupuesto y la información financiera, además se pudo analizar, observar, y fortalecer el fenómeno y los procedimientos utilizados para lograr la comprobación de la investigación.

4.3.2 Instrumento

El contexto de la investigación requiere la entrevista como instrumento para la recolección de datos, ya que esta implica una interacción de preguntas y respuestas verbales, inmediatas y personales entre el entrevistador y el entrevistado; la persona a entrevistar debe cumplir un perfil específico que le cualifique para ser entrevistada. Por

medio de la guía de entrevista se espera detectar y obtener aspectos relevantes, para determinar características de uno o más problemas relacionados con la investigación.

En el proceso de esta investigación se realizaron entrevistas, que proporcionaron aspectos relevantes, conociendo así el contexto y antecedentes del problema investigado; estas entrevistas fueron flexibles, permitiendo que pudieran replantearse las preguntas, la profundización de algunas temáticas e incluso en la secuencia de las preguntas a formular en la guía de entrevista definitiva. También se desarrolló una etapa de reformulación de las preguntas, pudiéndose avanzar en la investigación planteando preguntas alternativas, abiertas combinadas con otras de carácter cerrado.

El instrumento que se utilizó en la recolección de información fue una guía de entrevista debido a que se consideró una herramienta de recolección de información muy valiosa y útil para el intercambio de información entre el entrevistador y el entrevistado.

4.4 Población y Muestra

En el presente trabajo se ha considerado una población consistente en nueve unidades organizativas representando a tres instituciones públicas del gobierno central, las cuales han sido creadas a partir del año dos mil once, mediante la Ley respectiva y que tienen como propósito principal, brindar un servicio a la ciudadanía, dichas instituciones reciben, funcionan y trabajan con transferencias de fondos públicos.

Tomando en cuenta el marco de referencia descrito anteriormente, se ha considerado trabajar con tres instituciones públicas que cumplen el perfil requerido, tales como: El Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) que inició operaciones en el año dos mil once; el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Fondo para Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito (FONAT), instituciones que iniciaron operaciones en el año dos mil trece y forman la muestra que se incluyó para realizar las entrevistas.

La investigación se ha centrado en instituciones gubernamentales relativamente nuevas, tomando en cuenta que es ahí donde se promueve y generan cambios de mejora, además se espera que sean instituciones con una filosofía de trabajo que buscan alcanzar la eficiencia, eficacia, economía y calidad en la modernización del Estado.

La guía de entrevista fue diseñada para ser administrada a personal técnico especializado en el área de presupuesto, de planificación o ambas; se planificó contactar en primera instancia a las personas encargadas de la planificación de cada institución, que fueran competentes, que conocieran muy bien su área de trabajo, la organización y el quehacer institucional; en caso que las instituciones no contaran con una unidad organizativa encargada de la planificación institucional, se consideró buscar e identificar dentro de la organización personas encargadas de elaborar el plan operativo anual de su unidad o que desempeñan esas funciones dentro de la estructura jerárquica institucional y que fuera una persona con conocimientos de presupuesto y planificación.

Dos de las instituciones contaban con Unidad de Planificación y su representante, por lo que se les dio a conocer el trabajo de investigación que se estaba realizando y se les solicitó colaborar con la guía de entrevista a fin de que dieran su aporte, contribuyendo de esa manera a recopilar la información necesaria para concluir dicha investigación.

CAPITULO V. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

5.1 Análisis e interpretación de los Resultados

La recopilación, consolidación, análisis e interpretación de la información obtenida en las guías de entrevista administradas a las unidades de análisis de esta investigación, se ha realizado para dar respuesta a las hipótesis planteadas en el Capítulo III.

5.1.1 Plan Estratégico.

Se consultó si en las instituciones entrevistadas existe un plan estratégico, a lo que en dos entrevistas respondieron que sí existe un plan estratégico, mientras que una institución afirmó que no existe. Se preguntó asimismo a las instituciones que cuentan con plan estratégico, para cuantos años estaba diseñado el plan y estas respondieron que es para cinco años.

Tabla 3 Plan Estratégico

Entrevista / Opción	Si tiene PEI	Período (años)	No tiene PEI	Período (años)
Institución 1	X	5		
Institución 2	X	5		
Institución 3			X	N/A

Fuente: Elaboración propia en base a información recolectada en las guías de entrevista

Análisis de Investigación.

Se puede concluir de estos resultados, que las instituciones públicas que conforman el gobierno central, descentralizadas y autónomas enmarcan sus planes de acción en cinco años, considerando que es el periodo para el que son electas las autoridades o titulares, así también este tiempo coincide con el periodo presidencial para el cual se diseña un plan quinquenal de desarrollo que propone una plataforma de trabajo a realizar en ese periodo.

5.1.2 Plan Operativo Anual de las Instituciones del Sector Público.

Se consultó si en la institución a la que pertenecen los entrevistados se elabora un Plan Operativo por cada unidad organizativa, a lo que todos respondieron afirmativamente. Asimismo, se preguntó si la estructura de esos planes incluye montos en dinero; en este caso dos instituciones contestaron afirmativamente y una institución mencionó que sus planes no consideran unidades monetarias.

Para complementar la entrevista respecto a la estructura de los planes operativos de cada unidad organizativa, se solicitó responder sobre, qué otros componentes considera la estructura del plan, obteniendo la información siguiente:

Tabla 4 Contenido de Plan Operativo Anual

Entrevista / Opción	Nombre Actividad	Periodo tiempo	Cantidad actividad	Monto en dinero	Porcentaje ejecución	Medios de verificación
Institución 1	X	X	X	X	X	
Institución 2	X	X	X	X	X	X
Institución 3	X	X	X			

Fuente: Elaboración propia en base a información recolectada en las guías de entrevista

Análisis de los resultados. Se pudo comprobar que la estructura de los POA de las unidades de análisis contiene la información mínima necesaria para establecer una planificación básica; en dos de las instituciones entrevistadas carecen de elementos en su estructura para establecer medios de verificación o indicadores de desempeño desde la planificación y su vinculación con la estructura del presupuesto. Este análisis indica la necesidad de reestructurar los formatos de los POA, los cuales deben estar en concordancia con el presupuesto institucional.

5.1.3 Cohesión entre la información financiera de planificación y el presupuesto institucional.

Se indagó respecto a la cohesión entre la planificación y el presupuesto en el diseño

de ambos documentos, para lo que se consultó de qué manera se puede medir esa cohesión entre la información financiera de planificación y el presupuesto; las tres instituciones respondieron que si existe una cohesión entre ambas herramientas;

Tabla 5 Cohesión entre la Planificación y el Presupuesto

Entrevista/ Opción	Si hay cohesión	No hay cohesión
Institución 1	X	
Institución 2	X	
Institución 3	X	

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada en las guías de entrevista

Análisis de los resultados.

Las tres instituciones manifestaron que si hay cohesión, pero al analizar el contexto de esa afirmación con las respuestas obtenidas a la pregunta de cómo medir esa cohesión, fue contradictorio, porque las instituciones hicieron referencia a documentos que para ellos miden esa cohesión, pero si se verifica las respuestas a la pregunta anterior donde se consulta sobre los componentes de su plan de trabajo, se puede comprobar que la información de este documento no cuenta con un punto de enlace entre el plan de trabajo y el presupuesto, estas respuestas no muestran una conexión lógica que permita comprobar la veracidad de esa cohesión, lo que hace reflexionar sobre la practicidad y aplicabilidad de una cohesión entre la planificación y la información financiera en la realidad.

Así también se les consultó a las personas entrevistadas, en qué fecha realizan la planificación anual y el presupuesto; en el caso del diseño del presupuesto, las tres instituciones coincidieron que lo formulan entre junio y agosto, para revisión y recepción de la Dirección General de Presupuesto; en cuanto a la planificación anual de las instituciones; una institución afirmó que todas las unidades organizativas la realizan en septiembre de cada año, y dos mencionaron que los planes de trabajo son requeridos

en octubre y noviembre del año.

Se continuó con la búsqueda de información preguntando cómo se puede medir esa cohesión entre ambos componentes, donde la Tabla 5 agrupa los resultados de las respuestas obtenidas.

Tabla 6 ¿Cómo medir la cohesión entre la Planificación y el Presupuesto?

Entrevista / Opción	POA y PEI	Programación Presupuestaria	Actividades en la planificación y el monto de las mismas
Institución 1	X		
Institución 2		X	
Institución 3			X

Fuente: Elaboración propia en base a información recolectada en las guías de entrevista

Análisis de resultados: Relacionando los análisis anteriores, quiere decir, que si bien los entrevistados confirman que miden la cohesión entre los planes de trabajo y el diseño del presupuesto en sus instituciones, con documentos como el Plan Operativo Anual, la Programación Presupuestaria (PEP) y las actividades de planificación y los montos de las mismas, esto solo explica la manera que esos documentos o esa información los conectan entre sí. Pero al relaciona las respuestas obtenidas en la pregunta anterior donde se les consulta sobre los componentes o la estructura de los planes de trabajo anuales, se puede comprobar que estos carecen de herramientas para vincular el plan de trabajo con el presupuesto, lo que actualmente les implica tener que diseñar y evaluar la ejecución presupuestaria por un lado y la planificación por otra, es decir que en la realidad no hay una verdadera cohesión que ayude a vincular la información de la planificación y el presupuesto.

5.1.4 Indicadores de desempeño

Se consultó a las instituciones entrevistadas si la estructura de sus planes de trabajo incluye indicadores de desempeño, a lo que dos instituciones respondieron negativamente, una de esas instituciones al momento de la entrevista explicó que acostumbra hacer cálculos para medir su desempeño, pero estos no están considerados dentro de la estructura del plan anual; una de las instituciones manifestó que si se cuenta con indicadores en la estructura del plan, según lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 7 La Estructura del Plan de Trabajo Incluye Indicadores

Entrevista / Opción	POA incluye indicadores	POA no incluye indicadores
Institución 1		X
Institución 2	X	
Institución 3		X

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada en las guías de entrevista

Análisis de Resultados

Asimismo, se les preguntó qué tipo de indicadores es necesario sistematizar en su institución, en este caso la respuesta unánime obtenida fue que necesitan medir el desempeño institucional, ya que al medirlo y evaluarlo implica conocer en qué y cómo están siendo invertidos los recursos con los que cuenta la institución y si estos son utilizados con eficacia, eficiencia economía y calidad, dado que son instituciones que se deben al servicio de la ciudadanía.

También es necesario tener en cuenta que actualmente el Órgano Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda, se encuentra en un proceso de modernización administrativa en cuanto a migrar hacia un modelo de gestión pública orientada a resultados, pero esta metodología requiere que se identifique claramente los objetivos a lograr con el uso de los recursos, así como establecer indicadores de desempeño

que puedan medir el cumplimiento de las mismas. Es por esa razón que las instituciones requieren implementar indicadores de desempeño en el sector público.

Es interesante analizar los resultados de la institución 1, por una parte, no incluye indicadores en la estructura de su POA, pero calcula y utiliza aproximadamente cinco de estas herramientas, eso se debe a que es muy importante medir y evaluar el desempeño de la gestión pública con indicadores en las instituciones.

5.1.5 Vinculación de la planificación con el presupuesto institucional.

En la entrevista se les preguntó ¿Cómo se vinculan las cifras financieras del presupuesto con el POA y el PEI?, una institución no respondió por no contar con plan estratégico, otra respondió que por medio de las actividades, indicadores y porcentaje de ejecución de las actividades y los fondos. Una institución se abstuvo de contestar esa interrogante.

La siguiente interrogante fue si la institución elabora el presupuesto institucional por programas y en base a resultados y a partir de cuándo realizará esos cambios, a lo que las tres instituciones respondieron que todavía no están trabajando oficialmente bajo esa metodología y esa decisión depende del Ministerio de Hacienda, quien indicará en su momento a partir de qué periodo las instituciones deberán entregar el presupuesto con la nueva metodología; es necesario mencionar que a la fecha de la entrevista, dos de las instituciones, tenían listo su presupuesto por programas 2018 y sus respectivos planes de trabajo; las instituciones consultadas esperan que a partir del año dos mil dieciocho se elabore el presupuesto dos mil diecinueve con la nueva metodología de trabajo.

Tabla 8 Vinculación de la Planificación con el Presupuesto Institucional

Entrevista / Opción	Actividades, indicadores y porcentajes de ejecución.	No cuenta con Plan Estratégico Institucional
Institución 1		X
Institución 2	X	
Institución 3*		

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en las guías de entrevista.

*La institución 3 se abstuvo de contestar esta pregunta.

Análisis de los resultados.

En esta etapa se buscaba verificar a qué nivel de avance se encuentran las instituciones en su planificación y elaboración de su presupuesto por programas. Una de las instituciones ha elaborado su presupuesto por áreas de gestión, dos de las instituciones, tienen elaborado su presupuesto por programas, aprobado por la Dirección General de Presupuesto y están a la espera de aprobación de la Dirección General de Planificación de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia en el proceso de aprobación e implementación.

Es necesario considerar que se espera que las instituciones públicas elaboren sus presupuestos del siguiente año entre junio y agosto del año anterior. Al inicio del año 2017 las instituciones recibieron la directriz de la Dirección General de Presupuestos y Sistema Nacional de Planificación, respecto a formular el presupuesto institucional por programas; posteriormente algunas instituciones pidieron confirmación de esta oficina para enviar su presupuesto, pero la DGP les indicó que enviaran su presupuesto por áreas de gestión. Es por esa razón que las instituciones aun no cuentan con el diseño de su presupuesto por programas.

Semanas después de administrar esta entrevista, se confirmó que la implementación de un presupuesto por programas fue pospuesta por el Ministerio de Hacienda porque se necesita tener listas una serie de condiciones que todavía están pendientes de desarrollar; se espera que para el año 2018 dicho Ministerio consolide el presupuesto nacional de

2019 con la nueva metodología por programas.

5.1.6. Importancia de vincular la planificación y el presupuesto anual institucional.

La siguiente pregunta menciona ¿Cuán importante es que la planificación institucional esté vinculada con el diseño y las cifras monetarias contenidas en el presupuesto anual? Todas las instituciones encuestadas convergen que esta vinculación es muy importante, por las razones expresadas en la Tabla 8:

Tabla 9 Razones para considerar muy importante la vinculación entre Planificación y Presupuesto Institucional

Institución 1	Institución 2	Institución 3
Porque se vincula lo que está proyectado hacer con los costos financieros.	Porque permite una planificación real y el monitoreo establece acciones a implementar en el corto plazo.	Porque la planificación es la que determina cuándo, cuánto dinero se invertirá y como se invertirá de la mejor manera.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en las guías de entrevista.

5.1.7. Condiciones para completar una vinculación entre planificación y presupuesto.

Se consultó sobre qué condiciones se necesita tener en la institución para completar una vinculación exitosa entre la planificación y el presupuesto, a lo que respondieron:

Tabla 10 Condiciones para vincular la Planificación con el Presupuesto

Institución 1	Institución 2	Institución 3
Se necesita que el personal conozca y tenga bien definidas las actividades a realizar en el periodo y el monto de dinero con que cuentan para cada actividad.	Que las personas encargadas de realizar los POA de las unidades organizativas estén capacitadas para la elaboración de los planes de trabajo.	Se necesita hacer la vinculación del presupuesto por programas y en base a resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en las guías de entrevista

Análisis de los resultados.

El resultado de la Tabla 9, confirma la importancia de manejar y aplicar la técnica, de la misma manera es esencial en el proceso de transición e implementación, contar con personal idóneo, capacitado que conozca y esté empoderado para priorizar la planificación y un presupuesto cohesionados, que cumplan con los estándares establecidos para su elaboración, de no ser así, se corre el riesgo de elaborar un presupuesto solo por cumplir un requisito del Ministerio de Hacienda para que le sean asignados fondos a la institución que difícilmente logrará los resultados esperados.

Plantear un presupuesto institucional, implica tener las herramientas necesarias y verificar que las personas encargadas de diseñar el presupuesto de cada unidad organizativa, tenga los conocimientos e instrumentos imprescindibles para diseñar un presupuesto racional, alcanzable y que incluya en un contexto integral, planes alternativos que plantee la forma de ejecutar el presupuesto en situaciones imprevistas.

5.1.8. Procedimiento para establecer el presupuesto institucional.

Se preguntó cuál es el procedimiento que las instituciones realizan para diseñar y autorizar el presupuesto, para lo que se les pidió a los entrevistados describir los procedimientos a seguir anualmente para establecer el presupuesto que le será asignado a cada unidad organizativa; las respuestas obtenidas se describen en la siguiente tabla:

Tabla 11 Procedimiento para establecer el Presupuesto Institucional

Institución 1	Institución 2	Institución 3
El Comité de Presupuesto Institucional solicita a las unidades los requerimientos financieros del año próximo proyectados.	La UFI solicita la cantidad de dinero que cada unidad considera que necesitará para el periodo a presupuestar.	Establecer todas las actividades por área.
El Comité consolida las solicitudes de recursos financieros de todas las unidades es para el próximo año.	Las unidades organizativas remiten a la UFI sus necesidades financieras, de acuerdo con las actividades planificadas.	Establecer la cantidad de recursos financieros necesarios para cada actividad.
El Comité hace la distribución del presupuesto	Se presenta a la Unidad de Planificación y a la UFI para su valoración	Clasificar por rubros del presupuesto.

La propuesta se remite a la máxima autoridad para su análisis, observación o aprobación.	La UFI consolida la información de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria.	Enviar al área financiera el monto necesario y solicitado de cada rubro.
Si la máxima autoridad está de acuerdo, se aprueba el presupuesto institucional.	La UFI asigna el presupuesto a cada unidad de acuerdo con la disponibilidad. La UFI somete a aprobación de la máxima autoridad, la propuesta del presupuesto.	Se evalúa la cantidad de cada rubro en reunión con el área de Presupuesto. Se observa o aprueba por la máxima autoridad de la institución.

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en las guías de entrevista.

Se consultó además si existe normativa interna que defina o regule la elaboración y aprobación del presupuesto y la planificación; las tres instituciones respondieron de forma negativa.

Análisis de resultados:

Con los resultados obtenidos mediante esta interrogante, se comprueba que a pesar de las similitudes en diseñar, consolidar y autorizar los presupuestos institucionales, también hay claras diferencias en cuanto a la toma de decisión de cómo llevar a cabo el diseño del presupuesto y de cómo asignar fondos a cada unidad organizativa; se puede observar también que una de las instituciones entrevistadas manifestó que su Unidad Financiera coordina con la oficina de planificación para su valoración, también se puede comprobar que en algunos casos la Unidad Financiera centraliza la decisión de que cantidad de fondos del presupuesto asignará por estructura organizativa, lo que puede limitar la gestión de planificación y perder la oportunidad de vincular la planificación con el presupuesto.

5.1.9. Medición de resultados de las unidades operativas.

Se preguntó a las instituciones ¿Cómo se miden y evalúan los resultados de las unidades operativas?, obteniendo las siguientes respuestas:

Tabla 12 Medición de los resultados de las Unidades Operativas

Institución 1	Institución 2	Institución 3
Por conciliaciones de saldos ejecutados entre la unidad de planificación y la unidad de presupuesto.	En base al POA, si se han cumplido todas las actividades propuestas en el tiempo, cantidad de actividades y se cuenta con el medio de verificación para las mismas.	No respondió.

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en las guías de entrevista.

5.1.10. Recomendaciones para una vinculación entre la planificación y el presupuesto.

La pregunta final administrada en la guía de entrevista dice ¿Qué recomendaciones propone para vincular la planificación operativa institucional con las cifras financieras del presupuesto?; se obtuvo las respuestas que se muestran a continuación:

Tabla 13 Recomendaciones para vincular la Planificación y el Presupuesto Institucional

Institución 1	Institución 2	Institución 3
Que las actividades del plan estratégico sean actualizadas en cuanto a costos y se integren al POA con los procesos reales.	Que se diseñe un proceso institucional ordenado para la elaboración del POA y asignación del presupuesto institucional.	Que el presupuesto se realice en base a actividades y productos, es decir formular un presupuesto por programas en base a resultados.
Que los informes mensuales que presentan las unidades organizativas, además de describir lo ejecutado, presenten en forma cuantificada lo pendiente a desarrollar.	Que se brinde las herramientas y condiciones necesarias para llevar a cabo esos procesos, para que cada unidad elabore su propio POA, antes de elaborar y distribuir el presupuesto institucional.	
Que en el informe mensual, se incluya la casilla del presupuesto asignado y presupuesto ejecutado, a efectos de tener un mejor control sobre el presupuesto asignado a cada Unidad.	Capacitar a las unidades organizativas en elaboración del POA, planificación, indicadores de desempeño y presupuesto para justificar y documentar adecuadamente las necesidades financieras que tiene cada unidad.	
Que haya una integración de las áreas	Conocer los procedimientos	

técnicas y operativas, a fin de diseñar un plan estratégico y operativo que permita formular un presupuesto más realista, que asigne recursos a las actividades que van a contribuir al cumplimiento de objetivos.

Que se cuente con los instrumentos necesarios que permitan el seguimiento, evaluación y medición para ver si efectivamente se han utilizado los recursos financieros de manera eficiente.

Que exista un orden lógico y sistemático en la formulación de los instrumentos del plan estratégico-operativo y del presupuesto, ya que por lo general las instituciones elaboran su proyecto de presupuesto sin que las unidades organizativas hayan elaborado previamente su POA, lo que hace que varias unidades improvisen sus necesidades y que el presupuesto tenga que sufrir varias modificaciones en su ejecución, por falta de una verdadera planificación.

institucionales para la asignación de fondos a las unidades y cumplirlos.

Comprometerse a ejecutar tanto las actividades como los fondos asignados en las fechas previstas tanto en el POA como en el presupuesto asignado a nuestras unidades.

Fuente: Elaboración propia con información recopilada en las guías de entrevista.

Hubo apertura por parte de las instituciones consultadas respecto a proporcionar una amplia gama de recomendaciones importantes para arribar a una propuesta apropiada y acorde a la realidad en el presente trabajo de investigación.

5.2 Estrategia Propuesta

Partiendo de la premisa que las instituciones autónomas en estudio, deben formular su planificación y presupuesto institucional del ejercicio 2019 por programas y en base a resultados, hay que considerar que estas tiene algunas limitantes en cuanto al conocimiento y pericia para el diseño y elaboración de dichos documentos

considerando que son instituciones relativamente nuevas, asimismo deben crear las herramientas y condiciones mínimas necesarias para el correcto planteamiento de la planificación y presupuesto.

El planteamiento propuesto para contribuir a concretizar una vinculación entre el proceso presupuestario y el ciclo de planificación en las instituciones del sector público, parte de la premisa que el Ministerio de Hacienda tenga las condiciones necesarias entre ellas, reformas de ley, normativa, políticas y lineamientos necesarios para la implementación del presupuesto por programas, así como contar con la toda la plataforma informática necesaria, es decir contar con las herramientas legales y técnicas para establecer el presupuesto de las instituciones con la nueva metodología.

La gestión de la calidad para resultados, exige vincular las decisiones políticas, (que se traducen en bienes y servicios para la sociedad) con la formulación, ejecución y monitoreo del presupuesto.

El modelo de gestión del presupuesto para resultados, es idóneo para alinear a las organizaciones públicas con la creciente complejidad de las demandas sociales de modo de garantizar la eficiencia y eficacia en todos los procesos de gestión. Pero este modelo exige que los procesos de planificación estratégica, operativa y presupuestaria estén efectivamente vinculados. (Chayer, 2012, págs. 1-2)

El trabajo que las instituciones realizarán para diseñar e implementar un presupuesto por programas vinculado con la respectiva planificación, necesita de condiciones indispensables para desarrollarla exitosamente, tales como las siguientes:

1. Compromiso Directivo y Liderazgo

El proceso de planificación es una prueba del compromiso y liderazgo de la máxima autoridad institucional, pues es aquí donde se prueba si se cumplen los objetivos trazados, también es en este momento donde se pone a prueba la capacidad de la

dirección o la máxima autoridad de involucrarse en el desarrollo de las etapas de la planificación y el presupuesto, y ejecutar la planificación y el presupuesto tal y como se ha diseñado.

2. Plan Estratégico como factor de referente de una buena planificación

El proceso de la planificación debe considerarse en todos los niveles organizaciones de la institución, incluyendo los mandos medios y/o centros de responsabilidad, todos los empleados, usuarios y grupos de interés, que aunque no participan en la toma de decisiones, pero si influyen en la medición y evaluación o se ven afectados por las decisiones institucionales tomadas.

3. Planificación Estratégica como un proceso continuo

La planificación y la ejecución del presupuesto institucional no es una sola acción a realizar y no se trata solo de plantear un plan de trabajo, sino que también debe considerarse con qué frecuencia se deben actualizar, medir y evaluar dichos planes para tomar decisiones dentro de la asignación de recursos financieros, de acuerdo con las prioridades versus las necesidades de cada unidad organizativa. También debe revisarse el horizonte de planificación, para que sea congruente con la determinación de los objetivos estratégicos.

4. Actores y gestores del proceso de Formulación de la Planificación y el Presupuesto

Cada institución tiene sus propios requerimientos, necesidades y competencias en cuanto a la participación de capital humano que elabora la planificación y el presupuesto. Sin embargo, en este proceso es fundamental la participación de todos los niveles jerárquicos y de decisión, especialmente los que tienen a su cargo la producción de bienes o la generación de servicios a la ciudadanía y todos los usuarios.

5. Capacidad de desagregar objetivos estratégicos en metas concretas medibles y vincularlas a la planificación operativa y al presupuesto.

Si los esfuerzos de evaluación de desempeño no están vinculados con los que la

institución espera lograr de acuerdo al diseño de su plan de trabajo y presupuesto disponible, y materializar las metas y programaciones proyectadas, la medición y evaluación estará destinada al fracaso, dado que los resultados del desempeño no tendrían significado al quererla comparar con la gestión institucional, y los usuarios no se verían beneficiados o afectados por la gestión.

6. Diseño de la planificación antes que el presupuesto.

La planificación institucional debe ser diseñada antes que la formulación del presupuesto, considerando que el primero es un documento trascendental para definir los recursos financieros (por medio del presupuesto) que cada institución necesita para la consecución de sus objetivos. Es necesario recalcar que actualmente la costumbre en las instituciones del sector público es formular primero el presupuesto del año y luego la planificación, lo que es un factor preponderante a la hora de cohesionar ambos documentos. Esto se da por dos factores: 1) Que los periodos y plazos límites para formular y enviar a la Dirección General de Presupuesto están enmarcados entre junio y agosto de cada ejercicio financiero. 2) Para el diseño de la planificación institucional no hay un plazo establecido o periodos perentorios requeridos en la entrega y remisión de dicho documento a alguna oficina.

Si en las instituciones no se cuenta con las condiciones antes mencionadas, difícilmente se podrá lograr la meta de vincular la planificación estratégica-operativa y el presupuesto.

Las instituciones en todos sus niveles deben crear valor público, sistematizando y levantando información necesaria para dar un seguimiento a la implementación del presupuesto por programas. Debiendo nombrar un representante y un equipo de trabajo para su diseño, el cual será encargado de presentar a la máxima autoridad tanto la planificación como el presupuesto institucional para autorización u observación de los mismos; para ello la institución debe gestionar los recursos financieros y contar con los insumos necesarios, para realizar operaciones productivas y entregar un servicio que

brinde resultados específicos y finales, medibles y que generen un impacto en el servicio hacia la ciudadanía.

Para elaborar un presupuesto por programas en base a una planificación anual, se debe considerar que cada unidad organizativa necesita plantear detalladamente todas sus actividades acompañadas de un plan de acción y que deberán hacer las gestiones necesarias en consonancia con el esquema de trabajo que se presenta a continuación.



Ilustración 2: Creación de Valor Público

Fuente: Waldo Gutiérrez Iriarte. Metodología para la Vinculación de Resultados Finales con los Programas Presupuestarios con Enfoque de Resultados.



Ilustración 3: Metodología del Árbol de Objetivos

Fuente: Guía Metodológica para la Identificación y Diseño de Programas Presupuestarios.

La planificación institucional permitirá establecer los objetivos estratégicos, resultados específicos y finales, actividades y tareas. En todo este proceso de planificación, dependiendo del nivel de especificidad del plan de trabajo, a las tareas o actividades institucionales se les deberá asignar un monto presupuestario y relacionarlos con los programas y subprogramas del presupuesto, lo que da pie a la vinculación de la planificación y presupuesto institucionales.

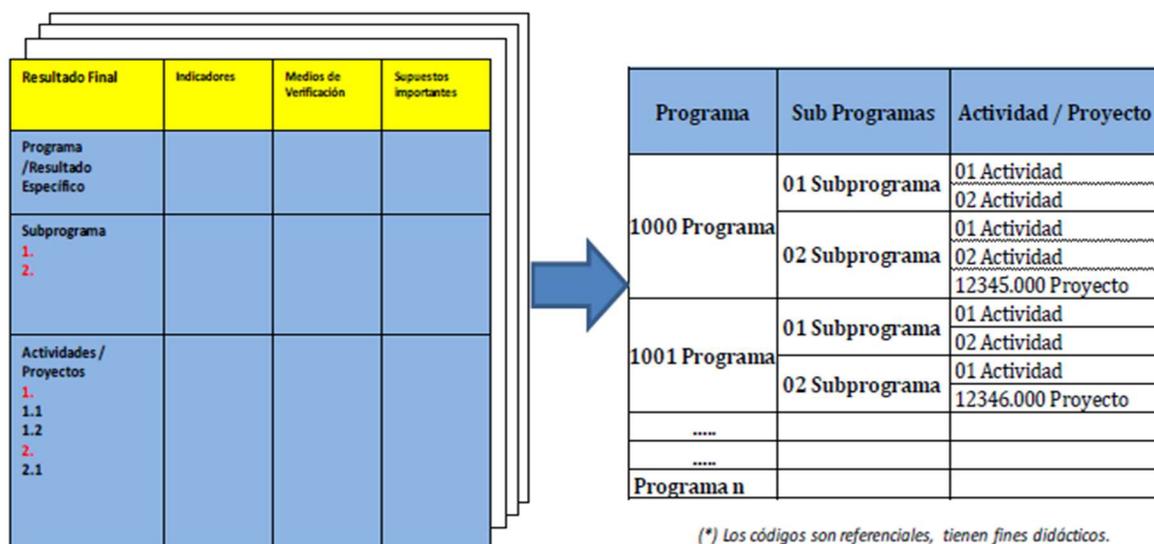


Ilustración 4: Transición de la Estructura de los Programas hacia la Estructura Presupuestaria

Fuente: Guía Metodológica para la Identificación y Diseño de Programas Presupuestarios.

A continuación se muestra y define la estructura lógica de los programas presupuestarios que deben diseñar las instituciones en relación con el nuevo esquema del presupuesto por programas y en base a resultados, que debe agrupar las actividades, subprogramas y resultados (específicos y finales) consideradas en los planes de trabajo de todas las unidades organizativas y por ende la institución.

Estructura de los Programas Presupuestarios de acuerdo a la MML

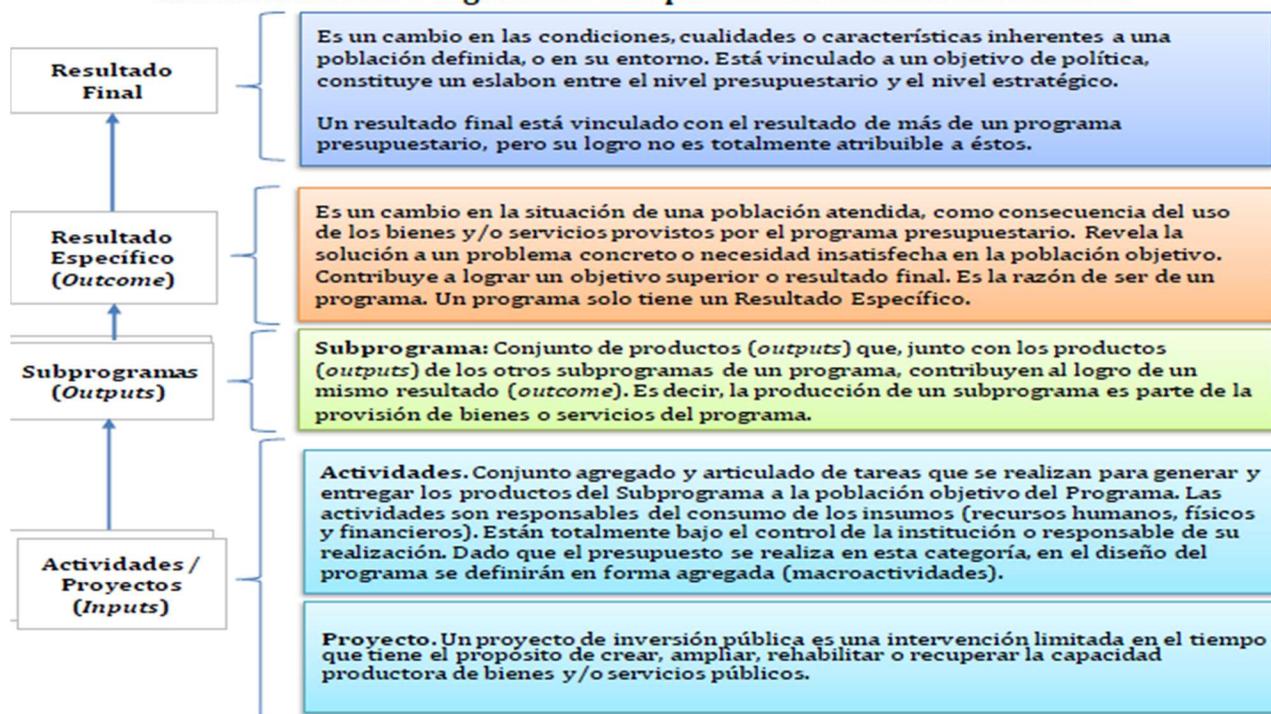


Ilustración 5: Estructura de los Programas Presupuestarios de acuerdo con la MML
 Fuente: *Guía Metodológica para la Identificación y Diseño de Programas Presupuestarios.*

A continuación, se propone una secuencia de actividades, que las instituciones deben considerar para vincular la planificación con el presupuesto institucional:

- ✓ Contar con un plan estratégico institucional a mediano plazo.
- ✓ Realizar un diagnóstico que permita identificar los principales problemas en cada una de las áreas organizativas y hacer una evaluación que fundamente la formulación de los objetivos institucionales.
- ✓ Constituir un Comité de Gestión Estratégica, integrado por las máximas autoridades y mandos medios, lo cual es fundamental para fortalecer la implementación del proyecto.

- ✓ El Comité estará a cargo de diseñar y consolidar la planificación institucional por medio de los planes operativos anuales de las unidades organizativas.
- ✓ El Comité deberá consolidar y proponer la planificación institucional de todas las unidades organizativas y someterlo a la autorización de las máximas autoridades siendo necesario recalcar que la planificación, deberá considerar en su estructura de plan de trabajo cantidades monetarias en cada actividad.
- ✓ Dicho Comité consolidará el presupuesto institucional por programas, según lineamientos del Ministerio de Hacienda y de la Secretaría Técnica de planificación de la Presidencia, por medio de las tablas de resultados finales que surgen de la consolidación de todas las actividades de cada unidad organizativa, las cuales deben considerar montos de dinero por cada actividad. Debiendo obtener la autorización del mismo por parte de las autoridades institucionales y remitir a la Dirección General de Presupuestos.

CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

El Estado salvadoreño se encuentra en un periodo de transición en la gestión de las finanzas públicas, en cuanto a implementar una forma diferente de formular y aprobar el presupuesto nacional con la metodología de presupuesto por programas y en base a resultados lo que requiere un exhaustivo trabajo coordinado y articulado en las unidades organizativas de las instituciones públicas.

Las instituciones públicas carecen de compromiso de otorgarle la importancia, prioridad e impacto que el rol del plan estratégico institucional y la planificación operativa anual desempeñan en la ejecución de las finanzas institucionales, eso se puede constatar que algunas instituciones ni siquiera cuentan con plan estratégico y apenas diseñan anualmente sus planes operativos. En la actualidad todavía hay instituciones que en su estructura organizativa no consideran las funciones de planificación y mucho menos cuentan con una oficina especializada en esta rama de conocimiento. En estos casos la Unidad Financiera y/o cada una de las unidades organizativas tienen que asumir el proceso especializado de formulación del presupuesto institucional sin una guía o tutoría de especialistas en planificación o finanzas; en algunos casos esa función la realiza la oficina de desarrollo institucional; en las instituciones públicas se acostumbra asumir que la UFI debería realizar las funciones de formulación de la planificación y el presupuesto puesto que el personal de esa oficina se supone que conocen todo el proceso de planificación y presupuesto.

Actualmente las instituciones públicas inician su proceso interno de diseño y formulación del presupuesto al final del segundo semestre del año, para enviar a remisión y aprobación de la Dirección General de Presupuesto en el tercer trimestre del año, de acuerdo con las directrices establecidas por la normativa de esa Dirección General. Respecto a la planificación, las instituciones no están obligadas por ley a presentar su plan de trabajo anual en determinado periodo, por lo que las instituciones presentan su planificación entre los meses de julio y noviembre de cada año; este

desfase de tiempo en la elaboración de ambas herramientas, implica que las unidades organizativas improvisen sus necesidades, y en el transcurso del año la ejecución del presupuesto tiene que sufrir modificaciones, por falta de una planificación realizada con responsabilidad, conciencia y compromiso. Esa situación impide ejercer una verdadera vinculación entre planificación y presupuesto desde sus inicios.

El capital humano es uno de los factores más importantes en la implementación del presupuesto por programas y en base a resultados. Los constantes traslados, rotaciones de personal a nivel técnico, de jefaturas y de especializaciones en las instituciones públicas afectan el avance, repercutiendo en importantes atrasos. Asimismo, la formación del personal en todos los niveles jerárquicos, especialmente en el nivel operativo es fundamental, y en este punto, las instituciones y las organizaciones que lideran la implementación de esta nueva forma de presupuestar a nivel estatal, no han impartido capacitaciones especializada de forma constante, permanente del personal.

6.2 Recomendaciones

El Estado a través del ente rector del erario público y la oficina gubernamental que coordina la planificación estatal deben liderar el proceso de implementación de la formulación del presupuesto por programas, lo cual implicaría el trabajo articulado y cercano con cada institución pública, así como brindar la asesoría técnica necesaria para cada Unidad Financiera y la Unidad de Planificación institucionales hasta que las instituciones realicen y rindan los frutos esperados en cuanto al diseño de su planificación y presupuesto por programas. Así también las principales condiciones para que se implemente la formulación de un presupuesto por programas y en base a resultados en las instituciones públicas, están en manos del Estado y dependen de este para arrancar con el proceso.

Antes de iniciar una vinculación entre planificación y presupuesto, en el marco de un cambio de metodología en la formulación del presupuesto, se debe contar con las

condiciones necesarias para ello las instituciones necesitan cumplir con los siguientes aspectos: La idoneidad y las capacitaciones necesarias para el personal que formulará el presupuesto de la institución y ser capaz de implementar la nueva metodología. Así también las instituciones necesitan contar con la base legal, técnica y la plataforma tecnológica del Sistema de Administración Financiera Integrado, que incluya los subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad, como subsistema integrador. En el caso de la plataforma informática de presupuesto, tesorería y contabilidad necesitan ser implementados al mismo tiempo, pues son sistemas que están entrelazados y se alimentan entre sí, a la fecha esa plataforma aún está en proceso de diseño.

Para establecer un presupuesto congruente con la metodología por programas, es fundamental que la oficina de planificación (o quien realice sus funciones) y la unidad financiera, trabajen articuladamente y coordinar el trabajo entre ambas oficinas de forma muy cercana, ya que en estas recae la responsabilidad de diseñar, medir y evaluar la ejecución financiera. Es necesario entonces una comunicación y convivencia formal e informal constante y consiente. Si una institución no tiene una Unidad de Planificación, se debe designar las funciones a una unidad que tenga funciones similares, si no existe, se debería designar a la Unidad de Desarrollo Institucional o a la Unidad Administrativa, para poder coordinar y conciliar las cifras presupuestarias con la planificación institucional.

Para estandarizar el proceso de formulación del presupuesto por programas se debe elaborar una normativa institucional que defina paso a paso el diseño, elaboración, autorización del presupuesto institucional y la correspondiente planificación, asimismo se debe establecer un formato universal de plan de trabajo y de presupuesto para las instituciones del gobierno central.

El diseño y la formulación de planificación institucional debe estar normada en una ley aplicable en todo el aparato estatal que coadyuve con todas las instituciones a

presentar su planificación antes de la formulación del presupuesto, en su defecto las instituciones pueden promover esta práctica respaldado por una normativa interna, y así las instituciones del sector público elaborarán su planificación al inicio del año, antes de la formulación del presupuesto. De esta forma se facilitará un orden lógico y sistemático en la formulación de los instrumentos del plan estratégico y operativo con el presupuesto.

Todo lo anteriormente propuesto se logrará cuando la institución cuente con el compromiso de los titulares y sea un esfuerzo unificado en todos los niveles de la organización; este factor es fundamental para alcanzar la vinculación esperada, lo cual incidirá a su vez en una ejecución exitosa del presupuesto institucional.

“Para planificar hay que contar con un presupuesto, para ejecutar ese presupuesto hay que planificar, es por eso que ambos se deben vincular”

REFERENCIAS

- Amato, C. N. (15 de Abril de 2014). <http://www.cyta.com.ar/ta1302/v13n2a3.htm>. Recuperado el 22 de mayo de 2017, de URL <http://www.cyta.com.ar/ta1302/v13n2a3.htm>: URL <http://www.cyta.com.ar/ta1302/v13n2a3.htm>
- Armijo, M. Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores de Desempeño en el Sector Público de Costa Rica. *Lineamientos Metodológicos para la Construcción de Indicadores de Desempeño*. ILPES-CEPAL, San José, San José, Costa Rica.
- Armijo, Marianela. (2011). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES-CEPAL. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Asamblea Legislativa, Ley AFI. (1995). *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado*. San Salvador.
- Asamblea Legislativa, República de El Salvador. (1983). *Constitución de la República de El Salvador*. San Salvador: Lis.
- Bernal, C. A. (2006). *METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN*. PEARSON Prentice Hall.
- Bonnefoy, J. C. (2005). *INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO*. Manual, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (12 de Noviembre de 2014). <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>.
- Chayer, H. M. (2012). *Táctica y estrategia para vincular planificación y presupuesto*. Cartagena.
- Gutiérrez, W. (2017). *Metodología para la Vinculación de Resultados Finales con los Programas Presupuestarios con Enfoque de Resultados*. Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, San Salvador.
- Sampieri, R. H. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Tolentino, N. (2017). *Análisis del Proyecto de Presupuesto y Presupuesto Votado*. FUNDE, San Salvador.

ANEXOS

Anexo 1: Guía de entrevista



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

La presente guía de entrevista es un instrumento que será utilizado para dar respuesta a las hipótesis planteadas en el trabajo de investigación denominado “Estrategia para Vincular la Planificación y el Presupuesto de las Instituciones del Sector Público”. La información recolectada tiene carácter confidencial y se realiza con el objetivo de dar a conocer los factores que contribuyen a vincular la planificación operativa y estratégica con el presupuesto institucional.

Entrevista dirigida a personal responsable de la Unidad de Planificación Institucional, Unidad Financiera y cualquier otra unidad organizativa, quien realice sus funciones y/o estén a cargo de ejecutar fondos institucionales. Se ruega compartir su experiencia respecto a las siguientes interrogantes:

1. ¿En la entidad para la que usted labora existe un plan estratégico institucional?, ¿si su respuesta es afirmativa, para cuánto tiempo está diseñado?
2. ¿Se elabora Plan Operativo Anual en cada unidad organizativa? ¿La estructura de estos contiene montos en dinero? ¿Qué otros componentes incluyen la estructura de los planes operativos?
3. ¿Existe una cohesión entre la información financiera de planificación y el presupuesto? ¿Cómo se puede medir esa cohesión entre ambos documentos? ¿En qué fecha se realiza la planificación y el presupuesto anual?
4. ¿La estructura de los planes operativos considera indicadores de desempeño? ¿Con cuántos indicadores trabaja su institución? ¿Qué tipo de indicadores es necesario medir en su institución? ¿Por qué?

5. ¿Cómo se vinculan las cifras financieras del presupuesto con el POA y el PEI? ¿En su Institución se elabora el presupuesto por programas y en base a resultados? Si su respuesta es afirmativa, ¿A partir de qué cuándo se elabora con esta metodología?

6. ¿Qué tan importante es que la planificación institucional esté vinculada con el diseño y las cifras monetarias contenidas en el presupuesto anual?

No es importante

Poco importante

Importante

Muy importante

¿Por qué?

7. ¿Qué condiciones se necesitan en su institución para completar una vinculación exitosa entre la planificación y el presupuesto?

8. Detalle los procedimientos a seguir anualmente para establecer el presupuesto que le será asignado a cada unidad organizativa. ¿Por qué se realiza de esa forma? ¿Existe un documento interno institucional que establezca o regule la elaboración y aprobación del presupuesto y la planificación? , si existe, por favor describa el contenido.

9. ¿Cómo se miden y evalúan los resultados de las unidades operativas? ¿Cómo se conoce el monto de dinero que ha invertido cada unidad en el cumplimiento de sus resultados?

10. ¿Qué recomendaciones propone para vincular la planificación operativa institucional con las cifras financieras del presupuesto?

¡Muchas gracias por su colaboración y por el tiempo invertido en responder nuestra entrevista!