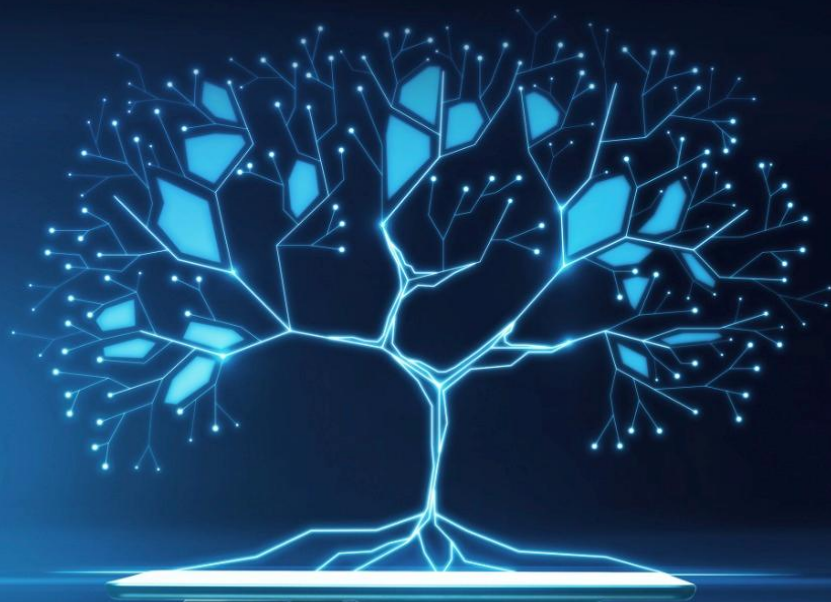


PLANIFICAR EL PRESUPUESTO PARA SEMBRAR EL DESARROLLO

Fundamentos, lenguaje y procesos esenciales



Geomayra Katherine Cevallos Ponce
Cruz Verónica Ponce Álvarez
Sara Geoconda Soledispa Reyes
Yixely Maribel Espinoza Tuárez

ISBN: 978-9907-9511-1-0



9 789907 951110



PLANIFICAR EL PRESUPUESTO PARA SEMBRAR EL DESARROLLO

Fundamentos, lenguaje y procesos esenciales

Autores:

Geomayra Katherine, Cevallos Ponce

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7751-5411>

Correo: geomayra.cevallos@unesum.edu.ec

Filial: Universidad Estatal del Sur de Manabí

Cruz Verónica, Ponce Álvarez

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7138-9015>

Correo: cruzveronica.ponce@unesum.edu.ec

Filial: Universidad Estatal del Sur de Manabí

Sara Geoconda, Soledispa Reyes

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8658-0709>

Correo: sara.soledispa@unesum.edu.ec

Filial: Universidad Estatal del Sur de Manabí

Yixelly Maribel, Espinoza Tuárez

Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-7735-1772>

Correo: yixelly.espinoza@unesum.edu.ec

Filial: Universidad Estatal del Sur de Manabí

Editorial “Pulso Científico”

La presente obra fue revisada por 2 pares académicos externos ciegos conforme al proceso editorial de Pulso Científico.

Los rigurosos procedimientos editoriales de Pulso Científico garantizan la selección de manuscritos por sus aportes significativos al conocimiento y cualidades científicas.

Editorial: Pulso Científico

Teléfono: (+593) 969215354

Web: <https://pulsocientifico.com/editorial/index.php/file/>

ISBN: 978-9907-9511-1-0

Doi: <https://doi.org/10.70577/j6ajrp08>

Año: Abril, 2026

Aviso Legal

El contenido de esta obra, que incluye ilustraciones, textos, tablas, gráficos, cuadros y referencias bibliográficas, es responsabilidad única del autor o autores. Lo que se ha dicho, los criterios y los datos no reflejan necesariamente la posición institucional ni el pensamiento de la Editorial Pulso Científico

Derechos de Autor ©

Este documento se publica conforme los términos y condiciones de la EDITORIAL Pulso Científico



La "Editorial Pulso Científico " y todos sus autores tienen la propiedad única de los derechos de autor y de propiedad intelectual e industrial relacionados con el contenido de esta publicación. La reproducción total o parcial de esta obra, su almacenamiento en sistemas informáticos, su tratamiento digital y cualquier tipo de distribución, transmisión o comunicación pública por medios

electrónicos, ópticos, mecánicos, químicos, fotográficos o de grabación están prohibidos. Esto se encuentra bajo las sanciones que establece la legislación vigente a menos que se cuente con la autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

Queda excluido únicamente el uso con fines académicos o de investigación científica, siempre que no busque objetivos comerciales y se ejecute sin remuneración, debiendo mencionarse en todo momento a la fuente editorial correspondiente. Los autores son los únicos responsables de las opiniones expresadas en los diferentes capítulos, las cuales no necesariamente representan el punto de vista institucional de la editorial.

Constancia de Arbitraje

La Editorial Pulso Científico, certifica que este libro es el resultado de un estudio llevado a cabo por los autores, el cual fue evaluado por jurados expertos bajo el sistema de doble ciego, tanto en contenido como en forma. Asimismo, se llevó a cabo un análisis del método de investigación, paradigma y enfoque; a partir de la matriz

epistémica adoptada por los autores, utilizando las normas APA, Séptima Edición y el proceso de antiplagio en línea turnitindu para asegurar que la obra fuera científica.

ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE CONTENIDO	viii
LISTA DE TABLAS	xiv
LISTA DE FIGURAS.....	xvi
PRÓLOGO.....	xvii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. EL ADN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS Y FILOSOFÍA FINANCIERA.....	5
1.1. Naturaleza y finalidad del presupuesto público	6
1.2. Principios del PGE	8
1.2.1. Principios del universalidad	9
1.2.2. Principio de unidad presupuestaria	10
1.2.3. Principios de programación y racionalidad financiera	11
1.2.4. Principios de racionalidad financiera.....	12
1.2.5. Principio de equilibrio y estabilidad macroeconómica.....	14
1.2.6. Principio de plurianualidad y sostenibilidad fiscal.....	20

1.2.7. Principio de eficiencia en la asignación de recursos.....	27
1.2.8. Principio de eficacia y resultados del gasto público.....	30
1.2.9. Principio de transparencia y control social.....	32
1.2.10. Principio de flexibilidad y adaptabilidad presupuestaria.....	34
1.3. Especificación de partidas y responsabilidad fiscal.....	35
CAPÍTULO 2. LENGUAJE DEL PRESUPUESTO: CATEGORÍAS, PROCESOS Y CLAVES OPERATIVAS.....	44
2.1. Conceptos fundamentales del presupuesto público.....	45
2.2. Clasificación de ingresos: permanentes y no permanentes.....	48
2.3. Clasificación de egresos: corrientes, inversión y no permanentes.....	56
2.4. La proforma presupuestaria y su construcción.....	61
2.4.1. Plazos constitucionales	63
2.4.2. Importancia estratégica de la proforma... 63	
2.5. Presupuesto inicial, codificado y modificado. 65	

2.6. Fases del gasto: compromiso, devengado y pagado.	69
2.7. Techos presupuestarios y asignaciones.	72
2.8. Reformas y modificaciones: causas y procedimientos.	75
2.9. Indicadores de ejecución presupuestaria.	78
2.10. El presupuesto como lenguaje técnico y de gestión pública.	82
CAPÍTULO 3. CICLO PRESUPUESTARIO: DE LA PROGRAMACIÓN A LA CLAUSURA	87
3.1. Programación presupuestaria y articulación con la planificación nacional.	88
3.1.1. Articulación entre planificación y presupuesto	90
3.2. Formulación de proformas institucionales.	93
3.2.1. Aplicación del clasificador presupuestario.	94
3.2.2. Priorización de programas y proyectos... ..	95
3.2.3. Elementos clave de la formulación	95
3.3. Aprobación del Presupuesto General del Estado y de GADs.	98
3.4. Ejecución presupuestaria: normativa y procedimientos.	104

3.5. Certificación presupuestaria y compromisos.....	107
3.6. Seguimiento y control financiero.	108
3.7. Evaluación de resultados y desempeño fiscal.....	113
3.8. Liquidación presupuestaria.	115
3.9. Clausura legal y administrativa del ejercicio fiscal... ..	120
3.10. Indicadores de gestión del ciclo presupuestario.....	124
CAPÍTULO 4. CERTIFICACIÓN, MODIFICACIONES Y CUR: EL CORAZÓN OPERATIVO DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA	127
4.1. Certificación presupuestaria: concepto y obligatoriedad.....	128
4.2. Subproceso de certificación: ficha, controles y responsables.	131
4.3. El CUR (Comprobante Único de Registro) en el e-SIGEF.....	133
4.4. Tipos de CUR: ingresos y egresos.	135
4.5. Custodia y registro institucional del CUR....	137
4.6. Modificaciones presupuestarias: clases y justificación.	139

4.7. Flujos de aprobación de certificaciones y CUR.....	140
4.8. Matrices aclaratorias y diagramas de proceso.....	141
4.9. Indicadores de gestión en certificación y CUR.....	143
4.10. Buenas prácticas y desafíos de la certificación presupuestaria.....	145
CAPÍTULO 5. PLANIFICAR EL PRESUPUESTO PARA SEMBRAR DESARROLLO	149
5.1. Presupuesto y desarrollo nacional: visión estratégica.....	150
5.2. La calidad del gasto como motor del desarrollo.....	153
5.3. Presupuesto e inversión pública en territorios.....	156
5.4. Articulación con PDOT y planes locales.	157
5.5. Presupuesto por resultados y medición de impactos.	160
5.6. Participación ciudadana en presupuestos participativos.	161
5.7. Presupuestos verdes y sostenibilidad ambiental... ..	162
5.8. Inclusión de los ODS y Agenda 2030.	163

5.9. Innovación presupuestaria: digitalización y transparencia.....	165
5.10. El presupuesto como instrumento de cohesión social y territorial.	166
REFERENCIAS.....	170

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Déficit estructural y déficit cíclico: caracterización y ejemplos.....	16
Tabla 2	Límites máximos de deuda pública según el COPFP	23
Tabla 3	Clasificador Presupuestario	37
Tabla 4	Desarrollo conceptual: características distintivas	50
Tabla 5	Categorización de los egresos.....	58
Tabla 6	Comparativa de los Estados del Presupuesto. 68	
Tabla 7	Secuencia y naturaleza de las fases del gasto público.....	70
Tabla 8	Diferencia funcional entre techo y asignación presupuestaria	74
Tabla 9	Clasificación de las Modificaciones Presupuestarias.....	76
Tabla 10	Clasificación de los indicadores según su propósito	79
Tabla 11	Hitos de la fase de programación y formulación institucional.....	96
Tabla 12	Etapas Críticas del Gasto Devengado	108

Tabla 13 Indicadores de Gestión y Resultado del Ciclo	114
Tabla 14 Métricas de desempeño y resultados fiscales	125
Tabla 15 Tipos de CUR (Ingresos y Egresos).....	136
Tabla 16 Clasificación de las modificaciones presupuestarias	140
Tabla 17 Etapas críticas del gasto público en el ciclo de ejecución	142
Tabla 18 Resumen de Buenas Prácticas y Desafíos..	147
Tabla 19 Niveles de articulación entre Planificación y Presupuesto Público	158
Tabla 20 Vinculación del gasto público con los ODS	164

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Proceso de construcción de la Proforma	62
Figura 2	Ciclo de adaptación continua: modificación presupuestaria (MEF-UDAF)	77
Figura 3	Flujo de certificación presupuestaria.....	130

PRÓLOGO

El presupuesto del Estado ha evolucionado de ser simplemente un instrumento de gobierno a convertirse en el reflejo más genuino de las prioridades de un país. En las páginas de este libro, *Planificar el presupuesto para sembrar el desarrollo*, se desmitifican los números para mostrar que, detrás de cada categoría presupuestaria, hay un compromiso con la protección de derechos y la aspiración al "buen vivir". En los capítulos iniciales, el lector podrá hacer un análisis del "ADN" del presupuesto, indagando desde los principios filosóficos hasta la normativa técnica que sostiene el Sistema Nacional de Finanzas Públicas en Ecuador. Se resalta con claridad la importancia de la programación a largo plazo y la sostenibilidad fiscal, ideas que no solo persiguen el equilibrio económico, sino que también protegen para que las decisiones actuales no pongan en riesgo el bienestar de las futuras generaciones. En esencia, es una invitación a entender el presupuesto como un acto de responsabilidad tanto ética como técnica.

La obra también se adentra en el aspecto operativo, simplificando el lenguaje complicado de las certificaciones y el Comprobante Único de Registro (CUR). Al detallar las fases del gasto, desde el compromiso hasta el pago, el texto ofrece a funcionarios públicos y académicos las herramientas necesarias para gestionar el ciclo presupuestario de manera eficiente y transparente. El enfoque práctico garantiza que el lector no solo entienda la teoría, sino que también perciba la ejecución del presupuesto como un proceso dinámico que se adapta a las realidades económicas del país.

Un rasgo distintivo de este libro es su enfoque en la calidad del gasto y la evaluación de sus efectos. No es suficiente con gastar recursos; el verdadero reto es convertir cada dólar en beneficios sociales concretos y en valor público. A través del análisis del presupuesto orientado a resultados y la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se presenta una visión contemporánea en la que la eficacia se evalúa por la mejora real en la calidad de vida de las personas y por la disminución de las desigualdades territoriales.

Por último, el libro se establece como una herramienta clave para fomentar la cohesión social y la transparencia. Al promover la participación ciudadana y el control social, esta obra refuerza la idea de que el presupuesto es un recurso de todos y para todos. Se aspira a que estas palabras sean una fuente de motivación para aquellos que ven la gestión pública como una oportunidad para servir, y que puedan hallar en este texto el conocimiento técnico y la visión estratégica que requieren para, con responsabilidad, cultivar el desarrollo que la sociedad necesita.

INTRODUCCIÓN

La gestión de los recursos públicos no es un proceso invariable, sino que representa una evolución constante que requiere adaptaciones continuas ante los cambios normativos y las exigencias de la sociedad. El libro se plantea como la continuación lógica a, *Presupuestar con estrategia es gobernar con transparencia: Decisiones en la Gestión Pública*, con el objetivo de explorar más a fondo la operatividad de los conceptos discutidos. Mientras que la obra anterior abordó los fundamentos de la toma de decisiones estratégicas y la ética en la administración pública, en esta nueva entrega, titulada *Planificar el presupuesto para sembrar el desarrollo*, se cambia el enfoque hacia la estructura técnica y los procesos esenciales que permiten convertir las decisiones políticas en resultados concretos para la población.

En la actualidad, la gestión de las finanzas públicas en Ecuador enfrenta el reto de asegurar la sostenibilidad y la eficacia dentro de un marco legal estricto, como lo establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas

Públicas (COPFP). Por ello, este libro examina la estructura básica del presupuesto, explicando los principios de universalidad, unidad y programación que rigen el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP). Se sostiene que la observancia de las normativas técnicas no es un objetivo final, sino que se debe entender como parte de una filosofía financiera en la que el presupuesto actúa como el motor del desarrollo nacional, asegurando que cada asignación de recursos se base en una planificación técnica sólida.

A lo largo de los capítulos, se presenta una guía detallada sobre el lenguaje y las operaciones presupuestarias. Se revisan las categorías y partidas, así como la ejecución tanto física como financiera, aclarando la complejidad de procesos críticos como la certificación presupuestaria y la creación del Comprobante Único de Registro (CUR). La transición desde una perspectiva estratégica hacia una ejecución precisa es importante para mejorar la transparencia mediante un control de los flujos de efectivo y la precisión en los registros contables del Estado.

Un tema fundamental en el texto es la conexión inevitable entre la planificación y el presupuesto. Se investiga en profundidad la programación plurianual y la importancia de las proformas presupuestarias como instrumentos que garantizan que el gasto público esté alineado con una visión estatal a largo plazo. Al incluir conceptos de transparencia y control social, el libro subraya que la eficacia en la distribución de recursos es el único camino para fortalecer la confianza en las instituciones y cumplir con los objetivos nacionales de desarrollo económico y social.

En este contexto, el libro “*Planificar el presupuesto para sembrar el desarrollo*” representa un aporte académico del Grupo de Investigación Pensadores Hábiles y Disruptivos (PHD) de la Universidad Estatal del Sur de Manabí, elaborado a partir del avance del proyecto de investigación La planificación estratégica presupuestaria como herramienta administrativa financiera para mejorar la gestión pública de los GAD Parroquiales del cantón Jipijapa, actualmente en ejecución. El libro es uno de los productos académicos obtenidos del proyecto antes

mencionado, y reúne sistemáticamente los resultados obtenidos durante el proceso de desarrollo del proyecto, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera a nivel parroquial.

Finalmente, esta obra busca ser una referencia esencial para mejorar la calidad en la administración pública. Al finalizar la lectura de este libro, se habrá alcanzado un entendimiento de los conceptos y procedimientos fundamentales del Presupuesto General del Estado, entendiendo que la planificación rigurosa es, en última instancia, la base para el avance del país. Así, se cierra un ciclo educativo que convierte la perspectiva gubernamental en una ejecución técnica clara y eficaz.

CAPÍTULO 1.

EL ADN DEL PRESUPUESTO

PÚBLICO: PRINCIPIOS,

FUNDAMENTOS Y FILOSOFÍA

FINANCIERA

Detrás de cada cifra y de cada partida del presupuesto hay una base filosófica y organizativa que da sentido al gasto público. En este capítulo explora el “ADN” del presupuesto estatal, desde su naturaleza constitucional y objetivos hasta sus principios de universalidad, uniformidad, programación, racionalidad fiscal, equilibrio macroeconómico, pluralismo anual, viabilidad presupuestaria, eficiencia, eficacia, transparencia, flexibilidad, características de ubicación y responsabilidades presupuestarias. En definitiva, el lector comprenderá que el presupuesto no es una simple herramienta contable, sino un reflejo de las prioridades políticas y morales del Estado para garantizar derechos y promover el desarrollo.

1.1. Naturaleza y finalidad del presupuesto público

El Presupuesto General del Estado (PGE) es un instrumento fundamental y dinámico de la política económica y fiscal del gobierno ecuatoriano y va mucho más allá de un concepto meramente contable. Según el artículo 292 de la Constitución del Ecuador (2008), el

PGE es el marco jurídico y contable para la determinación de ingresos y egresos, cuya formulación e implementación se rige por el Plan Nacional de Desarrollo.

Según el artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP (2010), el PGE es "el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado". El mismo artículo aclara que no se consideran parte del PGE "los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados" (COPFP, 2010, art. 77).

Su objetivo final es servir como expresión financiera para lograr el buen vivir y garantizar los derechos constitucionales. Además de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la gestión eficaz de los recursos, siendo los bienes públicos el fin último de la gestión presupuestaria.

Además de su función de garantía de derechos, el PGE posee una finalidad económica relevante. Se configura como el mecanismo principal de la política fiscal, cuyos objetivos son el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, y la redistribución del ingreso mediante transferencias, tributos y subsidios (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. Art. 285).

Por consiguiente, el presupuesto, según el COPFP (2010), no es solo un balance financiero, sino el instrumento de gestión que articula la planificación, promueve el crecimiento económico y traduce la visión de desarrollo nacional en la hoja de ruta financiera concreta y obligatoria para el sector público.

1.2. Principios del PGE

En el marco de la planificación financiera, la universalidad y unidad presupuestaria se consideran los principios básicos para garantizar la unidad e integridad del PGE. Están establecidos en el COPFP (2010) y su

reglamento, así como en las directrices del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (MEF).

1.2.1. Principios de la universalidad

En primer lugar, el principio de universalidad estipula que el presupuesto debe reflejar todos los ingresos y gastos de cada entidad pública, sin omisiones ni compensaciones internas. En palabras más sencillas, todos los recursos financieros (impuestos, transferencias, créditos o donaciones) deben registrarse y aprobarse en el presupuesto, y cada gasto debe identificarse claramente.

Como afirma el MEF (2025) de Ecuador “el presupuesto de cada institución debe reflejar sus ingresos y gastos [...] y los ingresos no podrán utilizarse para cubrir gastos distintos de los ingresos primarios”. Así, el principio evita la fragmentación de la contabilidad y promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos.

1.2.2. Principio de unidad presupuestaria

Por otro lado, el principio de Unidad Presupuestaria asume la necesidad de unificar todos los ingresos y gastos del Estado en un solo documento: el PGE. Este formato permite una visión global de la política presupuestaria y facilita el control legislativo y el control ciudadano. Según el artículo 292 de la Constitución del Ecuador (2008), “el presupuesto del Estado es el instrumento para la determinación y gestión los ingresos y gastos del Estado e incluye a todo el sector público, con excepción de la seguridad social, los bancos públicos, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”.

La aplicación general de estos principios permite que el PGE se convierta en una herramienta eficaz de planificación y control. La uniformidad garantiza que no haya presupuestos paralelos o irregulares fuera del control institucional, mientras que la unidad presupuestaria garantiza que cada recurso y gasto esté debidamente documentado y justificado.

En el contexto ecuatoriano, estos principios también están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo donde el presupuesto debe estar alineado con los objetivos estratégicos del país. En general, los principios de una presupuestación integral y unificada no sólo organizan el presupuesto técnicamente, sino que también fortalecen la gestión presupuestaria, la rendición de cuentas y la planificación del desarrollo estratégico.

1.2.3. Principios de programación y racionalidad financiera

Según el artículo 97 del COPFP (2010), la programación presupuestaria es la fase del ciclo presupuestario en la que, "con base a los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución" (COPFP, 2010, art. 97).

El artículo 5 del mismo Código establece como principio común la "sostenibilidad fiscal", definida como "la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones" (COPFP, 2010, art. 5).

1.2.4. Principios de racionalidad financiera

Por su parte, la racionalidad financiera implica que las decisiones presupuestarias deben basarse en criterios técnicos, económicos y sociales, dando prioridad al uso eficiente de los recursos públicos, lo cual conlleva a que el gasto debe satisfacer necesidades reales, estar respaldado por evidencia y apuntar a resultados específicos. Como enfatiza el MEF (2025) en las directrices de la proforma "la planificación presupuestaria debe tener en cuenta los recursos realmente disponibles,

los techos impositivos y los compromisos de gasto obligatorios” (p.5).

Un ejemplo concreto de esta racionalidad es la Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC) que permite predecir el comportamiento del presupuesto estatal en un período de cuatro años. La herramienta tiene como objetivo pronosticar riesgos, evitar déficits estructurales y garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas. Según la proforma inicial de 2025, la PPC debería integrar escenarios macroeconómicos realistas, objetivos presupuestarios y límites de deuda, promoviendo así una gestión responsable del gasto público.

Además, la racionalidad requiere una evaluación periódica del desempeño presupuestario. La situación implica monitorear la implementación de los gastos, medir los resultados logrados y ajustar las asignaciones si es necesario. Como advierte el portal Primicias (2025), “más del 80% del gasto estatal en Ecuador se destina a

salarios, deuda y transferencias obligatorias”, limitando así el espacio fiscal.

En definitiva, la programación financiera y la racionalidad no son sólo principios técnicos, sino también principios morales y políticos. Cada uno y de forma global, le permiten al país cumplir sus obligaciones sin comprometer la estabilidad futura y garantiza que cada dólar público se utilice de manera responsable, transparente y orientada al crecimiento.

1.2.5. Principio de equilibrio y estabilidad macroeconómica

El PGE no sólo cumple funciones ejecutivas, sino que también es una herramienta importante para garantizar el equilibrio presupuestario y la estabilidad macroeconómica. En Ecuador, estos principios están vinculados a la programación financiera y son el producto de los lineamientos del MEF y del BCE.

Para entender completamente el equilibrio en el presupuesto, es fundamental diferenciar entre dos categorías de déficit fiscal que exigen medidas políticas totalmente diferentes.

1. Déficit estructural

De acuerdo con la Programación Macroeconómica 2025-2028 del BCE (2025), el déficit estructural se define como aquel "que permanece incluso cuando la economía está funcionando a su máxima capacidad, revelando desajustes permanentes entre los ingresos y los gastos públicos". El déficit se origina por razones profundas: una base impositiva débil, gastos corrientes extremadamente rígidos, o una estructura de ingresos que depende de recursos inestables (como el petróleo) sin el adecuado ahorro en períodos de bonanza.

2. Déficit cíclico

En contraste, el déficit cíclico "es temporal y surge de variaciones económicas, como una recesión que disminuye la recaudación fiscal o un aumento en los

precios del petróleo que eleva artificialmente los ingresos" (BCE, 2025, p. 12). Este tipo de déficit se presenta en momentos de crisis y se desvanece cuando la economía se recupera.

Tabla 1

Déficit estructural y déficit cíclico: caracterización y ejemplos

Tipo de déficit	Ejemplo concreto	Respuesta adecuada
Cíclico	Pandemia COVID-19 (2020): caída temporal de ingresos tributarios y petroleros	Usar ahorros del fondo de estabilización o endeudamiento temporal
Estructural	Gasto corriente rígido (>80% en salarios, deuda y transferencias obligatorias según Primicias, 2025)	Reformas estructurales: ampliar base tributaria, reducir burocracia

La distinción entre ambos tipos de déficit tiene consecuencias directas sobre el diseño presupuestario:

- El COPFP prohíbe el financiamiento de déficits estructurales mediante deuda recurrente. El artículo 78 del Código establece que los ingresos

permanentes no pueden originarse en "la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo ni en el endeudamiento público". La situación implica que el gasto corriente estructural debe ser respaldado por ingresos tributarios estables, no por petróleo o deuda.

- Los déficits cíclicos pueden financiarse con recursos de estabilización o endeudamiento temporal. El COPFP, en su Disposición Transitoria Vigésima Séptima, establece un "Fondo de Estabilización" que se nutre de ingresos excepcionales de recursos naturales no renovables, específicamente para enfrentar descensos cíclicos sin necesidad de ajustes drásticos.
- La Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC) debe declarar explícitamente ambos componentes. El MEF (2025) requiere que los escenarios macroeconómicos diferencien entre variaciones temporales y desajustes permanentes, para que la Asamblea Nacional y los ciudadanos evalúen si el déficit planificado es preocupante (estructural) o manejable (cíclico).

El equilibrio macroeconómico significa ajustar los ingresos y gastos públicos de manera que no creen un déficit estructural o presiones inflacionarias. La situación conlleva una planificación presupuestaria cuidadosa, ya que el gasto público se ajusta de acuerdo con la capacidad real de ingresos del estado. Según el Programa Macroeconómico 2025-2028 publicado por el MEF (2025) “La política fiscal debe contribuir a asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, el control de la inflación y el crecimiento económico integral” (p.8).

La estabilidad macroeconómica, por su parte, se refiere a la capacidad de un país para mantener condiciones económicas sostenibles y predecibles en el tiempo. Incluye variables como los tipos de cambio, la inflación, los déficits presupuestarios y los niveles de deuda. El BCE (2025) advierte que “la planificación macroeconómica debe tener en cuenta escenarios internacionales adversos, como la volatilidad de los precios del petróleo y el endurecimiento de las condiciones financieras globales”. Todas esas condiciones afectan directamente la capacidad

del Estado para financiar el presupuesto sin afectar la estabilidad.

En el caso de Ecuador, el presupuesto 2025 presenta una situación compleja: más del 80% del gasto se destina a salarios, deuda y transferencias obligatorias, lo que limita el margen del presupuesto. En todo caso, la rigidez presupuestaria requiere una mayor disciplina en la planificación del gasto y una estrategia clara para aumentar los ingresos regulares. La estabilidad macroeconómica no puede depender enteramente de factores externos, sino que debe construirse sobre una base financiera sólida y sostenible.

Además, el equilibrio presupuestario está estrechamente vinculado a la confianza del mercado y a las organizaciones multilaterales. Un presupuesto que proyecta déficits excesivos u objetivos fiscales poco realistas puede crear incertidumbre, afectar la calificación crediticia de un país y encarecer el financiamiento externo. Por tanto, el principio de equilibrio no es sólo técnico, sino también estratégico y político.

En decisiva, el PGE debe diseñarse teniendo en cuenta criterios de equilibrio y estabilidad macroeconómica para garantizar que el Estado cumpla con sus funciones sin comprometer la salud financiera del país. De forma que, estos principios contribuyen a mejorar la credibilidad del presupuesto, fomentar la inversión y garantizar el desarrollo sostenible en el tiempo.

1.2.6. Principio de plurianualidad y sostenibilidad fiscal

Con la actual gestión pública, el principio de plurianualidad implica que los presupuestos no se limitan a la ejecución anual, sino que se proyectan a mediano y largo plazo. En Ecuador, este principio, regido por el COPFP (2010), se logra a través del PPC.

Según el MEF (2025), “el PCP es una herramienta importante para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, porque ayuda a pronosticar los ingresos, los gastos y las necesidades de financiamiento durante un período de cuatro años”. EL programa está directamente vinculado al Plan Nacional de Desarrollo y al techo

impositivo establecido por el ente rector de las finanzas públicas.

Las reglas fiscales: la base regulatoria de la sostenibilidad

La sostenibilidad fiscal no es simplemente un objetivo deseable, sino una obligación legal con mecanismos específicos para su cumplimiento. El COPFP, en su Título IV (agregado en la reforma de 2020), establece un conjunto de normas fiscales que funcionan como restricciones obligatorias para la gestión del presupuesto.

¿Qué implican las normas fiscales? Son limitaciones legales permanentes que restringen las decisiones sobre gastos, endeudamiento y financiamiento del Estado, con el propósito de asegurar que las finanzas públicas se mantengan sostenibles a lo largo del tiempo, cuidando a las generaciones venideras.

A pesar de que el artículo 91 original del COPFP (2010) fue anulado, el nuevo conjunto de reglas fiscales se presenta en los artículos no numerados del Título IV, con los siguientes elementos clave:

1. Regla de financiamiento del gasto permanente (ingreso permanente vs. no permanente)

El COPFP (2010) señala que “los egresos permanentes deben ser financiados solamente con ingresos permanentes. Sin embargo, los ingresos permanentes también pueden ser utilizados para financiar egresos no permanentes” (Título IV, Sección I). La norma impide que el Estado cubra salarios, mantenimiento y otros gastos recurrentes con deuda o ingresos inestables como el petróleo.

La excepción constitucional, es que los egresos permanentes podrán ser cubiertos con ingresos no permanentes “en las circunstancias excepcionales que estipula la Constitución de la República, para salud, educación y justicia, previa calificación de la situación excepcional, realizada por la o el Presidente de la República” (COPFP, Título IV, Sección I).

2. Normativa sobre deuda pública y otras obligaciones

El COPFP (2010) marca un límite claro: “El saldo total de la deuda pública y otras obligaciones no podrá exceder el 40% del PIB” (Título IV, Sección II). Para alcanzar esta meta de manera gradual, la Disposición Transitoria Vigésima Sexta establece el siguiente cronograma vinculante:

Tabla 2

Límites máximos de deuda pública según el COPFP

Año	Límite máximo de deuda / PIB
Hasta 2025	57%
Hasta 2030	45%
2032 y adelante	40%

¿Qué se considera como "deuda pública y otras obligaciones"? El COPFP ofrece una definición amplia que incluye:

- Endeudamiento público tradicional (art. 123)
- Títulos valores con vencimiento inferior a 360 días
- Anticipos establecidos en contratos comerciales
- Pasivos derivados de acuerdos de liquidez
- Obligaciones a pagar del ejercicio fiscal vigente

3. Normativa sobre gasto primario computable (Gobierno Central)

El COPFP (2010) indica que “el incremento nominal anual del gasto primario computable para cada ejercicio fiscal no podrá sobrepasar el límite total” (Título IV, Sección III). El límite se calcula multiplicando el gasto del año anterior por “el crecimiento económico a largo plazo” (método definido por el Banco Central del Ecuador).

En términos prácticos: si la economía crece un 3% anualmente a largo plazo, el gasto del gobierno central (sin incluir intereses de deuda y asignaciones constitucionales) no puede superar ese 3% en términos reales.

4. Normas de endeudamiento para Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

Los GAD también deben cumplir con reglas fiscales que salvaguardan las finanzas públicas consolidadas:

- “La relación entre el total de su deuda pública y sus ingresos anuales no debe exceder el 200%. “ (300% para iniciativas de agua potable, saneamiento y residuos sólidos).
- “El total del pago anual de la deuda no debe sobrepasar el 25% de los ingresos anuales totales” (40% para los proyectos mencionados anteriormente).

El COPFP establece que, en circunstancias excepcionales, se puede interrumpir temporalmente una o más normativas fiscales por un período que no exceda los dos años fiscales (Título IV, Capítulo III) en las siguientes situaciones:

- a. Estados de emergencia en el país que superen el 1% del PIB.
- b. Recesión económica severa (definida por regulación).

En estas situaciones, se debe presentar un plan de refuerzo y sostenibilidad fiscal que exponga las medidas

correctivas necesarias para lograr el cumplimiento de las normativas.

La sostenibilidad fiscal, a su vez, se refiere a la capacidad de un país para mantener los niveles de gasto y deuda dentro de los márgenes de ganancias sin comprometer la estabilidad económica o las generaciones futuras. Es un principio ético y técnico que requiere responsabilidad en la asignación de recursos, control de los déficits y cautela en el endeudamiento. Como lo establece el artículo 285 de Constitución del Ecuador (2008), *“los objetivos de la política fiscal serán el financiamiento, la redistribución de ingresos y la generación de incentivos”*.

En la práctica, la sostenibilidad fiscal se evalúa utilizando indicadores como el déficit primario, el equilibrio presupuestario general, el nivel de deuda pública y la carga de intereses. El BCE (2025) advierte que *“la sostenibilidad fiscal requiere una política fiscal efectiva, una gestión responsable del gasto y una estrategia fiscal clara”*. En este sentido, el presupuesto debe ser realista, basado en ingresos regulares y orientado a resultados.

Además, el sistema plurianual incorpora los compromisos futuros como las inversiones en infraestructuras, los programas sociales o el pago de deuda, evitando así que las decisiones a corto plazo generen desequilibrios estructurales. En resumen, la plurianualidad y la sostenibilidad fiscal son principios que promueven una gestión responsable, estratégica y ética del PGE. Su aplicación efectiva permite un desarrollo con visión de futuro, asegurando que el Estado lleve a cabo sus tareas sin comprometer la estabilidad económica de las generaciones futuras.

1.2.7. Principio de eficiencia en la asignación de recursos

La eficiencia presupuestaria es un principio fundamental que orienta la gestión pública hacia el uso óptimo de los recursos disponibles. En el contexto ecuatoriano, este principio cobra especial relevancia ante las restricciones fiscales y el alto nivel de gasto comprometido. Según Primicias (2025), “más del 80% del presupuesto está atado a sueldos, deuda y transferencias obligatorias”, lo

que deja escaso margen para inversión y gasto discrecional.

La eficiencia en la asignación de recursos implica que el Estado debe priorizar aquellas intervenciones que generen mayor valor público, es decir, que tengan impacto directo en la calidad de vida de la población, en la productividad nacional y en la equidad social. Esto requiere una planificación basada en evidencia, evaluación de resultados y criterios de costo-beneficio.

El MEF de Ecuador (2025) establece en sus directrices para la proforma 2025 que “las entidades deben justificar sus requerimientos presupuestarios con base en metas, indicadores y resultados esperados” (p. 28). Esta orientación responde al enfoque de presupuesto por resultados, que busca vincular el gasto con impactos concretos y medibles.

Además, la eficiencia presupuestaria exige evitar duplicidades, reducir gastos innecesarios y fortalecer la coordinación interinstitucional. Como lo señala Ocaña et al. (2025), la modernización, integración tecnológica y

transparencia mejoran la disciplina fiscal y la credibilidad institucional. En este sentido, la digitalización de procesos, el uso de sistemas integrados como el eSIGEF y la evaluación ex post de programas son herramientas clave para mejorar la eficiencia.

Otro aspecto relevante es la focalización del gasto. La eficiencia no se limita a gastar menos, sino a gastar mejor. Esto implica dirigir los recursos hacia los sectores más vulnerables, las regiones con mayores brechas y los programas con mayor retorno social. En Ecuador, por ejemplo, el gasto en salud, educación e infraestructura básica debe ser priorizado frente a gastos administrativos o clientelares.

Finalmente, la eficiencia presupuestaria está estrechamente vinculada con la transparencia y la rendición de cuentas. Un presupuesto eficiente es aquel que puede ser monitoreado, evaluado y ajustado en función de los resultados. La ciudadanía debe tener acceso a información clara sobre cómo se asignan y ejecutan los

recursos, fortaleciendo así el control social y la confianza institucional.

1.2.8. Principio de eficacia y resultados del gasto público

El principio de eficiencia y orientación hacia resultados representa un cambio cualitativo en la filosofía financiera moderna del Estado ecuatoriano, ya que la gestión presupuestaria se centra no sólo en la cantidad de dinero gastado sino también en lo que se logra con estos gastos en términos de desarrollo y bienestar social.

Es un requisito constitucional que la administración pública en el Ecuador según el Artículo 227 de la Constitución (2008), se conduzca conforme al principio de eficiencia. En este contexto, se entiende por efectividad la capacidad de las organizaciones para alcanzar metas y objetivos previamente definidos en las herramientas de planificación.

Este enfoque, según el MEF (2025) busca asegurar que las asignaciones presupuestarias se traduzcan en la provisión eficiente de bienes, servicios y negocios en la cantidad,

calidad y oportunidades que las personas necesitan y para las cuales fueron programadas.

Por tanto, a diferencia de la eficiencia (que se centra en el uso óptimo de los recursos), la eficacia se centra en el logro de objetivos generales, midiendo si los programas y proyectos implementados cumplen con objetivos estratégicos específicos.

Es por esto que el gasto público, según el Reglamento al COPFP (2014) debe ir más allá de la mera implementación y apuntar a lograr resultados que tengan en cuenta los impactos tangibles e intangibles en los ciudadanos. Esto significa que el presupuesto se convierte en una herramienta de gestión orientada a resultados, donde el éxito de la implementación se mide por el logro de objetivos y la creación de valor público.

Así, este principio, según el Reglamento al COPFP (2014) en su artículo 44, promueve la racionalización de programas y proyectos ineficaces o redundantes, buscando dar prioridad a aquellos que demuestren su viabilidad y contribuyan claramente al desarrollo

Fundamentalmente, el gasto público no sólo debe ser legal y transparente, sino también inteligente y eficaz, con un circuito cerrado entre planificación, asignación de recursos y medición del impacto social.

1.2.9. Principio de transparencia y control social

La gestión de las finanzas públicas en el Ecuador está sujeta a mandatos constitucionales y legales que exigen la máxima transparencia y promueven un control social activo. La Constitución del Ecuador (2008) en su artículo 286, estipula que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, deben administrarse de manera transparente y responsable, con el objetivo de lograr la estabilidad económica. En contexto, esto se traduce en el acceso gratuito y oportuno a la información de los sistemas de planificación y financiamiento, lo que constituye un pilar fundamental del control ciudadano (Ley Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas, 2010, artículo 2). 4). La transparencia no es un fin en sí misma, pero es un medio esencial para garantizar la participación de los ciudadanos en el ciclo presupuestario.

El reglamento al Sistema Nacional de Finanzas Públicas SINFI, a través del principio de participación, según el COPFP (2010) en su artículo 8, promueve la intervención ciudadana en la toma de decisiones, especialmente en el presupuesto participativo a nivel del gobierno autónomo descentralizado (GAD). A través de estos mecanismos, los ciudadanos ayudan a determinar las prioridades e inversiones que se incluirán en la hoja de ruta financiera.

Finalmente, los mecanismos de rendición de cuentas fortalecen el principio de control social. Las autoridades de planificación pública y del sistema financiero, según el COPFP (2010) en su artículo 4, tienen el deber de brindar rendición de cuentas continua y oportuna, así como de proporcionar los medios necesarios de control social. Este proceso, que incluye la publicación de información presupuestaria detallada y la realización de audiencias públicas, permite a la sociedad civil evaluar la gestión y uso de los recursos públicos y los resultados obtenidos, asegurando una gestión honesta y responsable del patrimonio nacional.

1.2.10. Principio de flexibilidad y adaptabilidad presupuestaria.

El principio de flexibilidad y adaptabilidad presupuestaria rige la gestión de las finanzas públicas en el Ecuador, en el entendido de que los planes anuales deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a cambios repentinos del entorno sin comprometer la solidez financiera en el mediano plazo.

Por un lado, la normativa del SINFIP según el MEF (2025) toma en cuenta el principio de flexibilidad, permitiendo a las entidades públicas realizar ajustes presupuestales a lo largo del año fiscal para enfrentar imprevistos o redirigir recursos a áreas de mayor prioridad. Estos ajustes, incluidas transferencias y adiciones, son necesarios para mantener el funcionamiento eficaz de la administración pública ante situaciones imprevistas (como crisis económicas o desastres naturales).

Sin embargo, la Constitución del Ecuador (2008) en su Artículo 286, describe que esta adaptabilidad está

estrictamente regulada y debe ser consistente con la necesidad de estabilidad económica, que es constitucional y requiere un manejo sustentable y responsable de las finanzas públicas. Esto significa que cualquier cambio debe ser coherente con objetivos macroeconómicos y de desarrollo específicos.

Por lo tanto, el COPFP (2010) en su artículo 75 señala que, mientras que la flexibilidad asegura que el presupuesto reaccione a la situación y a los cambios en las prioridades de ingresos o gastos, la estabilidad actúa como garantía contra ajustes que afecten el equilibrio presupuestario en el largo plazo y preserven los activos nacionales. De forma que, el sistema aspira a ser sensible a la realidad económica sin introducir arbitrariedad ni despilfarro.

1.3. Especificación de partidas y responsabilidad fiscal.

La definición de partidas es un aspecto fundamental del principio de universalidad que se encuentra en el artículo

73 del COPFP (2010) el cual señala que el presupuesto debe mostrar todos los ingresos y egresos de cada entidad pública, sin dejar nada fuera ni realizar compensaciones internas. Esto significa que cada gasto debe estar claramente delineado y documentado en partidas concretas y pormenorizadas.

De acuerdo con el MEF (2025), esta transparencia en la distribución "previene la fragmentación en la contabilidad y garantiza la claridad en el manejo de los recursos públicos". El procedimiento es necesario para que el presupuesto sirva no solo como un equilibrio fiscal, sino también como una herramienta de gestión que clarifica la planificación y fomenta la perspectiva de desarrollo nacional.

¿Qué se entiende por una partida presupuestaria? Es el nivel más detallado del clasificador presupuestario, donde se anota de manera específica la finalidad de cada recurso público. Por ejemplo, no es suficiente con designar "gastos de personal"; la especificación de partidas

requiere detallar: sueldos básicos, horas extras, bonificaciones, contribuciones patronales, entre otros.

La estructura del clasificador presupuestario

El MEF (2021) describe el clasificador presupuestario como la herramienta técnica que clasifica y codifica tanto los ingresos como los gastos del estado. Para asegurar que las partidas estén bien definidas, el clasificador emplea los niveles siguientes:

Tabla 3

Clasificador Presupuestario

Nivel	Denominación	Ejemplo
1	Institución	Ministerio de Salud Pública
2	Programa	Prevención de enfermedades
3	Subprograma	Vacunación comunitaria
4	Proyecto	Ampliación del esquema nacional de vacunación
5	Actividad	Campañas de difusión
6	Partida	Servicios de impresión y publicidad

Nota: Elaboración propia con base en MEF (2021), Normativa Técnica del SINFIPI.

La especificación de partidas permite:

- Cada dólar invertido puede ser seguido hasta su uso final.
- Los ciudadanos tienen la capacidad de comprobar cómo se utiliza cada recurso exactamente.
- Las entidades de control (Contraloría General del Estado) pueden identificar irregularidades o usos inapropiados.

Responsabilidad fiscal: definición y alcance

De acuerdo con la Constitución de Ecuador (2008), la responsabilidad fiscal está profundamente relacionada con la administración del presupuesto y se fundamenta en la exigencia de una gestión pública que sea abierta y responsable, con el propósito de alcanzar la estabilidad económica.

El COPFP (2010) en su artículo 72 indica que la meta principal del SINFIP es "garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el manejo efectivo de los recursos".

La situación implica que:

- Las decisiones sobre el presupuesto deben fundamentarse en la eficiencia financiera, priorizando el uso adecuado de los recursos.
- El gasto debe atender necesidades reales que cuenten con respaldo probatorio y dirigirse hacia resultados concretos (MEF, 2025).
- Los máximos responsables deben asumir la responsabilidad personal por la gestión y el cumplimiento de los objetivos.

Responsabilidades particulares de acuerdo al COPFP

El Título V del COPFP (artículos 178-180) define un marco claro de obligaciones:

Según el artículo 178, "La autoridad máxima de cada entidad y organismo del sector público, junto con los funcionarios y empleados responsables del manejo del presupuesto, serán responsables de la gestión y el cumplimiento de los objetivos y metas, así como de cumplir estrictamente con las asignaciones que han sido aprobadas" (COPFP, 2010, art. 178).

El artículo 179 señala que se impondrán sanciones por la comisión de las siguientes infracciones:

1. Contraer obligaciones, firmar convenios o dar autorización para compromisos, sin la debida certificación del presupuesto;
2. Generar documentos fiscales sin la autorización necesaria o en desacuerdo con los procedimientos previstos en este Código y otras regulaciones aplicables;
3. Emitir certificaciones de presupuesto más allá de su límite presupuestario;
4. Rechazar sin justificación el envío de la información requerida por la entidad responsable de las finanzas públicas; y,
5. Hacer compromisos presupuestarios sin determinar las fuentes de financiamiento.

Por su parte, el artículo 180 del COPFP (2010) señala que "Los principales responsables administrativos y cada funcionario público con funciones relacionadas con la administración del presupuesto [...] asumirán la

responsabilidad administrativa por no haber realizado la elaboración, aprobación y ejecución del plan para el fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, así como por no cumplir con las normativas fiscales".

La responsabilidad fiscal en la práctica

En el ámbito práctico, la responsabilidad fiscal debería adoptarse con un firme compromiso hacia una planificación ordenada del gasto y una metodología clara para incrementar los ingresos sostenibles (BCE, 2025). La situación adquiere especial importancia porque, como señala Primicias (2025), más del 80% del gasto público está destinado a salarios, deuda y transferencias obligatorias, lo que limita las posibilidades de realizar nuevas inversiones.

Los fundamentos de la responsabilidad fiscal en Ecuador son:

1. El presupuesto debe fundamentarse en ingresos constantes y seguros, en lugar de depender de

proyecciones optimistas o ingresos temporales (COPFP, art. 78).

2. El gasto debe estar justificado por objetivos, indicadores y resultados esperados, en lugar de depender únicamente de la cantidad de recursos disponibles (MEF, 2025).
3. Las autoridades están obligadas a rendir cuentas de manera regular sobre cómo se lleva a cabo la ejecución del presupuesto (COPFP, art. 4 y 174-177).
4. El principio de equilibrio y estabilidad macroeconómica debe guiar la elaboración del presupuesto (BCE, 2025; MEF, 2025).

De forma general, la especificación de partidas y la responsabilidad fiscal no operan de manera aislada, sino que se articulan con otros principios fundamentales:

- La especificación de partidas asegura que cada dólar del sector público tenga una dirección definida, que se puede seguir y auditar.

- La responsabilidad fiscal garantiza que los responsables de las decisiones sobre el presupuesto tengan que responder por sus acciones, tanto en lo que respecta al cumplimiento de la ley como al alcance de los resultados esperados.

Como señala el COPFP (2010) en su artículo 178, el no cumplimiento de estas responsabilidades no solo puede acarrear sanciones administrativas, sino también implicar responsabilidades civiles y penales. En este contexto, la definición de partidas y la rendición de cuentas fiscales van más allá de ser simples requisitos técnicos; son salvaguardias democráticas que protegen el patrimonio del país y se aseguran de que el presupuesto realice su función social.

CAPÍTULO 2.

LENGUAJE DEL PRESUPUESTO:

CATEGORÍAS, PROCESOS Y CLAVES

OPERATIVAS

Como cualquier sistema, la gestión presupuestaria tiene su propio lenguaje que debes dominar para trabajar de forma eficaz. El capítulo introduce al lector en la terminología presupuestaria general básica: clasificación de ingresos (regulares e irregulares), clasificación de gastos (regulares, de inversión e irregulares), el presupuesto inicial, el presupuesto inicial, el presupuesto legislativo y modificado, las etapas del gasto (comprometido, vencido y pagado), topes presupuestarios, reformas, indicadores de desempeño y el presupuesto como lenguaje técnico y de administración pública.

2.1. Conceptos fundamentales del presupuesto público.

El Presupuesto General del Estado (PGE), tal como se describe en la Constitución de la República del Ecuador (2008), actúa como una herramienta de economía y financiamiento del gobierno. Su meta es funcionar como la representación económica para lograr el "buen vivir" y salvaguardar los derechos consagrados en la constitución. Desde el punto de vista administrativo, su finalidad es

garantizar la viabilidad de las finanzas estatales y la administración eficiente de los recursos, siendo los bienes públicos el objetivo principal de la gestión del presupuesto.

En este contexto, el presupuesto se considera el mecanismo fundamental de la política fiscal, se rige por principios esenciales y sus metas abarcan la financiación de servicios, la inversión, los bienes públicos y la redistribución de ingresos a través de transferencias, impuestos y subsidios (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Para entender completamente el concepto de presupuesto público, es necesario comenzar por su definición legal. El artículo 77 del COPFP (2010) menciona:

El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad

Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

El mismo artículo indica el alcance del PGE, aclarando que "no se incluyen dentro del, los ingresos y gastos relacionados con la Seguridad Social, la banca pública, las empresas estatales y los gobiernos autónomos descentralizados" (COPFP, 2010, art. 77). La aclaración es fundamental porque, aunque todas estas entidades administran recursos del Estado, cada una tiene su propio presupuesto, el cual es autorizado por sus organismos de gobierno correspondientes, aunque todas deben cumplir con el SINIFIP y las normativas fiscales establecidas en el COPFP.

El presupuesto como herramienta de política fiscal

El presupuesto público no se limita a ser un documento contable; representa el principal instrumento de política fiscal del Estado. De acuerdo con el artículo 285 de la Constitución (2008), los objetivos específicos de la política fiscal son:

- El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, el cual se basa en proveer educación, salud, seguridad, infraestructura como la construcción de escuelas, hospitales, carreteras.
- La redistribución del ingreso cuyo fin es transferir recursos a sectores vulnerables como bonos de desarrollo humano, pensiones, subsidios.
- La generación de incentivos básicamente busca fomentar actividades productivas deseables como exenciones tributarias para sectores prioritarios.

En pocas palabras el PGE es el eslabón final que permite que las políticas públicas pasen del papel a la realidad.

2.2. Clasificación de ingresos: permanentes y no permanentes.

La categorización de los ingresos públicos en permanentes y no permanentes va más allá de un simple procedimiento contable; es una obligación legal que tiene

fuertes repercusiones en la viabilidad fiscal. En el artículo 78 del COPFP (2010) se menciona lo siguiente:

"Los ingresos fiscales se clasifican en permanentes y no permanentes, y pueden ser clasificados en otras categorías con el objetivo de facilitar el análisis, la organización del presupuesto y la estadística".

La misma ley precisa la definición de cada tipo:

- Ingresos permanentes: "Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público" (COPFP, 2010, art. 78).
- Ingresos no-permanentes: "Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica,

excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público” (COPFP, 2010, art. 78).

La distinción entre ingresos permanentes y no permanentes es esencial para analizar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad económica del Estado. A continuación, se describen sus características:

Tabla 4

Desarrollo conceptual: características distintivas

Características	Ingresos Permanentes	Ingresos No Permanentes
Frecuencia	Continua, periódica, previsible	Temporal, ocasional, excepcional
Efecto sobre la riqueza nacional	No la disminuye	Puede disminuirla
Fuente permitida	Impuestos, tasas, contribuciones	Venta de activos, endeudamiento, donaciones

Ejemplos	IVA, IR, ICE, aportes patronales	Créditos externos, privatizaciones, regalías petroleras excepcionales
Uso adecuado	Financiar gasto permanente (sueldos, mantenimiento)	Financiar gasto no permanente (inversión, pago de deuda)

Nota: Elaboración propia con base en COPFP (2010), art. 78.

Para lograr una mayor comprensión del tema, a continuación, se enlistan algunos ejemplos claves, que distinguen con facilidad la categorización de ingresos permanentes y no permanentes:

Ingresos permanentes típicos en el PGE ecuatoriano:

- Impuestos: IVA (0%-15% en algunos casos), Impuesto sobre la Renta (IR) y el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).
- Tasas: Tarifas aeroportuarias, así como costos de servicios públicos (recolección de basura, saneamiento) y administrativos (documentos de identidad, pasaportes).

- Contribuciones a la seguridad social: Contribuciones del gobierno que, aunque se registran como un gasto en el PGE, proporcionan ingresos continuos al IESS, ISSFA e ISSPOL.
- Rentas no tributarias: Regalías fijas por concesiones en minería o petróleo (parte estable), intereses generados por inversiones estatales y alquileres de propiedades públicas.

Ingresos no permanentes típicos en el PGE ecuatoriano:

- Créditos externos: Préstamos obtenidos del BID, Banco Mundial, CAF o naciones extranjeras (como China, Corea), que deben ser pagados con intereses.
- Créditos internos: Emisión de bonos gubernamentales o Certificados del Tesoro (CETES) en el mercado de valores de Ecuador.
- Venta de activos: Disposición de acciones del Estado en empresas públicas o venta de propiedades fiscales.

- Recursos volátiles: Ingresos por la venta de petróleo, que dependen de las variaciones en el costo internacional del crudo.
- Donaciones: Fondos no reembolsables de ayuda internacional destinados a emergencias, proyectos de desarrollo o iniciativas de salud pública.

El principio clave que se extrae de esta categorización es la directriz sobre el financiamiento del gasto permanente, la cual se detalla en el Título IV del COPFP:

“Los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes”.

La regla cuenta con una excepción a nivel constitucional: los gastos permanentes pueden ser financiados mediante ingresos no permanentes "en las circunstancias excepcionales que estipula la Constitución de la República, para salud, educación y justicia, siempre y cuando se realice la calificación de la situación excepcional por parte del Presidente o la Presidenta de la República" (COPFP, Título IV, Sección I).

Respecto de las implicaciones para la gestión del presupuesto, para los administradores públicos, esta categorización significa, en primer lugar, que al elaborar el presupuesto es necesario distinguir con claridad entre los ingresos permanentes y los no permanentes, ya que no se puede asumir que un ingreso extraordinario (como un préstamo externo) se repetirá en el próximo año. En segundo lugar, al crear nuevos gastos, si se establece un programa social o se aumenta la nómina (gasto permanente), debe existir un ingreso permanente que lo justifique; no se puede financiar un aumento salarial con un préstamo bancario. En tercer lugar, al considerar la sostenibilidad fiscal, un presupuesto que dependa en gran medida de ingresos no permanentes (como petróleo o deuda) resulta ser más arriesgado que uno que se base en ingresos tributarios constantes.

Para la autoridad fiscal (MEF), esta categorización establece los límites del presupuesto y las normas sobre endeudamiento. El MEF (2025) enfatiza que la sostenibilidad fiscal requiere que el presupuesto se

elabore tomando en cuenta criterios de equilibrio, es decir, debe ser realista y sustentarse en ingresos regulares.

En cuanto a la relevancia para la realidad ecuatoriana, de acuerdo con el MEF (2025) la distinción entre ingresos permanentes y no permanentes es fundamental para analizar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad económica del Estado. En Ecuador, esta diferenciación es especialmente importante debido a la fuerte dependencia de ingresos petroleros (que son no permanentes por su naturaleza volátil en relación al precio internacional), al endeudamiento frecuente para afrontar déficits estructurales y a la inflexibilidad del gasto corriente (más del 80% destinado a salarios, deudas y transferencias). Por lo tanto, la sostenibilidad fiscal requiere que el presupuesto sea diseñado teniendo en cuenta criterios de equilibrio y que sea realista, sustentado en ingresos regulares (MEF, 2025).

2.3. Clasificación de egresos: corrientes, inversión y no permanentes.

Así como los ingresos se dividen en permanentes y no permanentes, los gastos del sector público también necesitan una clasificación clara para asegurar la efectividad y el buen uso del presupuesto. Según el artículo 79 del COPFP (2010) se indica:

“Los egresos fiscales se clasifican en egresos permanentes y no permanentes, y éstos podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística”.

La definición normativa establece:

- Gastos permanentes: “Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no

generan directamente acumulación de capital o activos públicos” (COPFP, 2010, art. 79).

- Gastos no permanentes: “Son los gastos de recursos públicos que el Estado, mediante sus entidades, instituciones y organismos, lleva a cabo de manera temporal, debido a situaciones específicas, excepcionales o extraordinarias que no demandan repetición continua. Los gastos no permanentes pueden resultar directamente en acumulación de capital bruto o activos públicos, así como en la reducción de pasivos. Por eso, los gastos no permanentes abarcan los costos de mantenimiento que se realicen exclusivamente para reparar el desgaste del capital” (COPFP, 2010, art. 79).

Con el fin de manejar el presupuesto, el MEF (2025) divide esta clasificación en tres grupos que ayudan en la organización y supervisión:

Tabla 5

Categorización de los egresos

Categoría	Corresponde a (COPFP)	Característica clave	Ejemplos
Gasto Corriente	Egresos permanentes	Operativo, recurrente, no genera capital	Sueldos, bienes y servicios, transferencias corrientes
Gasto de Inversión	Egresos no permanentes	Genera capital o activos públicos	Construcción de escuelas, hospitales, carreteras
Gasto No Permanente (otro)	Egresos no permanentes	Extraordinario, no recurrente, puede ser financiero	Pago de deuda, aportes de capital, ayudas excepcionales

Nota: Elaboración propia con base en COPFP (2010), art. 79, y MEF (2025).

Al igual que sucede con los ingresos, la categorización de los gastos se relaciona de manera directa con la normativa de financiamiento para el gasto constante. El COPFP (2010) estipula que los gastos permanentes, en su mayoría de carácter corriente, deben ser financiados únicamente

con ingresos que sean permanentes. La situación señala que el aumento del gasto corriente debe alinearse con una recaudación tributaria que sea sostenible a largo plazo, evitando la dependencia de ingresos inestables o del endeudamiento.

El pago de la deuda, que incluye tanto la amortización como los intereses, junto con los pagos de sueldos y transferencias, provocan una rigidez en el presupuesto que restringe las posibilidades de nuevas inversiones. La falta de flexibilidad significa que el Estado tiene poco margen para asignar recursos a nuevos proyectos, lo que lo obliga a ser muy selectivo en cuanto al gasto en inversiones.

En cuanto a las implicaciones para la administración del presupuesto, para un administrador público, esta clasificación significa, primero, que al elaborar el presupuesto debe diferenciar claramente entre el gasto corriente, que asegura el funcionamiento, y el gasto en inversión, que fortalece el futuro. Segundo, al diseñar nuevos gastos corrientes, es necesario contar con fuentes de financiamiento estables, mientras que el gasto en

inversión puede ser respaldado por entradas no permanentes, como financiamiento externo. Tercero, la evaluación de la sostenibilidad fiscal debe tener en cuenta que un porcentaje elevado de gasto corriente inflexible, mayor al 80%, limita la capacidad del Estado para responder a nuevas necesidades o crisis emergentes.

Para el organismo fiscal, el MEF, la clasificación del gasto establece los límites presupuestarios para las instituciones y las directrices sobre endeudamiento. El MEF resalta que la categorización del gasto público está diseñada para asegurar la eficacia y la eficiencia en la administración del presupuesto, fomentando que cada dólar público se destine a áreas que generen el máximo valor social.

Respecto de su relevancia, en el contexto ecuatoriano, la diferenciación de los tipos de gastos resulta especialmente significativa debido a la notable rigidez del presupuesto, donde más del 80% del gasto estatal está asignado a sueldos, deuda y transferencias obligatorias. La inflexibilidad significa que las posibilidades para el gasto en inversión son limitadas, lo que afecta la capacidad del

Estado para abordar las carencias en infraestructura y desarrollo. Por lo tanto, la sostenibilidad fiscal demanda que la formulación del presupuesto encuentre un equilibrio entre las necesidades operativas del Estado y los requerimientos de desarrollo a largo plazo, sin poner en riesgo la estabilidad económica.

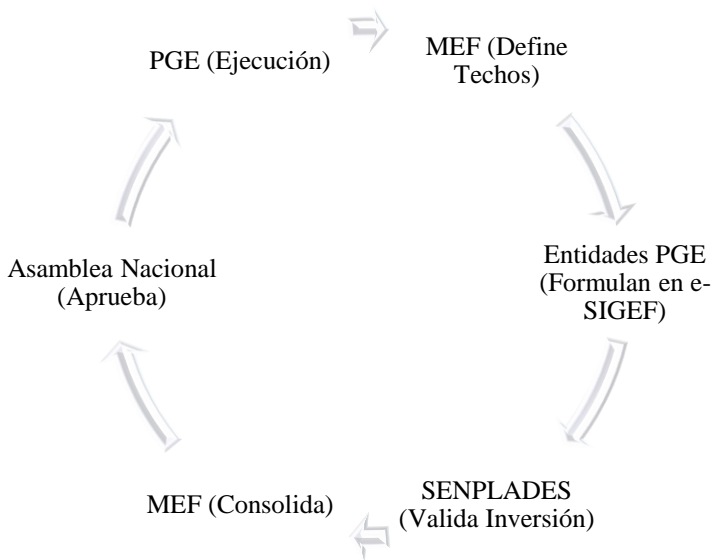
2.4. La proforma presupuestaria y su construcción.

La proforma presupuestaria se refiere al esquema preliminar anual del PGE. Es la propuesta detallada que el Poder Ejecutivo, a través del MEF, entrega a la Asamblea Nacional para su revisión y aprobación. Fundamentalmente, la proforma actúa como el vínculo técnico entre la planificación del desarrollo (Planes Nacionales de Desarrollo, PDOT, POA) y la distribución específica de fondos para el año fiscal próximo. La elaboración de esta propuesta sigue las directrices proporcionadas por el MEF y debe adherirse a los principios de continuidad, estabilidad y equilibrio que establece la Constitución del país y el COPFP.

La elaboración de la proforma no es un suceso aislado, sino un procedimiento técnico secuencial que incluye a todas las entidades del sector público. Las etapas principales son:

Figura 1

Proceso de construcción de la Proforma



Nota: El proceso se basa en la articulación de la normativa legal máxima con las directrices operativas emitidas por las entidades rectoras del SINFIPI y la Planificación Nacional.

2.4.1. Plazos constitucionales

El Presidente del Ecuador está obligado a entregar la proforma final a la Asamblea Nacional como último plazo 90 días antes de que comience el año fiscal (1 de enero). El escenario establece que la fecha límite para la presentación es el 2 de septiembre de cada año (Constitución, art. 295).

Al recibir la proforma, la Asamblea Nacional cuenta con un periodo de 60 días para revisarla, aprobarla, modificarla o rechazarla. Si la Asamblea no se pronuncia durante este tiempo, la proforma que presentó el Poder Ejecutivo se convierte en vigente automáticamente por disposición legal (Constitución, art. 295). El mecanismo garantiza que la falta de consenso legislativo no impida el funcionamiento del Estado.

2.4.2. Importancia estratégica de la proforma

La proforma no es simplemente un procedimiento anual. Su elaboración representa el momento donde la

planificación se encuentra con las limitaciones fiscales reales. Un funcionario público debe entender que:

- La proforma traduce las prioridades políticas en cifras: Lo que no se incluye en el presupuesto no podrá ser llevado a cabo.
- La calidad de la programación influye en la calidad de la ejecución: Una proforma deficiente (objetivos poco realistas, subestimación de costos, omisión de gastos necesarios) causará inconvenientes durante la ejecución.
- Los techos del MEF son obligatorios: Ninguna entidad puede proponer gastos que superen el límite institucional establecido, a menos que se justifique y se apruebe una modificación posteriormente.

Finalmente, la conexión con el ciclo presupuestario describe que la proforma es el resultado de las dos primeras fases del ciclo presupuestario (programación y formulación). Una vez que es aprobada, permite continuar con la ejecución (compromiso, devengado, pagado), el seguimiento y la evaluación, y finalmente, la clausura y

liquidación. Por lo tanto, la calidad de la proforma influye en todo el desempeño presupuestario del año.

2.5. Presupuesto inicial, codificado y modificado.

El presupuesto no es un documento fijo; debe someterse a ajustes obligatorios para adaptarse a la realidad de la recaudación y las necesidades de gasto. El MEF (2025) aplica una terminología específica para dar cuenta de estas variaciones.

- Presupuesto Inicial

De acuerdo con lo establecido en el Glosario de términos presupuestarios del MEF (2025), el Presupuesto Inicial representa la cifra aprobada que inicia el ejercicio fiscal. Este valor engloba el total de ingresos y gastos que la Función Ejecutiva sugiere y que recibe la aprobación formal de la Asamblea Nacional para un año específico. Este valor es el comienzo y refleja la planificación original antes del inicio de la ejecución.

- Presupuesto Modificado

A lo largo de la implementación del presupuesto, las entidades del sector público tienen la posibilidad de solicitar cambios al Presupuesto Inicial, los mismos que pueden clasificarse en tres categorías principales:

- Aumentos o suplementos: Incrementan el importe total del presupuesto institucional, generalmente debido a la llegada de recursos no anticipados (mayor recaudación fiscal, nuevos préstamos internacionales, donaciones).
- Disminuciones o reducciones: Reducen el total del presupuesto, por lo general debido a ajustes fiscales dispuestos por el MEF o gracias a menores ingresos efectivamente recaudados.
- Traspasos o transferencias de crédito: Mueven fondos de una partida a otra dentro de la misma entidad, sin alterar el total del presupuesto. Por ejemplo, se pueden transferir recursos de una partida de "capacitación" a "mantenimiento" si surge una necesidad urgente de reparar equipos.

Todas estas modificaciones deben contar con una justificación técnica, tener financiamiento claramente identificado (en el caso de los aumentos) y recibir la aprobación del MEF o, si superan ciertos límites, de la Asamblea Nacional (COPFP, art. 118).

- **Presupuesto Codificado**

El presupuesto codificado consiste en el presupuesto inicial más los cambios implementados hasta una fecha determinada durante la ejecución. Se origina a partir de diversas modificaciones realizadas al Presupuesto Inicial, como incrementos en los ingresos, identificación de recursos para gastos adicionales, y recortes por ajustes fiscales, entre otros.

La fórmula que rige esta relación es:

$$(Presupuesto\ Codificado = Presupuesto\ Inicial + \sum (Reformas\ Aprobadas))$$

Es relevante mencionar que esta fórmula es una representación matemática simplificada utilizada con fines educativos. En la práctica operacional del e-SIGEF,

el sistema calcula automáticamente el presupuesto codificado, integrando las variaciones (aumentos, recortes, traspasos, etc.) según las normativas del MEF. No se utiliza para cálculos manuales directos en la contabilidad pública, sino que sirve para aclarar el concepto. La distinción entre los tres estados se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 6

Comparativa de los Estados del Presupuesto

Concepto	Definición	Estado del Monto
Presupuesto Inicial	Presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional.	Fijo y Estático (Al inicio del año).
Presupuesto Modificado	Son las reformas y variaciones (aumentos, disminuciones, traspasos) realizadas durante la ejecución.	Proceso de cambio o ajuste.
Presupuesto Codificado	Es el Inicial más/menos el resultado de todas las Modificaciones legalizadas a una fecha de corte.	Dinámico y Vigente (Monto real disponible).

Nota. Elaboración propia basada en las definiciones del MEF y el marco normativo de planificación y finanzas públicas.

Para el administrador público, el presupuesto codificado es el único que tiene relevancia en la gestión diaria. Cuando el responsable verifica en el e-SIGEF si hay fondos disponibles para certificar un gasto, el sistema confronta los datos con el presupuesto codificado actual, no con el presupuesto inicial. En pocas palabras, el presupuesto codificado es fundamental para las etapas del gasto (compromiso, devengado, pagado). No se puede emitir ninguna certificación presupuestaria por un monto mayor al saldo disponible en el presupuesto codificado. Por esta razón, la gestión rápida de las modificaciones (especialmente los aumentos) es vital para no interrumpir proyectos que requieren recursos adicionales que no se habían considerado desde un inicio.

2.6. Fases del gasto: compromiso, devengado y pagado.

En el SINFIP del Ecuador, la ejecución del gasto público es un proceso riguroso y secuencial que consta de tres etapas obligatorias: compromiso, devengado y pagado. Estas etapas son necesarias para el control presupuestario

y la transparencia en el uso de los recursos. Para una mejor comprensión, la Tabla resume la secuencia y naturaleza legal de cada etapa de salida de la orden:

Tabla 7

Secuencia y naturaleza de las fases del gasto público

Fase	Acto Central	Implicación Legal	Implicación Financiera
1. Compromiso	Creación de una obligación a futuro (contrato, orden de compra).	Genera una relación jurídica con un tercero.	Reserva o bloquea el saldo del Presupuesto Codificado. Se registra la
2. Devengado	Reconocimiento formal de la obligación de pago.	Se confirma la recepción del bien o servicio.	obligación como una Cuenta por Pagar del Estado. Afecta la
3. Pagado	Liquidación o desembolso efectivo de los fondos.	Extinción de la obligación (pago al proveedor).	caja y tesorería; disminuye el saldo del Devengado.

Nota. Elaboración propia basada en la Normativa Técnica del SINFIY y el COPFP.

El Compromiso, según el COPIP (2010) es la primera fase y ocurre al inicio de la relación contractual. Es el momento en que la institución decide gastar un recurso y lo reserva del monto total de su presupuesto codificado. Este registro asegura que el dinero estará disponible cuando la obligación de pago se materialice, siendo un acto previo a cualquier contratación. Si no hay Compromiso (o Certificación presupuestaria previa), no puede haber gasto .

El segundo paso es el devengado, el COPIP (2010) señala que corresponde al punto crítico de la ejecución. Se registra únicamente cuando la institución ha recibido formalmente la prestación (el bien o servicio ha sido entregado). El registro del Devengado transforma el compromiso en una obligación de pago real y exigible para el Estado. La normativa del SINFIP establece que todo devengado debe estar respaldado por la documentación que acredite la efectiva prestación del servicio.

Finalmente, el pagado es la fase final de la ejecución. EL COPFP (2010) señala que es la transferencia real y efectiva de los fondos desde el Tesoro Nacional (gestionado por el MEF) hacia el proveedor o beneficiario. La condición indispensable es que exista un Devengado previo y que haya disponibilidad de caja. El pago finaliza la transacción y extingue la obligación presupuestaria y contable.

2.7. Techos presupuestarios y asignaciones.

Según el MEF (2025) estos términos reflejan un proceso de gestión presupuestaria descentralizado y centralizado, asegurando la sostenibilidad del Estado y la disciplina fiscal.

- Techo presupuestario: límite de gasto

El techo presupuestario es el nivel máximo de gasto que fija el MEF (2025), como organismo de gestión de las finanzas públicas, para cada organismo o sector del PGE. Este límite se crea durante la fase de planificación del ciclo presupuestario. Su cálculo, según el COPFP (2010)

se basa en variables macroeconómicas, proyecciones de ingresos tributarios y la necesidad de respetar las reglas de sostenibilidad y equilibrio presupuestario.

- Asignación presupuestaria: establecer límites

La asignación presupuestaria, según el MEF (2025), representa la división programática y funcional del techo. Se trata de previsiones detalladas del gasto que cada unidad destina a sus programas, proyectos y actividades específicas.

La organización debe garantizar que estas asignaciones estén directamente vinculadas con los objetivos del Plan de Operaciones Anual POA y los objetivos del programa Plan de Desarrollo Nacional. Esencialmente, la asignación es el proceso de asignar valor monetario a los insumos y actividades necesarios para producir bienes y servicios públicos, respetando siempre el límite superior establecido por el techo (MEF, 2025). La tabla muestra la relación de dependencia entre ambos conceptos, centrándose en el control macro ejercido por los MEF a

través de límites máximos y la microgestión ejercida por las instituciones a través de asignaciones.

Tabla 8

Diferencia funcional entre techo y asignación presupuestaria

Característica	Techo Presupuestario	Asignación Presupuestaria
Definición	Límite máximo de gasto total impuesto por el ente rector.	Detalle de los egresos previstos para programas y partidas.
Rol	Instrumento de Control Macroeconómico y Sostenibilidad Fiscal.	Instrumento de Planificación Operativa y Ejecución Institucional.
Responsable	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).	Unidades de Administración Financiera (UDAF) de cada entidad.
Fase del Ciclo	Programación (Define el límite).	Formulación (Detalla el uso del límite).

Nota. Elaboración propia basada en el COPFP y las Directrices para la Elaboración de la Proforma (MEF, 2024).

El flujo de recursos comienza con la definición de un tope del MEF, que permite a las entidades realizar sus propias asignaciones internas. Por lo tanto, fijar el techo por adelantado asegura que el monto final del presupuesto total inicial cumpla con los principios de equilibrio y sostenibilidad fiscal antes de ser presentado a la Asamblea Nacional para su aprobación (MEF, 2024).

2.8. Reformas y modificaciones: causas y procedimientos.

De acuerdo con lo estipulado en la Normativa del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas elaborado por el MEF (2021), las modificaciones presupuestarias son cambios en las asignaciones de ingresos o gastos originalmente aprobadas. Las diferencias dan lugar a una presupuestación codificada, que adapta el marco financiero a la dinámica económica y las operaciones de las empresas. En este sentido, las modificaciones se clasifican según si afectan el PGE:

Tabla 9**Clasificación de las Modificaciones Presupuestarias**

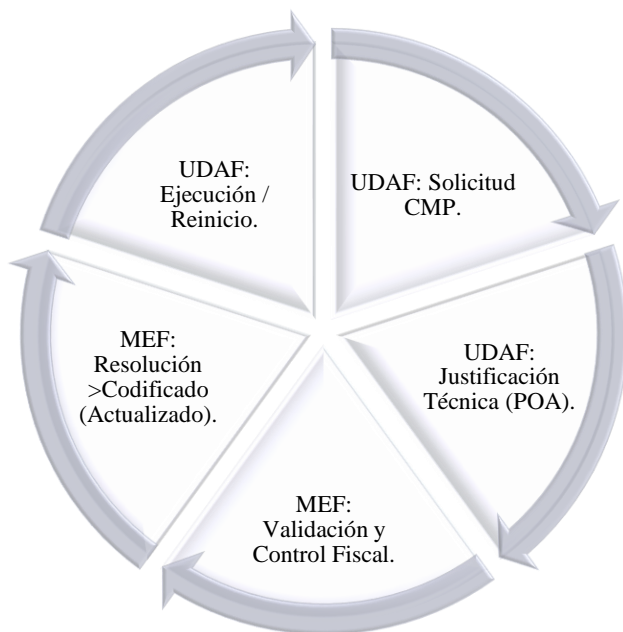
Tipo de Modificación	Efecto en el Presupuesto Codificado	Descripción Concisa
Aumentos y Disminuciones	Modifica el monto total institucional.	Son Incrementos (por mayor ingreso) o Reducciones (por ajuste fiscal) que alteran el límite de gasto
Trasposos de Créditos	No modifica el monto total.	Movimiento de recursos de una partida a otra (ej. de gastos de personal a bienes y servicios) dentro de la misma entidad

Nota. Elaboración propia basada en la Normativa Técnica del SINFIP (2021) y las Directrices para la Elaboración de la Proforma (MEF, 2024).

Respecto de la formalización de la modificación presupuestaria en la plataforma informática del SINFIP llamada e-SIGEF, se requiere de un proceso de verificación secuencial:

Figura 2

Ciclo de adaptación continua: modificación presupuestaria (MEF-UDAF)



Nota. Adaptación basada en la Normativa Técnica del SINFIP (2021) y las Directrices para la Elaboración de la Proforma (MEF, 2024).

De forma general, este proceso garantiza que, aunque el presupuesto sea flexible, cualquier cambio se realice de manera sensata, transparente y controlada centralmente, manteniendo así la disciplina y control presupuestario.

2.9. Indicadores de ejecución presupuestaria.

Los indicadores de resultados, de acuerdo con la Normativa Técnica del SINFIP (2024), son comparaciones numéricas entre dos variables que ayudan a entender cómo los bienes y servicios que se brindan a la sociedad contribuyen a alcanzar las metas de políticas y programas públicos. A menudo se presentan como porcentajes o en relaciones proporcionales para mostrar en qué medida se satisfacen las necesidades de la comunidad.

En términos más sencillos, un indicador busca responder a interrogantes como: *¿qué cantidad se ejecutó?* , *¿qué tan bien se usaron los recursos?* , *¿qué se consiguió con el dinero gastado?* Sin estos indicadores, no se sabría si ese gasto tuvo algún impacto. Asimismo, según las metas de la administración pública, diferenciando entre tres conceptos clave: eficacia, eficiencia y efectividad (MEF, 2021). A pesar de que en el texto original se menciona dos veces "efectividad", la diferenciación correcta es la siguiente:

Tabla 10

Clasificación de los indicadores según su propósito

Tipo de indicador	Fórmula básica	Ejemplo
Eficacia ¿Se cumplió lo planeado?	$\frac{\text{(Meta alcanzada / Meta programada)} \times 100}{100}$	Se programó construir 10 escuelas; se construyeron 8. Eficacia = 80%
Eficiencia ¿Se usaron bien los recursos?	$\frac{\text{(Recurso utilizado / Recurso presupuestado)} \times 100}{100}, \text{ o relación producto/insumo}$	Se presupuestó \$1.000 por escuela; se gastó \$1.200. Eficiencia baja
Efectividad (o impacto) ¿El gasto generó el cambio deseado?	Comparación antes/después o grupo de control	Las nuevas escuelas aumentaron la tasa de alfabetización en 5 puntos porcentuales

Nota: Elaboración propia con base en MEF (2021) y Normativa Técnica SINFIP (2024).

En el marco del SINFIP y el e-SIGEF, los indicadores que más se utilizan son:

a. Indicadores de gasto financiero

- Porcentaje de ejecución del gasto

$(\text{Devengado} / \text{Presupuesto asignado}) \times 100$. Evalúa qué fracción del presupuesto asignado se ha utilizado de manera efectiva.

- Rapidez en los pagos

$(\text{Pagado} / \text{Devengado}) \times 100$. Evalúa la habilidad del tesoro para saldar las deudas adquiridas.

- Cumplimiento de ingresos

$(\text{Recaudado} / \text{Presupuestado}) \times 100$. Evalúa el grado de logro de la meta de ingresos.

b. Indicadores de gestión orientados a resultados

(Presupuesto por Resultados)

- Cumplimiento de objetivos físicos

$(\text{Avance físico} / \text{Meta establecida}) \times 100$. Evalúa la generación de bienes y servicios.

- Costo por unidad

(Gasto total / Cantidad de unidades producidas). Permite comparar la eficiencia entre distintos períodos o entidades.

- Cobertura

(Población atendida / Población meta) \times 100. Evalúa la extensión del programa.

Por último, es importante dejar claro que los indicadores se crean en la etapa de planificación (se establecen los objetivos), se supervisan a lo largo de la implementación (se contrastan los progresos con lo previsto) y se analizan en la etapa de revisión y cierre (se determina el efecto final). En ausencia de indicadores correctamente elaborados, el ciclo del presupuesto carece de su elemento final: no es posible determinar si el gasto público realmente "generó desarrollo".

2.10. El presupuesto como lenguaje técnico y de gestión pública.

Para el desarrollo de esta sección, es preciso fundamentar en el estudio de cada uno de los siguientes aspectos.

a. El presupuesto como representación de la política en acción

El PGE es la herramienta fundamental que utiliza el gobierno para transformar la política en acciones efectivas y actúa como un lenguaje técnico para organizar y evaluar los planes gubernamentales. Su importancia radica en que, como indica el COPFP (2010), es el medio que facilita la identificación y control de los ingresos y gastos del gobierno. Sin este documento, la planificación se reduciría a una mera declaración de intenciones sin respaldo financiero.

En el núcleo de este lenguaje técnico se hallan los principios que fundamentan el SINFP. El recurso administrativo, según lo establece el COPFP (2010),

enfatisa que la gestión pública debe organizarse bajo principios como la universalidad (que implica considerar todos los ingresos y gastos del sector público) y la unidad (que garantiza la cohesión de todos los recursos en un único marco sistémico). Cada uno de estos principios, al igual que los de legalidad y transparencia, aseguran que el lenguaje del presupuesto esté cohesionado y sea accesible para su seguimiento y comprensión.

b. El principio de sujeción a la planificación

El COPFP (2010) también menciona en su artículo 5 que el presupuesto juega un papel fundamental en la administración pública mediante el principio de sujeción a la planificación. El principio exige que toda la programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del PGE y de los recursos públicos se adhieran a los lineamientos de planificación del desarrollo de los diferentes niveles de gobierno.

En otras palabras, no puede existir un presupuesto sin planificación previa, ni puede haber planificación sin un

presupuesto que la respalde. La interrelación es obligatoria y se encuentra claramente estipulada en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República.

c. El presupuesto como conexión entre planificación y resultados

De esta manera, el presupuesto se presenta como un vínculo clave para asegurar la sostenibilidad financiera en el logro de metas a mediano y largo plazo. El siguiente esquema ilustra esta relación:

- Plan Nacional de Desarrollo (PND) → establece los objetivos estratégicos del país.
- Planes sectoriales y PDOT → desglosan los objetivos por sector y área geográfica.
- POA y programación presupuestaria → convierten los objetivos en metas y actividades.
- Presupuesto (PGE) → distribuye los recursos financieros para llevar a cabo las actividades.
- Ejecución y evaluación → determinan si los recursos lograron los resultados esperados.

El presupuesto actúa como el nexo entre el "qué" (planificación) y el "cómo" (ejecución), así como entre el "cuánto" (gasto) y el "para qué" (resultados).

d. Control administrativo: más allá de la legalidad

Así, el control administrativo no solo se enfoca en la legalidad del gasto (es decir, que se ha seguido el procedimiento correcto), sino también en la eficacia en la asignación de recursos para asegurar que se obtengan beneficios públicos, que es el objetivo primordial de la gestión presupuestaria. La idea anterior significa que un gestor público no puede limitarse a afirmar "todo se gastó conforme a la ley"; también debe demostrar que el gasto fue justificado, oportuno y que generó valor para la comunidad.

La transformación del control (de la legalidad a la gestión basada en resultados) constituye una de las innovaciones más notables del COPFP y del SINFIP. No es suficiente con llevar a cabo el presupuesto; es necesario hacerlo de manera efectiva y demostrarlo.

e. El presupuesto como un idioma común en el sector público

Una de las características positivas del presupuesto como herramienta técnica es que unifica la comunicación entre las diversas organizaciones del sector público. Un empleado del Ministerio de Salud, uno de un GAD municipal y uno de una universidad pública emplean los mismos clasificadores presupuestarios, las mismas definiciones de ingresos y gastos, y los mismos principios contables. La situación facilita:

- La consolidación de información a nivel nacional (el MEF puede sumar los presupuestos de todas las entidades).
- La comparación del desempeño entre entidades similares.
- La rendición de cuentas de forma comprensible para la ciudadanía.
- El control por parte de la Contraloría, la Asamblea Nacional y las instituciones de supervisión.

CAPÍTULO 3.

CICLO PRESUPUESTARIO: DE LA PROGRAMACIÓN A LA CLAUSURA

El ciclo presupuestario en Ecuador es un proceso continuo y dinámico enfocado en la gestión de los recursos públicos. El capítulo cubre todo el ciclo presupuestario: el programa vinculado al plan nacional, desarrollo de formas institucionales, aprobación de legislación, implementación con etapas de aprobación y compromiso, seguimiento y control financiero, evaluación de resultados, terminación y cierre del ejercicio fiscal. Al comprender este ciclo, los funcionarios públicos saben que cada paso es importante y que la calidad de la implementación depende de la precisión del programa.

3.1. Programación presupuestaria y articulación con la planificación nacional.

La elaboración del presupuesto es la fase de análisis y proyección donde se fijan los objetivos y los recursos requeridos para un determinado período fiscal. Es el primer paso del ciclo presupuestario y probablemente el más importante, ya que especifica qué acciones se llevarán a cabo, con qué recursos se contará y en qué cronograma.

El COPFP (2010) establece que todos los programas y proyectos deben planificarse de manera obligatoria de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND), garantizando que el gasto público funcione como el soporte financiero del plan estratégico nacional. La situación implica que ninguna entidad puede programar gastos que no estén en concordancia con los objetivos, políticas y metas del PND que esté en vigor.

En este contexto, el MEF (2025) subraya que la programación no es solo una actividad que ocurre cada año, sino que representa una proyección a largo plazo que considera la sostenibilidad del presupuesto. La Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC) es la herramienta que el Estado utiliza para proyectar sus ingresos, gastos y financiamiento durante un periodo de cuatro años, lo que permite que decisiones de inversión a largo plazo (como la construcción de una carretera o un hospital) cuenten con un respaldo financiero que trasciende a un solo año fiscal.

El proceso incluye la utilización de escenarios macroeconómicos para fijar límites de gasto. El MEF y el BCE generan escenarios base, optimistas y pesimistas en relación a variables como el crecimiento del PIB, el precio del petróleo, la recolección de impuestos y las tasas de interés. Cada uno de estos escenarios posibilitan evaluar la solidez del presupuesto frente a choques externos y aseguran que las instituciones públicas actúen conforme a las realidades fiscales, rindiendo cuentas por el patrimonio nacional.

3.1.1. Articulación entre planificación y presupuesto

La articulación entre la planificación nacional y el presupuesto se realiza a través de los siguientes niveles:

- Nivel 1: Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Establece la visión a largo plazo, los objetivos nacionales, las políticas estratégicas y las metas para el país. Su cumplimiento es obligatorio para todo el sector público (COPFP, art. 34).

- Nivel 2: Planes sectoriales y territoriales

Los ministerios elaboran planes sectoriales; los GAD desarrollan sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Estos planes desglosan los objetivos del PND en metas concretas para cada sector y región.

- Nivel 3: Plan Operativo Anual (POA)

Cada entidad pública crea su POA, que convierte los planes sectoriales o territoriales en objetivos, actividades, indicadores y necesidades de recursos para el año fiscal. El POA es el eslabón más cercano al presupuesto.

- Nivel 4: Programación presupuestaria

Con base en el POA, la entidad calcula los recursos requeridos (gastos en personal, bienes y servicios, inversión) y los proyecta de acuerdo a los límites establecidos por el MEF.

Para los gestores públicos, entender esta relación es esencial porque:

- La programación no es un ejercicio técnico imparcial: Representa las prioridades políticas del gobierno reflejadas en el PND. Lo que no esté incluido en el PND difícilmente podrá ser programado y presupuestado.
- La calidad de la programación determina la calidad de la ejecución: Si el plan no considera adecuadamente los costos, deja fuera actividades esenciales o establece objetivos poco realistas, la implementación tendrá dificultades como sobrepéndio, incumplimiento de metas o la necesidad de ajustes frecuentes.
- La programación es fundamental para la aprobación del presupuesto: No se puede comprometer un gasto que no esté previamente programado y anotado en el sistema.

La planificación es el instante en que se evalúa la coherencia entre las metas de gasto y la verdadera capacidad de ingresos. El MEF, al establecer los límites presupuestarios, garantiza que la total de todas las programaciones de las instituciones no exceda el tope

general determinado en la planificación fiscal. La situación previene que las entidades se comprometan a gastos que el Estado no tiene capacidad para financiar, resguardando la sostenibilidad financiera.

3.2. Formulación de proformas institucionales.

La formulación es la etapa dentro del ciclo presupuestario en la que cada organismo público crea su propuesta específica de ingresos y gastos, siguiendo las pautas técnicas del ente regulador (MEF). Si la planificación responde a la cuestión "¿qué deseamos realizar? ", la formulación se ocupa de "¿cuál es el costo y de dónde provendrán los fondos? ".

En esta etapa, las proyecciones de ingresos y gastos se presentan en términos monetarios utilizando los clasificadores presupuestarios proporcionados por el MEF. Cada gasto debe contar con una justificación técnica y estar relacionado con un objetivo del POA y, finalmente, con un propósito del PND.

3.2.1. Aplicación del clasificador presupuestario

El MEF (2025) subraya que los organismos del Estado deben utilizar el clasificador presupuestario, justificando cada asignación en función de metas e indicadores concretos que evalúen el retorno por cada dólar invertido. El clasificador organiza el gasto en los siguientes niveles:

- Nivel institucional: Determina la entidad responsable de la ejecución (ej. Ministerio de Salud Pública).
- Nivel programático: Agrupa los gastos en programas y subprogramas (ej. Prevención de enfermedades).
Nivel económico: Categoriza el gasto según su tipo (corriente, inversión, etc.).
- Nivel de partida: Es el nivel más específico, donde se detalla el uso exacto del recurso (ej. "Servicios de limpieza", "Materiales de oficina").

La sistematización posibilita que el MEF compile la información de numerosas entidades en un único documento: la proforma del PGE.

3.2.2. Priorización de programas y proyectos

De igual manera, el COPFP (2010) señala de manera precisa que en esta etapa se otorga prioridad a los programas que favorezcan directamente la implementación de políticas públicas sectoriales. La situación significa que no todos los proyectos que una entidad desea poner en marcha pueden ser formulados; solo aquellos que estén priorizados en el Plan Anual de Inversiones (PAI) o que cuenten con la aprobación del ente de planificación nacional pueden ser incluidos en la proforma.

Las entidades deben diseñar modelos que no solo atiendan sus necesidades operativas, sino que también fomenten el desarrollo regional y ofrezcan servicios eficaces a la comunidad, evitando así la repetición de funciones y el desperdicio de recursos.

3.2.3. Elementos clave de la formulación

La Tabla 11 resume los puntos clave que hay que considerar en esta etapa:

Tabla 11

Hitos de la fase de programación y formulación institucional

Elemento	Descripción Funcional	Base Normativa
Techo Presupuestario	Límite máximo de gasto por institución.	MEF (2025)
Alineación POA	Vinculación entre plan operativo y presupuesto.	COPFP (2010)
Catálogo de Inversión	Registro de proyectos de inversión pública.	SINFIP (2021)

Nota. Elaboración propia a partir de las directrices del MEF (2025) y el marco legal del COPFP (2010).

El límite de gasto máximo, conocido como techo presupuestario, es la cantidad máxima de dinero que el MEF asigna a cada entidad. Durante el proceso de formulación, ninguna entidad tiene la autorización de proponer un gasto total que exceda este límite. Si una entidad encuentra necesidades que no están contempladas dentro de este techo, deberá priorizar internamente: solo aquellos programas y proyectos más relevantes serán incluidos en la propuesta; los demás deberán esperar a una posible modificación del presupuesto durante el transcurso del año.

El sistema garantiza que la suma total de todas las propuestas institucionales se mantenga dentro del máximo global establecido en la planificación fiscal, lo que ayuda a preservar el equilibrio en la economía. El resultado del proceso de formulación es la proforma institucional: un documento organizado que incluye:

- La estimación de ingresos propios (si la entidad genera fondos a través de tasas, venta de servicios, etc.).
- La solicitud de transferencias del presupuesto general del Estado.
- El desglose de los gastos por programas, proyectos y actividades, junto con sus correspondientes partidas.
- La relación de cada gasto con los objetivos del Plan Operativo Anual y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Los indicadores necesarios para evaluar el rendimiento.

La proforma se envía al MEF dentro del plazo estipulado por las directrices presupuestarias. El MEF la examina, consolida y, si es necesario, la modifica antes de incluirla en la proforma general del presupuesto.

Tras la formulación y consolidación de todas las proformas institucionales por parte del MEF, el próximo procedimiento es la aprobación del presupuesto, que finaliza con la presentación del presupuesto general del Estado a la Asamblea Nacional. Sin un proceso de formulación riguroso, la aprobación por parte del legislativo se complica, y la posterior implementación puede enfrentar numerosos inconvenientes.

3.3. Aprobación del Presupuesto General del Estado y de GADs.

El procedimiento de aprobación es un ejercicio de control democrático sobre el uso de los recursos públicos. No es simplemente un trámite, sino el momento en el que la Asamblea Nacional, en calidad de portavoz legítimo de la ciudadanía, revisa y aprueba (o cuestiona) las prioridades

de gasto presentadas por el Ejecutivo. El control previo a la ejecución es una de las principales herramientas de supervisión que posee la Función Legislativa sobre la política fiscal del gobierno.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) establece claramente que es responsabilidad del Ejecutivo presentar la Proforma Presupuestaria a la Asamblea Nacional para su estudio. El Presidente de la República debe enviar esta proforma antes del 2 de septiembre de cada año, lo que significa que tiene 90 días antes de que comience el ejercicio fiscal. Una vez que la Asamblea la recibe, tiene 60 días para emitir una respuesta. Si no lo hace dentro de este tiempo, la proforma se implementa automáticamente por mandato legal.

La Asamblea Nacional tiene el derecho de supervisar áreas específicas sin alterar el límite total del gasto, garantizando así un balance de poder en la administración del presupuesto. El escenario implica que los asambleístas pueden:

- Cuestionar las asignaciones a ciertos ministerios o programas.
- Pedir información adicional sobre líneas presupuestarias específicas.
- Sugerir reasignaciones dentro del mismo límite global.
- Observar la falta de justificación técnica de algunos gastos.

Sin embargo, hay un límite fundamental: la Asamblea no tiene la facultad de aumentar el techo general del presupuesto ni de crear nuevas asignaciones que no estén previstas en la Constitución. La restricción previene que el Legislativo incurra en un déficit fiscal por decisiones populistas, salvaguardando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El debate sobre el presupuesto en la Asamblea Nacional generalmente se organiza por sectores. Cada comisión especializada (Comisión de Desarrollo Económico, Comisión de lo Social, Comisión de lo Tributario, etc.) examina la parte del presupuesto que corresponde a su

área. Al concluir el proceso, el Pleno de la Asamblea vota para aprobar el PGE en su totalidad.

Por otra parte, el COOTAD (2010) especifica que los GAD deben ratificar sus presupuestos en sus propios órganos legislativos locales (concejos municipales, consejos provinciales, juntas parroquiales). Cada GAD tiene autonomía presupuestaria, lo cual implica que sus ingresos (transferencias del Estado central, ingresos propios, créditos) no son parte del PGE y son gestionados directamente por sus autoridades.

Sin embargo, esta autonomía no es absoluta. Los presupuestos de los GAD deben cumplir con las normativas fiscales establecidas en el COPFP, que incluyen límites de endeudamiento (deuda \leq 200% de ingresos anuales, servicio de deuda \leq 25% de ingresos anuales) y la obligación de financiar el gasto corriente con ingresos permanentes. Además, los GAD deben enviar sus presupuestos aprobados al MEF con fines informativos y de consolidación estadística.

De este modo, este trámite legal garantiza que el presupuesto del GAD, aun con la autonomía local, mantenga coherencia con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y con los principios de transparencia y participación ciudadana. Esta coherencia se traduce, por ejemplo, en:

- Empleo de idénticos clasificadores presupuestarios que el gobierno central.
- Registro de actividades en sistemas que sean compatibles con el e-SIGEF si corresponde.
- Cumplimiento de las mismas normativas fiscales respecto al endeudamiento y la financiación del gasto constante.
- Informe regular a la ciudadanía sobre cómo se lleva a cabo la ejecución del presupuesto.

La implicación de la ciudadanía en la aprobación del presupuesto de los GAD se realiza mediante los presupuestos participativos, que están definidos en el artículo 8 del COPFP. Cada uno de estos mecanismos permiten que las comunidades influyan en la priorización

de proyectos de inversión a nivel local, aunque la aprobación oficial del presupuesto es responsabilidad del órgano legislativo del GAD.

Por último, es relevante mencionar que, si hay desacuerdo entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional respecto al presupuesto, se aplica el principio de silencio administrativo positivo: si la Asamblea no se manifiesta en un plazo de 60 días, la propuesta del Ejecutivo se convierte automáticamente en ley. Este mecanismo previene que la falta de consenso legislativo detenga las operaciones del Estado, asegurando que el país cuente siempre con un presupuesto vigente para el 1 de enero de cada año.

En conclusión, la aprobación del presupuesto es un proceso que ocurre en dos niveles: en el ámbito nacional, la Asamblea Nacional supervisa al Ejecutivo; en el ámbito local, los órganos legislativos de los GAD supervisan a sus respectivos ejecutivos. En ambos niveles, el propósito es similar: garantizar que los recursos públicos se

distribuyan de manera clara, eficiente y en concordancia con las prioridades de desarrollo del país y de las regiones.

3.4. Ejecución presupuestaria: normativa y procedimientos.

La ejecución del presupuesto es la fase en la que se utilizan realmente los recursos para llevar a cabo la planificación de la institución. Si la programación y la formulación representan la etapa de diseño, y la aprobación es la fase de autorización política, la ejecución se traduce en acciones concretas: en este punto, el Estado efectivamente construye carreteras, abona sueldos, adquiere medicamentos y distribuye bonos a la ciudadanía. Por ello, la ejecución es considerada también la etapa más visible y la que está más sujeta al control de los ciudadanos, así como a los riesgos de ineficiencia o corrupción.

Según el COPFP (2010), durante esta etapa, las instituciones se encargan de recaudar y utilizar los fondos autorizados, siempre respetando rigurosamente los

principios de legalidad y veracidad, asegurando que los gastos se efectúen en función de las partidas permitidas. La premisa implica que ninguna autoridad tiene la facultad de redirigir recursos de una cuenta a otra sin cumplir con los procedimientos establecidos para modificar el presupuesto, ni puede comprometer gastos sin una certificación presupuestaria previa adecuada.

La ejecución del presupuesto se lleva a cabo de manera simultánea en dos aspectos:

- Ejecución financiera: Registro de los ingresos (recaudación) y de los egresos (compromiso, devengado, pagado) dentro del sistema contable.
- Ejecución física: Progreso real en la entrega de bienes, servicios o proyectos previstos (por ejemplo, kilómetros de carretera construidas, cantidad de atenciones médicas brindadas, porcentaje de avance de una obra).

Ambas dimensiones deben estar en sintonía. No es aceptable tener una alta ejecución financiera (haberse gastado casi todo el presupuesto) acompañada de una baja

ejecución física (si no se han entregado los bienes o servicios prometidos). Tal escenario sugeriría ineficiencia o, en el peor de los casos, indicios de irregularidades.

Asimismo, el MEF (2025) subraya que la ejecución es un proceso activo que requiere un monitoreo constante para identificar cualquier desviación durante la ejecución. El seguimiento no es una tarea que se realiza posteriormente (evaluación ex post), sino que es una actividad concurrente que permite tomar acciones correctivas antes de que sea demasiado tarde. Por ejemplo, si durante el segundo trimestre la ejecución financiera de un proyecto de inversión apenas alcanza el 10%, el gestor público debe investigar las causas y, si es preciso, reorganizar actividades o solicitar modificaciones en el presupuesto.

En resumen, la ejecución del presupuesto es el momento en que la planificación se enfrenta a la realidad. A pesar de que la programación y la formulación sean impecables, una ejecución deficiente (lenta, ineficaz, poco clara) puede arruinar las metas de la política pública. Por esta razón, los responsables del sector público deben estar

atentos continuamente a los indicadores de desempeño financiero y físico, registrar todas las operaciones de manera oportuna en el e-SIGEF y seguir al pie de la letra las etapas del gasto, así como los procedimientos de certificación y ajustes al presupuesto. Solo de esta forma se asegura que el presupuesto cumpla su propósito de "promover el desarrollo" y no se quede en una simple declaración de intenciones sin una implementación real por parte del Estado.

3.5. Certificación presupuestaria y compromisos.

La certificación presupuestaria es un requisito previo para iniciar con cualquier contratación o gasto público. El MEF (2025) enfatiza que este proceso administrativo asegura que la entidad obtenga el financiamiento necesario en su situación particular, evitando así el que aparezcan obligaciones sin financiamiento que podrían afectar la estabilidad económica de la entidad o país.

Una vez emitido el certificado se origina el registro formal de las obligaciones futuras luego de la firma del contrato

o pedido. El COPFP (2010) estipula claramente la obligación de reservar legalmente recursos en el presupuesto, asegurando que los recursos no puedan ser utilizados para otros fines, protegiendo así el cumplimiento de obligaciones con proveedores, contratistas y funcionarios.

Tabla 12

Etapas Críticas del Gasto Devengado

Etapas	Definición Normativa	Acción Clave
Certificación	Garantía de disponibilidad de crédito.	Bloqueo preventivo de fondos.
Compromiso	Vínculo jurídico con terceros.	Reserva de saldo en el sistema.
Devengado	Reconocimiento de obligación de pago.	Recepción conforme del bien/servicio.

Nota. Elaboración propia a partir de las directrices del MEF (2025) y el marco legal del COPFP (2010).

3.6. Seguimiento y control financiero.

El seguimiento financiero se refiere a la tarea técnica de evaluar el avance en la utilización de los recursos

asignados. A diferencia de la evaluación, que normalmente se realiza al cierre del ejercicio o del proyecto, el seguimiento es un proceso constante que acompaña toda la ejecución del presupuesto. Su objetivo es identificar de manera temprana desviaciones, cuellos de botella o ineficiencias para solucionarlos antes de que afecten el logro de los objetivos. Por lo tanto, el seguimiento funciona como un "sistema de alarma temprana" para la gestión pública.

Según el COPFP (2010), el monitoreo contribuye a determinar si los flujos de dinero se están siguiendo según los procedimientos establecidos, lo que facilita la toma de decisiones para corregir deficiencias o redirigir recursos hacia proyectos que sean más efectivos en su ejecución. El contexto sugiere que el seguimiento no es un objetivo en sí, sino un mecanismo para mejorar la gestión. Si un proyecto presenta de manera constante una ejecución financiera por debajo del 20% en los primeros dos trimestres, el seguimiento debe plantear preguntas como: ¿los inconvenientes son por falta de planificación, problemas en la contratación, escasez de bienes o

incapacidad del ejecutor? Con las respuestas obtenidas, se pueden tomar decisiones bien fundamentadas.

El seguimiento financiero se lleva a cabo en diferentes niveles al mismo tiempo:

- Nivel institucional (autocontrol): Cada entidad pública supervisa su propia ejecución, comparando lo devengado con lo previsional y lo pagado con lo devengado. Las unidades de auditoría financiera (UDAF) generan informes periódicos para la autoridad máxima.
- Nivel rector (control del MEF): El Ministerio de Economía y Finanzas realiza una supervisión general de todas las entidades del PGE, señalando riesgos fiscales, desviaciones en el presupuesto y necesidades de ajuste macroeconómico.
- Nivel de control externo (Contraloría y Asamblea): La Contraloría General del Estado verifica la legalidad y veracidad de la ejecución; la Asamblea Nacional ejerce control político a través de la Comisión de Régimen Económico y Tributario.

- Nivel social (control ciudadano): Cualquier ciudadano puede acceder a la información sobre la ejecución presupuestaria a través de portales de transparencia y puede realizar veedurías o denuncias.

Con esto en mente, el MEF (2025) subraya que la supervisión no solo debe ser interna, sino también estar sujeta al escrutinio del público. La publicación constante de informes sobre la ejecución presupuestaria permite a los ciudadanos y reguladores verificar que el gasto público se dirija a los objetivos sociales y de producción como se aprobaron inicialmente. La transparencia activa (publicar información sin necesidad de que se solicite) es un requisito constitucional y legal, no una alternativa.

Los principales instrumentos de seguimiento y control financiero en Ecuador son:

- Informes trimestrales de ejecución presupuestaria: El MEF presenta un informe financiero global trimestral a la Asamblea Nacional dentro de los 45 días posteriores a cada trimestre (COPFP, art. 119).

- Sistema e-SIGEF: Permite consultar en tiempo real el estado de ejecución de cada entidad, programa y partida.
- Portal de transparencia fiscal: El MEF publica datos abiertos sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y transferencias a los GAD.
- Rendición de cuentas: Los máximos responsables presentan informes periódicos a la ciudadanía y a los organismos de control.
- Auditorías y evaluaciones especiales: La Contraloría tiene la capacidad de revisar en cualquier momento la gestión de una entidad particular.

En resumen, el monitoreo y la supervisión financiera no deberían considerarse como un peso administrativo o como un signo de desconfianza hacia los administradores públicos. Al contrario, son instrumentos que facilitan la optimización de la gestión, permiten aprender de los fallos y realizar ajustes oportunos. Un seguimiento efectivo detecta de manera temprana proyectos que no avanzan, recursos no utilizados que podrían ser redistribuidos a

requerimientos más urgentes, o señales de irregularidades que necesitan la atención de los organismos de control. Para el administrador público, mantener los registros actualizados en el e-SIGEF, elaborar informes a tiempo y estar dispuesto a la supervisión no solo es un deber legal, sino también una práctica de buena gestión que refuerza la confianza de los ciudadanos en las instituciones y asegura que el presupuesto cumpla su función de "promover el desarrollo".

3.7. Evaluación de resultados y desempeño fiscal.

La evaluación de los resultados es un análisis importante de la efectividad del gasto público en comparación con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. El MEF (2025) considera que la evaluación no se limita a verificar el compromiso financiero (cuánto se gastó), sino que debe centrarse en la eficiencia financiera, es decir, en el impacto real y la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos según estándares de eficiencia y economía.

Por su parte, el COPFP (2010) decidió que los resultados de esta evaluación son vinculantes para la futura asignación de recursos. Las entidades que demuestran un alto desempeño y compromiso con los objetivos estratégicos fortalecerán su posición financiera, mientras que las desviaciones inexplicadas los obligan a implementar planes correctivos, asegurando que el ciclo presupuestario sea un proceso de mejora continua y no solo un procedimiento administrativo, como se muestra en la Tabla 13.

Tabla 13

Indicadores de Gestión y Resultado del Ciclo

Indicador	Fórmula de Cálculo	Objetivo de Medición
Eficacia Presupuestaria	$(\text{Gasto Devengado} / \text{Presupuesto Codificado}) * 100$	Nivel de ejecución del gasto.
Eficiencia de Pago	$(\text{Gasto Pagado} / \text{Gasto Devengado}) * 100$	Gestión de la Tesorería.
Cumplimiento de Metas	$(\text{Meta Alcanzada} / \text{Meta Programada}) * 100$	Impacto real de la inversión.

Nota. Indicadores sugeridos para la evaluación de desempeño fiscal según el marco técnico del MEF (2025).

3.8. Liquidación presupuestaria.

La liquidación del presupuesto es el proceso técnico-administrativo que permite evaluar los resultados finales de ingresos y gastos al final del año fiscal. No se trata únicamente de "cerrar libros", sino de un procedimiento formal que determina cuánto se recaudó realmente, cuánto se gastó, qué obligaciones están pendientes de pago y cuál es el resultado fiscal del período (superávit o déficit). En esencia, la liquidación representa la "imagen final" de la situación financiera del Estado al 31 de diciembre.

De acuerdo con el MEF (2025), este procedimiento requiere la conciliación de todas las cuentas financieras con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- Establecer el superávit o déficit del presupuesto del período (la diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos).
- Reconocer qué recursos han sido efectivamente recaudados (recaudación real en comparación con la presupuestada).

- Identificar qué obligaciones aún quedan por pagar (deudas hasta el 31 de diciembre).
- Detectar obligaciones que han sido canceladas debido a algún tipo de irregularidad o que han caducado.
- Conciliar los saldos contables con los saldos bancarios de la Cuenta Única del Tesoro.
- Elaborar los estados financieros finales del ejercicio.

El COPFP (2010) señala que la liquidación es un paso previo esencial para la rendición de cuentas ante la Contraloría General del Estado y la Asamblea Nacional. La situación implica que ningún ejercicio fiscal se considera cerrado hasta que la liquidación sea aprobada por el MEF y se presente ante los organismos de control. Esta liquidación actúa como base para que la Contraloría realice la auditoría de la gestión financiera del año y para que la Asamblea examine el desempeño fiscal del Ejecutivo.

Por medio de este informe, las entidades hacen transparente su gestión financiera final, permitiendo que los saldos de caja legalmente cobrados se registren en el presupuesto del año siguiente como "recursos de años anteriores", siempre que se sigan los principios de unidad monetaria y equilibrio presupuestario. El mecanismo aplicado evita que los fondos no utilizados al 31 de diciembre se pierdan; en cambio, se incorporan automáticamente como ingresos disponibles para el siguiente ejercicio fiscal, facilitando la continuidad de proyectos a largo plazo o la financiación de necesidades urgentes del nuevo año.

El procedimiento de liquidación presupuestaria consta de las siguientes etapas secuenciales:

- Primera: Cierre contable al 31 de diciembre, registrando todos los ingresos obtenidos y todos los gastos incurridos hasta esa fecha. Después del 31 de diciembre no se pueden registrar nuevas obligaciones en el presupuesto del año que concluye.

- Segunda: Conciliación bancaria, comparando los saldos registrales de contabilidad con los saldos reales en las cuentas del Banco Central del Ecuador. Cualquier discrepancia debe ser justificada y ajustada.
- Tercera: Determinación de resultados, calculando el superávit o déficit del ejercicio y las deudas pendientes.
- Cuarta: Elaboración del informe de liquidación, que debe ser enviado al MEF hasta el 1 de marzo del año siguiente (COPFP, art. 122). El MEF se encarga de consolidar las liquidaciones de todas las entidades en la liquidación general del PGE.
- Quinta: Aprobación por medio de un acuerdo ministerial y comunicación para el conocimiento de la Asamblea Nacional y la ciudadanía.

Es fundamental diferenciar entre tres términos que a menudo se confunden en la práctica:

- Cierre presupuestario: Se produce el 31 de diciembre a las 24 horas. Después de este instante,

no se pueden asumir nuevos compromisos o responsabilidades con los fondos del año que finaliza (COPFP, art. 121).

- Liquidación presupuestaria: Es el procedimiento técnico que ocurre posteriormente (de enero a marzo) y que establece los resultados finales, cerrando contablemente el periodo fiscal.
- Cierre administrativo: Es la etapa final en la que se almacenan los documentos, se finalizan los sistemas y se prepara el inicio de un nuevo periodo fiscal.

En resumen, la liquidación presupuestaria no es solo un proceso contable, sino una herramienta clara, puntual y auditada que permite a la ciudadanía y a las entidades de control conocer, sin confusiones, cómo se utilizaron los recursos públicos, cuánto quedó sin usar y cuál fue el resultado fiscal del año. Por lo tanto, los responsables públicos deben elaborar la liquidación con precisión técnica, cumpliendo con los plazos establecidos en el COPFP y asegurándose de que toda la información sea comprobable y esté correctamente respaldada.

3.9. Clausura legal y administrativa del ejercicio

fiscal.

El año fiscal debe finalizar el 31 de diciembre de cada año, que es la fecha de vigencia del presupuesto del año. A partir del 1 de enero, rige el presupuesto del nuevo año, independientemente de que el anterior haya quedado total o parcialmente ejecutado. El COPFP (2010) establece que después de esta fecha, las instituciones no podrán asumir nuevos compromisos o compromisos bajo el presupuesto que vence; Cualquier artículo no utilizado caduca legalmente, lo que requiere una estricta disciplina en los cronogramas de adquisiciones y gasto público.

Cualquier recurso que no haya sido utilizado (los fondos que se contemplaron en el presupuesto pero que no se han llevado a cabo) se considera legalmente expirado al finalizar el periodo fiscal, lo que exige una rigurosa disciplina en los calendarios de compras y en la gestión del gasto público. La expiración significa que las sumas no gastadas al 31 de diciembre no podrán usarse el año siguiente con la misma certificación; deberán ser

reprogramadas a través de las propuestas del nuevo periodo fiscal. Por ello, es habitual ver un gran aumento del gasto en el último trimestre del año (particularmente en diciembre), ya que las entidades se apresuran a ejecutar para no perder esos recursos.

La clausura influye en los compromisos de la siguiente manera:

- Compromisos no devengados: Aquellos compromisos que se han registrado pero que al 31 de diciembre no se han convertido total o parcialmente en obligaciones (es decir, no se ha recibido el bien o servicio de manera adecuada) se considerarán anulados en lo que respecta a los valores no devengados (COPFP, art. 121). El proveedor no podrá exigir el pago ya que la obligación no se generó durante el ejercicio.
- Compromisos plurianuales: Los compromisos aprobados por un periodo mayor a un año (por ejemplo, contratos de concesión, proyectos de inversión a largo plazo, asociaciones público-

privadas) no se anulan, pero pueden ser objeto de reprogramación de acuerdo con los actos administrativos establecidos por las entidades. En términos sencillos, el compromiso se mantiene, pero los montos que no se han gastado deberán ser revisados en el presupuesto del año siguiente.

- Obligaciones devengadas no pagadas: Si el bien o servicio fue recibido correctamente antes del 31 de diciembre (por tanto, se registró el devengado), pero el pago no se realizó debido a la falta de liquidez o a retrasos administrativos, la obligación permanecerá como "cuenta por pagar" y tendrá que ser saldada en el siguiente periodo fiscal usando los recursos del nuevo año.

Desde el punto de vista del MEF (2024), el cierre administrativo permite consolidar la cuenta general del estado, eliminando la incertidumbre sobre el gasto público y creando condiciones favorables para el inicio de un nuevo ciclo financiero. El cierre es necesario para evitar la fragmentación de la responsabilidad pública y garantizar que el Estado mantenga el control sobre su

capacidad de endeudamiento y su solvencia económica en el largo plazo.

En resumen, el cierre legal y administrativo del ejercicio fiscal es un acontecimiento significativo y no simplemente un trámite. Es la ocasión en la que el Estado "finaliza una etapa" financiera, revisa lo que se ha llevado a cabo, rinde cuentas por los recursos empleados y se organiza para el próximo ciclo. Para el administrador público, el cierre requiere una planificación minuciosa de los calendarios de contratación y ejecución, un registro adecuado de todas las operaciones en el e-SIGEF, y una colaboración estrecha entre las áreas financieras, de planificación y de contratación pública. Un cierre desorganizado (compromisos no devengados, devengados sin ser pagados, información inconsistente) produce problemas que arrastran al año siguiente, perjudica la credibilidad de la institución y puede resultar en observaciones por parte de los entes de control.

3.10. Indicadores de gestión del ciclo presupuestario.

Los indicadores de gestión son herramientas de medición que ayudan en la evaluación cualitativa y cuantitativa del éxito de las políticas presupuestarias. El MEF (2021) especifica que estos indicadores deben medir tres aspectos básicos: eficiencia en el logro de metas materiales, eficiencia en el uso de recursos financieros y calidad del gasto en términos de beneficios sociales, como se detalla en la tabla 8.

La aplicación sistemática de estos indicadores permite a los tomadores de decisiones identificar cuellos de botella en el ciclo presupuestario. COPFP (2010) fomenta el uso de estos estándares para promover una cultura de responsabilidad presupuestaria, donde cada autoridad pública debe demostrar no solo que ha implementado su presupuesto sino también que esta implementación ha contribuido efectivamente al desarrollo nacional y al bienestar de sus ciudadanos.

Tabla 14

Métricas de desempeño y resultados fiscales

Indicador	Descripción del Cálculo	Propósito Normativo
Eficacia de Gasto	(Devengado / Codificado) * 100	Medir la capacidad de ejecución anual.
Eficiencia Operativa	(Gasto Corriente / Gasto Total)	Evaluar el peso de la burocracia vs inversión.
Cumplimiento de Metas	(Avance Físico / Meta Programada)	Verificar la entrega real de bienes/servicios.

Nota. Elaboración propia basada en las normas técnicas de seguimiento y evaluación del MEF (2025) y el COPFP (2010).

La aplicación regular de estos indicadores permite que quienes toman decisiones reconozcan, por ejemplo, si una organización presenta un alto nivel de efectividad en su gasto (95% utilizado) pero un bajo cumplimiento en metas físicas (40% alcanzado). Por otro lado, si ambas métricas son elevadas, significa que la organización está manejando su presupuesto de manera efectiva.

El COPFP (2010) impulsa la adopción de estos criterios para fomentar una cultura de responsabilidad fiscal, donde

cada entidad pública debe demostrar que no solo ha ejecutado su presupuesto, sino que dicha ejecución ha aportado realmente al progreso nacional y al bienestar de sus habitantes. La idea es fundamental en el enfoque de Presupuesto por Resultados (PbR): transitar de la lógica del "gasto" (*cuánto se ha gastado*) a la lógica del "logro" (*qué se ha conseguido con lo gastado*).

En resumen, el ciclo presupuestario constituye un proceso continuo que se lleva a cabo mediante las etapas de compromiso, devengado y pago, y finaliza con el monitoreo, la evaluación, la liquidación y la clausura. Cada una de estas fases no puede omitirse sin infringir la legalidad presupuestaria. Para el administrador público, solo de esta manera se asegura que los fondos públicos se traduzcan efectivamente en desarrollo, bienestar y disminución de desigualdades. En el siguiente capítulo, se examinarán con mayor detalle los aspectos operativos de la gestión presupuestaria: la certificación, las modificaciones y el Comprobante Único de Registro (CUR), herramientas que vitalizan el ciclo en la operación cotidiana del Estado.

CAPÍTULO 4.

**CERTIFICACIÓN, MODIFICACIONES
Y CUR: EL CORAZÓN OPERATIVO
DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA**

En el engranaje del ciclo presupuestario, la certificación, las modificaciones y el Comprobante Único de Registro (CUR) constituyen el corazón operativo que da vida a la ejecución diaria. En este capítulo se adentra en los procedimientos que todo gestor público debe dominar: la certificación como garantía de disponibilidad de recursos, los controles y responsables del subproceso, el CUR como herramienta de trazabilidad en el e-SIGEF, los tipos de CUR (ingresos y egresos), su custodia y registro, las modificaciones presupuestarias, los flujos de aprobación, los indicadores de gestión y las buenas prácticas y desafíos. Sin este conocimiento, la gestión financiera se vuelve opaca y propensa a errores e irregularidades.

4.1. Certificación presupuestaria: concepto y obligatoriedad.

La certificación presupuestaria es un proceso administrativo que permite al director financiero de la unidad (o a la Unidad de Administración Financiera - UDAF) confirmar que hay recursos suficientes para cubrir los gastos planificados. En términos sencillos, la

certificación actúa como un "sello de aprobación" que indica que hay dinero disponible en la partida correspondiente para cumplir con una obligación futura. Sin este sello, ninguna entidad pública puede comenzar un proceso de contratación, firmar un contrato o autorizar un gasto.

Según el MEF (2025), este procedimiento es necesario y debe llevarse a cabo antes de cualquier trámite o compromiso contractual, evitando así la creación de pasivos sin fondos suficientes y resguardando la estabilidad financiera de la entidad. Cuando se adquiere pasivos sin financiación, se generan cuentas que pueden quedar pendientes durante años, lo que afecta la liquidez, la reputación del Estado como pagador y, en situaciones críticas, la viabilidad fiscal. La certificación actúa como una barrera para prevenir estos escenarios.

El proceso de certificación comprende los siguientes pasos obligatorios:

Figura 3

Flujo de certificación presupuestaria



Nota: Elaboración propia basada en las directrices de la MEF (2025).

Sin este documento, cualquier proceso administrativo que implique costos se considera inválido y carece de efectos legales. Según se establece de forma clara en el artículo 115 del COPFP: “Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”. Por lo tanto, la certificación no es solo un trámite burocrático, sino una de las garantías más esenciales para el uso adecuado de los recursos públicos.

4.2. Subproceso de certificación: ficha, controles y responsables.

El proceso de certificación necesita una validación técnica por la Unidad de Administración Financiera (UDAF) de cada organización. Según lo indicaron Ocaña et al. (2025) el manejo adecuado de los recursos del Estado depende de la correcta aplicación de estos controles previos, que funcionan como barreras contra el uso indebido de los fondos públicos. De manera similar, Coronel et al. (2020) subrayan que analizar la planificación y el ciclo del presupuesto es fundamental para asegurar tanto la transparencia como la sostenibilidad fiscal en los GAD.

De acuerdo con el Reglamento Técnico del SINFIIP publicado por el MEF (2025), este proceso incluye:

- Chequeo de saldo: El sistema e-SIGEF confirma que la cantidad solicitada no supere el presupuesto disponible. Si los fondos son insuficientes, la certificación se rechaza de manera automática.

- Conexión con el POA: Todos los gastos deben estar relacionados con las metas del plan operativo para asegurar una asignación eficaz de los recursos (MEF, 2025).
- Fondo de reserva (bloqueo preventivo): Tras la emisión de un certificado, el sistema "bloquea" el recurso, lo que impide su uso para otros propósitos hasta que se complete el proceso o se revoque.

Cuando estos tres controles funcionan adecuadamente, la certificación se transforma en una herramienta de gestión financiera que evita irregularidades y ordena la planificación del gasto. Como advierten Vargas & Zavaleta (2020) la gestión presupuestaria orientada a resultados está estrechamente relacionada con la calidad del gasto público, y esta calidad depende en gran medida de la rigurosidad de los subprocesos de certificación.

Por otro lado, si estos fallan, se facilitan las contrataciones sin presupuesto y desfinanciaciones, lo que impacta negativamente la sostenibilidad fiscal (Galán, 2024). Por esta razón, el MEF actualiza de manera constante la normativa técnica del SINFIP (Ministerio de Economía y

Finanzas, 2024) para fortalecer este proceso, en consonancia con lo expresado por Zamora et al. (2025) sobre la importancia de la planificación estratégica como un componente de mejora continua en el sector público.

4.3. El CUR (Comprobante Único de Registro) en el e-SIGEF.

El Comprobante Único de Registro (CUR) es un recurso digital del e-SIGEF diseñado para facilitar el registro conjunto de ingresos y gastos (MEF, 2025). Esta normativa indica que el CUR actúa como una prueba fiable de la implementación presupuestaria, lo que permite acceder a información financiera clara y verificable en tiempo real (Ocaña et al., 2025). Su utilización es mandatoria para todos los organismos que conforman el presupuesto nacional (COPFP, 2010).

A diferencia de los métodos contables convencionales en los que cada departamento mantenía registros independientes (presupuesto, tesorería, contabilidad), el CUR centraliza toda la trazabilidad de una transacción en

un único documento digital. En contexto, esto significa que desde que una entidad valida un gasto hasta su pago, todas las etapas (compromiso, devengado, pagado) se registran en el mismo CUR, creando así una pista de auditoría exhaustiva e inalterable.

Sus características más destacadas son:

- Unicidad: Cada transacción cuenta con un CUR exclusivo e inimitable, creado de manera automática por el sistema.
- Trazabilidad: El CUR documenta todas las etapas del gasto (compromiso → devengado → pagado) o del ingreso (devengado → recaudado) de manera secuencial.
- Verificabilidad: Cualquier persona autorizada puede revisar el estado de un CUR en cualquier momento.
- Integridad: Los datos registrados no pueden ser alterados sin dejar un rastro de dicha modificación.

4.4. Tipos de CUR: ingresos y egresos.

Como señalan Ocaña et al. (2025), este documento permite a la administración “ayudar a registrar períodos de ingresos y gastos de manera integrada”. El CUR no es un documento único, sino que se clasifica en dos tipos principales según la naturaleza de las actividades: CUR de ingresos (para registrar los recursos recibidos) y CUR de egresos (para registrar las salidas de efectivo). La diferencia es fundamental porque los flujos de recursos entrantes y salientes siguen lógicas contables diferentes y están sujetos a controles diferentes.

Por su parte, la obligatoriedad de este registro no es facultativa, sino más bien un deber legal del sector público. El COPFP (2010) establece que el uso del CUR es obligatorio para “todas las instituciones que integran el presupuesto del Estado”. El reglamento garantiza que las importaciones y exportaciones de recursos sean transparentes y puedan verificarse en tiempo real. A continuación, se detallan sus tipos:

Tabla 15

Tipos de CUR (Ingresos y Egresos)

Tipo de CUR	Definición Técnica	Funcionalidad en el Sistema e-SIGEF
CUR de Ingresos	Registro de la percepción de recursos permanentes y no permanentes.	Asegura que cada ingreso tenga una "fuente de financiamiento identificada" (MEF, 2025). Registra el compromiso,
CUR de Egresos	Documento que refleja las etapas de ejecución del gasto institucional.	devengado y pago; es "obligatorio para todos los organismos" (COPFP, 2010). Permite la
CUR de Regulación	Instrumento para ajustes contables o correcciones sin movimiento de efectivo.	"transparencia y verificabilidad" de los hechos económicos registrados (Ocaña et al., 2025).
CUR de Anticipos	Registro de entrega de fondos previo a la prestación del servicio.	Controla el flujo de efectivo entregado a contratistas según la normativa vigente.

Nota: Elaboración propia a partir de (MEF, 2025;OPFP,2010; MEF, 2024; MEF, 2025).

4.5. Custodia y registro institucional del CUR.

El mantenimiento de registros financieros constituye la memoria económica de las organizaciones. Sin registros CUR organizados, completos y accesibles creados durante un año fiscal, el Estado pierde la capacidad de demostrar, años después, que una transacción se realizó de conformidad con la ley. El MEF (2025) sostiene que la CUR es una prueba confiable de la implementación del presupuesto, por lo que las autoridades públicas deben garantizar su integridad para permitir una supervisión efectiva por parte de futuros auditores. La normativa ecuatoriana establece obligaciones específicas en materia de conservación de documentos financieros, en particular:

- **Período de conservación:** Las unidades de contabilidad de las entidades del sector público deben conservar los registros financieros y sus correspondientes justificantes por un período de siete años (COPFP, 2010, artículo 156).
- **Medios digitales con firma electrónica:** Los documentos podrán mantenerse en soporte digital,

siempre que incluyan firma electrónica de responsabilidad y, de ser posible, soporte físico adicional (COPFP, 2010, art. 156).

- Registro en e-SIGEF: Cuando se crea una CUR electrónicamente en el sistema, automáticamente se registra y guarda en la base de datos del MEF, facilitando su posterior recuperación y verificación.

Asimismo, la importancia de los registros comerciales radica en su capacidad para traducir los planes en información contable. Según Ocaña et al. (2025), una gestión adecuada de estos registros permite contar con información financiera transparente y verificable en tiempo real, lo que ayuda a mejorar el principio de transparencia, permitiendo a las comunidades y reguladores monitorear el uso de los fondos públicos. Por lo tanto, las entidades financieras deben implementar procedimientos claros para el almacenamiento, respaldo y recuperación de CUR, asegurando que cada transacción esté completamente documentada y disponible para verificación durante todo el período de retención legal.

4.6. Modificaciones presupuestarias: clases y justificación.

Las modificaciones presupuestarias se presentan como una herramienta para proporcionar la flexibilidad necesaria ante las fluctuaciones económicas. Según el MEF (2021), se trata de los cambios en la asignación de ingresos o gastos inicialmente aprobada. Su objetivo es ayudar a las empresas de servicios públicos a adaptar sus planes a circunstancias imprevistas o nuevas prioridades nacionales.

Cada una de estas reformas se clasifican principalmente en función de su impacto en los techos presupuestarios institucionales. Como detalla MEF (2024), existen aumentos en las revisiones del techo presupuestario de gasto y otras denominadas transferencias de crédito que implican el movimiento de recursos de un lugar a otro incluso dentro de la misma entidad sin cambiar el monto total.

Tabla 16

Clasificación de las modificaciones presupuestarias

Tipo de Modificación	Efecto Principal	Causa o Justificación Común
Aumentos (Suplementos)	Incrementa el monto total del presupuesto.	Llegada de ingresos adicionales no previstos inicialmente.
Disminuciones (Reducciones)	Reduce el monto total del presupuesto.	Ajuste por falta de fondos o recorte de gastos.
Trasposos	Mueve recursos entre partidas, sin cambiar el total.	Reasignación interna para cubrir necesidades más urgentes.

Nota: Elaboración propia con base en el COPFP (2010) y la Normativa del SINFIP elaborada por el MEF (2024).

4.7. Flujos de aprobación de certificaciones y CUR.

El proceso del registro y la aprobación de la certificación CUR requiere de una estricta estructura técnica y jerárquica. Según la Normativa Técnica del SINFIP (2021), el subproceso de certificación requiere la verificación técnica por parte de la UDAF con lo cual se

garantiza que la contratación no comenzará sin el apoyo financiero adecuado.

Además, el MEF (2025) enfatiza que este camino debe asegurar que todo el gasto esté vinculado a objetivos de planificación operativa. Una vez que el sistema verifica el cumplimiento, inicia el bloqueo preventivo de los recursos, impidiendo que sean utilizados para otros fines antes de que se formalicen las obligaciones de pago.

4.8. Matrices aclaratorias y diagramas de proceso.

La gestión financiera utiliza varias matrices para distinguir claramente entre períodos de gasto y evitar confusiones administrativas. Según las normas técnicas SINFIP y COPFP (2010), el ciclo debe seguir una secuencia que incluya la certificación como la garantía de solvencia y el compromiso como el vínculo jurídico con terceros.

Asimismo, los mapas de procesos facilitan el seguimiento del progreso. Como señala el MEF (2024), el uso de estas herramientas de visualización en el sistema e-SIGEF

permite un ciclo continuo de adaptación entre el órgano rector y las unidades ejecutoras. Con lo cual se reduce los errores de registro y mejora el tiempo de respuesta empresarial.

Tabla 17

Etapas críticas del gasto público en el ciclo de ejecución

Etapa	Definición Normativa	Acción Clave en el Sistema (e-SIGEF)
Certificación	Acto administrativo obligatorio que garantiza la existencia de crédito presupuestario suficiente para cubrir una obligación futura (MEF, 2025).	Bloqueo preventivo de los fondos en la partida específica, impidiendo su uso para otros fines (MEF, 2024).
Compromiso	Reserva formal del crédito presupuestario que nace de un contrato, orden de compra o acto administrativo que genera un vínculo jurídico (COPFP, 2010).	Registro del CUR en estado "Comprometido", que disminuye el saldo disponible de la certificación.
Devengado	Reconocimiento contable de la	Registro del CUR en estado

	obligación de pago, al recibirse a completa satisfacción el bien o servicio contratado (MEF, 2025).	"Devengado", generando la obligación exigible de pago por parte de Tesorería.
Pago	Extinción de la obligación mediante la transferencia efectiva de recursos financieros desde la cuenta única del Estado al beneficiario (MEF, 2024).	Registro del CUR en estado "Pagado", liberando la partida para el cierre contable y financiero.

Nota: Elaboración propia con base en COPFP (2010), MEF (2024) y MEF (2025).

4.9. Indicadores de gestión en certificación y CUR.

Durante el proceso es necesario medir la gestión presupuestaria a través de indicadores para comprender la contribución de los bienes y servicios al logro de los objetivos generales. Según la Normativa Técnica del SINFIP citada por el MEF (2021), estos indicadores permiten conocer el aporte de los bienes y servicios brindados a la sociedad en el logro de los objetivos de las

políticas y programas públicos. En el ámbito de la acreditación y CUR destacan tres métricas importantes:

- Eficiencia presupuestaria: este indicador mide el nivel de implementación real de los gastos anuales. Se calcula según la fórmula (costos contables / presupuesto codificado) * 100.

Según el MEF (2025) el objetivo de su gestión es “medir la capacidad de desempeño anual” de cada empresa.

- Eficiencia de pago: una evaluación específica de la gestión de efectivo en un país u organización. Su fórmula es (costos pagados / costos ganados) * 100.

El MEF (2025) enfatiza que este análisis ayuda a verificar si los flujos de efectivo se han movilizadod adecuadamente después de registrar el pasivo.

- Cumplimiento de objetivos: Medir el impacto real de las inversiones realizadas a través de certificados y registros CUR. Se obtiene por el ratio (metas alcanzadas / metas marcadas) * 100.

Según el MEF (2025) esta medida es importante para verificar la entrega real de bienes/servicios y garantizar que el gasto no sea sólo de naturaleza financiera, sino que también cree valor social.

La aplicación sistemática de estas métricas permite identificar los cuellos de botella en el ciclo de actividad de certificación y registro. Como lo estipula el COPFP (2010), el uso de estos estándares promueve una cultura de responsabilidad presupuestaria en la que cada autoridad debe demostrar que el despliegue de sus recursos ha contribuido efectivamente al desarrollo nacional.

4.10. Buenas prácticas y desafíos de la certificación presupuestaria.

Al respecto de, implementar buenas prácticas en la confirmación del presupuesto es necesario para garantizar la disciplina presupuestaria desde el comienzo del ciclo de gasto. Según el MEF (2025) una práctica básica es la confirmación previa y estricta de la disponibilidad de

capital, actuando el certificado como una “garantía de disponibilidad crediticia” que ayuda a evitar incurrir en pasivos no fondeados. Asimismo, Ocaña et al. (2025) sostienen que la integración de estos procesos en plataformas digitales como e-SIGEF permite obtener información financiera transparente y verificable en tiempo real, ayudando a reducir el error humano y generar confianza en la gestión organizacional.

Por otro lado, los desafíos actuales apuntan a superar la inercia operativa y mejorar la calidad del gasto ante eventos económicos inesperados. Según el MEF (2024), un desafío clave es lograr la flexibilidad y adaptabilidad presupuestaria para responder a la crisis sin infringir la normativa técnica del SINFIP.

Para abordar esta cuestión, Ocaña et al. (2025) sugieren que las organizaciones deben avanzar hacia una cultura de responsabilidad financiera en la que la certificación se considere no solo como una acción de gestión, sino también como una herramienta estratégica para garantizar que cada dólar comprometido contribuya de manera

efectiva al logro de las metas y objetivos de desarrollo nacional. Para resumen, a continuación, se presenta la tabla 12.

Tabla 18

Resumen de Buenas Prácticas y Desafíos

Categoría	Descripción Técnica	Referencia Clave
Buena Práctica	Uso obligatorio del sistema e-SIGEF para registros integrados.	Ocaña et al. (2025)
Buena Práctica	Bloqueo preventivo de recursos antes de iniciar contrataciones.	MEF (2025)
Desafío	Reducción de la rigidez del gasto (actualmente >80% en salarios y deuda).	MEF (2025)
Desafío	Alineación estricta entre certificación y metas del Plan Nacional de Desarrollo.	COPFP (2010)

Nota: Elaboración propia a partir de los autores revisados.

En resumen, la certificación presupuestaria no es un simple procedimiento administrativo, sino más bien la primera línea de defensa contra el gasto irresponsable y los recortes presupuestarios gubernamentales. Las buenas prácticas aquí descritas constituyen los estándares

mínimos que cualquier organismo público debe cumplir para asegurar que los recursos públicos estén vinculados a la responsabilidad fiscal.

Sin embargo, persisten desafíos: el actual estancamiento del gasto limita el margen de maniobra y ejerce presión sobre la implementación del presupuesto sin comprometer la calidad del gasto o su alineación con los objetivos de desarrollo. Por lo tanto, es necesario, bordar estos desafíos requiere no sólo voluntad política, sino también inversión en capacitación, modernización de los procesos de certificación y una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

CAPÍTULO 5.

PLANIFICAR EL PRESUPUESTO PARA SEMBRAR DESARROLLO

Más allá del cumplimiento normativo y la implementación técnica, los presupuestos públicos tienen un propósito más elevado: sembrar las semillas del desarrollo y generar bienestar. En este capítulo se centra en la estrategia: gasto de calidad como motor de desarrollo, inversión pública regional, alineación con el Plan de Planificación y Desarrollo (PDOT), presupuesto por resultados, participación ciudadana, presupuesto verde, transversalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), innovación digital y transparencia, y finalmente el presupuesto como herramienta de cohesión social y regional. Hay un tema poderoso que recorre estas páginas: la planificación presupuestaria consiste en plantar semillas de crecimiento, y cada dólar público bien invertido es una semilla para el futuro.

5.1. Presupuesto y desarrollo nacional: visión estratégica.

Como ya se indicó previamente, el presupuesto general va más allá de la mera contabilidad para convertirse en una herramienta administrativa que aclara la planificación y

ayuda a traducir las aspiraciones de cualquier país en acciones concretas. No se trata de un agregado de números y partidas, sino del reflejo más genuino de las prioridades políticas, sociales y económicas de una nación. En este sentido, el presupuesto responde a preguntas fundamentales: *¿qué tipo de país queremos construir?, ¿qué derechos vamos a garantizar primero?, ¿cómo financiamos las políticas públicas sin comprometer la estabilidad futura?* La visión estratégica del presupuesto implica que cada asignación de recursos debe estar vinculada a un objetivo de desarrollo medible y verificable.

Según Ocaña et al. (2025), el presupuesto público actúa como la expresión fiscal para lograr el bienestar y garantizar los derechos constitucionales, asegurando que los recursos estén alineados con la visión de desarrollo de largo plazo. La visión estratégica exige que el presupuesto no sea un fin en sí mismo, sino más bien un mecanismo básico de política fiscal para financiar bienes y servicios públicos. La experiencia internacional y nacional ha

identificado varios elementos que caracterizan un presupuesto con visión estratégica de desarrollo:

- Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND): Cada programa, proyecto o actividad presupuestada debe contribuir directamente a uno o más objetivos del PND (COPFP, 2010, art. 34).
- Enfoque de mediano y largo plazo: La Programación Presupuestaria Cuatrianual (PPC) permite que las decisiones de inversión trasciendan el ciclo anual y respondan a una visión de país (MEF, 2025).
- Presupuesto por resultados (PbR): Los recursos se asignan en función de metas e indicadores, no solo en función de inercias históricas (Vargas & Zavaleta, 2020).
- Participación ciudadana: La priorización de recursos incorpora las necesidades expresadas por la ciudadanía a través de los presupuestos participativos (COPFP, 2010, art. 8).
- Sostenibilidad fiscal: El presupuesto debe ser realista y basado en ingresos permanentes,

protegiendo a las generaciones futuras (Galán, 2024).

En conclusión, un presupuesto con visión estratégica es aquel que trasciende la lógica del gasto anual para convertirse en un instrumento de transformación social y territorial. No basta con ejecutar el 100% del presupuesto; lo relevante es que cada dólar público genere valor público: más escuelas con mejor aprendizaje, más hospitales con menos listas de espera, más carreteras que conecten mercados y personas. Para ello, los gestores públicos deben comprender que el presupuesto no es un fin en sí mismo, sino el medio financiero que permite materializar el derecho al "buen vivir" consagrado en la Constitución de la República.

5.2. La calidad del gasto como motor del desarrollo.

La calidad del gasto está determinada por la capacidad de las instituciones para transformar los recursos financieros en beneficios sociales tangibles. Según el MEF (2025) este concepto implica la eficiencia en la asignación de

recursos, priorizando las intervenciones que crean el mayor valor público. El desafío es superar el estancamiento actual en el que la mayor parte del presupuesto se asigna al gasto obligatorio, limitando así el potencial de inversión transformadora.

Para mejorar esta calidad, es fundamental que las unidades justifiquen sus presupuestos con objetivos claros. Ocaña et al. (2025) afirman que la digitalización de los procesos y la profesionalización de los gerentes son factores importantes para reducir el desperdicio y garantizar que el gasto sirva como el verdadero motor del crecimiento económico y la justicia social.

Para apuntar a un gasto de alta calidad, las instituciones públicas deben tener en cuenta los siguientes factores:

- Justificación técnica del gasto: Cada asignación debe responder a necesidades identificadas y priorizadas con base en evidencia, no en inercias históricas o presiones políticas.
- Alineación con objetivos y métricas: El gasto debe estar vinculado a los objetivos del POA y PND, con

métricas que permitan medir su cumplimiento (Vargas & Zavaleta, 2020).

- Evaluación de postproducción: Al final de cada programa o proyecto, es necesario evaluar si se lograron los resultados esperados y cuál fue el costo.
- Transparencia y control social: Los ciudadanos deberían poder acceder a información sobre qué se gasta, en qué y con qué resultados (LOTAIP, 2004).
- Rendición de cuentas: Las autoridades deben explicar pública y periódicamente los resultados de su gestión presupuestaria.
- Reducir el gasto ineficiente: Identifique y elimine la duplicación, los sobrecostos, el despilfarro o las asignaciones que no crean valor general.
- Profesionalizar la gestión financiera: crear un equipo de personal capacitado en planificación, presupuestación, contratación pública y evaluación de resultados.

Para mejorar esta calidad, es fundamental que las unidades alineen sus presupuestos con objetivos claros. Ocaña et al. (2025) afirman que la digitalización de los

procesos (utilizando e-SIGEF, interoperabilidad y firma electrónica) y la profesionalización de los gestores son factores importantes para reducir el desperdicio y garantizar que el gasto sea el verdadero motor del crecimiento económico y la justicia social. En resumen, cada dólar desperdiciado es un derecho constitucional no garantizado, una oportunidad de desarrollo desperdiciada y una semilla para la pérdida de confianza de la gente en las instituciones.

5.3. Presupuesto e inversión pública en territorios.

La inversión pública territorial busca corregir las desigualdades históricas mediante una distribución geográfica estratégica de los recursos. Según se estipula en el COOTAD (2010), el presupuesto debe operar bajo principios de descentralización, donde la inversión se dirija prioritariamente hacia los sectores más vulnerables y las regiones con mayores brechas, con lo cual se permite que la obra pública responda a las realidades locales y no solo a decisiones centralizadas.

Asimismo, el MEF (2024) establece que el seguimiento de esta inversión es fundamental para asegurar su efectividad. Los recursos asignados a los territorios deben ser monitoreados bajo criterios de eficiencia y economía, garantizando que los proyectos de infraestructura y servicios básicos se completen en los tiempos previstos y con los estándares de calidad que la ciudadanía demanda para su desarrollo local.

5.4. Articulación con PDOT y planes locales.

La alineación entre el presupuesto nacional y el Plan de Desarrollo y Uso de la Tierra (PDOT) es un requisito legal y técnico. Como lo establece el COPFP (2010), todos los programas presupuestales deben ser consistentes con los instrumentos de planificación, asegurando que los GAD y el gobierno central estén alineados en una misma dirección estratégica. La sincronización evita la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

Según el MEF (2021), los planes locales deben incluirse en el proceso nacional para que los presupuestos reflejen

verdaderamente las necesidades regionales, permitiendo una gestión integrada en la que los proyectos locales reciban el apoyo financiero necesario para su implementación técnica. El proceso contempla como se muestra a continuación, lo siguiente:

Tabla 19

Niveles de articulación entre Planificación y Presupuesto Público

Instrumento de Planificación	Alcance Territorial	Relación con el Ciclo Presupuestario
Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Nacional. Establece la visión, objetivos y estrategias de largo plazo para el país.	Define las prioridades macro que guían la formulación del Presupuesto General del Estado (PGE) y la asignación de recursos entre sectores.
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)	Local / Provincial / Cantonal. Instrumento rector de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	Guía la inversión pública en el territorio. Los proyectos del

	(GAD) que contiene su modelo de gestión territorial.	PDOT deben ser priorizados para financiarse con el presupuesto del GAD o con transferencias del gobierno central (proyectos emblemáticos)
Plan Operativo Anual (POA)	Institucional. Es el instrumento de gestión de cada entidad pública (ministerio, GAD, empresa pública) para un año fiscal.	Concreta la planificación en metas y actividades específicas. Determina las necesidades de gasto y es la base directa para la certificación presupuestaria, ya que cada meta del POA debe tener un respaldo financiero.

Fuente: Elaboración propia con base en el COPFP (2010), el COOTAD y las Directrices del MEF (2025).

5.5. Presupuesto por resultados y medición de impactos.

El enfoque de presupuestación basada en resultados cambia el enfoque de gastar recursos a alcanzar objetivos. Ocaña et al. (2025) enfatizan que este modelo requiere que las organizaciones identifiquen “indicadores de desempeño” que les permitan evaluar si el dinero invertido realmente está mejorando la vida de las personas. No basta con ejecutar el 100% del presupuesto; Es necesario demostrar el impacto social logrado con esto.

El MEF (2025) refuerza esta idea al enfatizar que el “desempeño presupuestario” debe medirse comparando lo compilado con lo programado, pero agregando la variable adicional relacionada con las metas materiales. Este sistema de medición permite realizar ajustes en tiempo real y reasignar recursos de programas con bajo desempeño a programas que logran mejores resultados en la prestación de servicios públicos.

5.6. Participación ciudadana en presupuestos

participativos.

La participación ciudadana es un pilar de la democracia financiera que permite a las comunidades influir en el destino de los fondos públicos. Según el COPFP (2010), el presupuesto participativo es un mecanismo a través del cual los ciudadanos priorizan las acciones y proyectos en su territorio, asegurando que las inversiones sean legales y satisfagan las necesidades sociales más apremiantes. El enfoque no sólo mejora la transparencia, sino que también fortalece el control social sobre el gasto.

Ocaña et al. (2025) enfatizan que la participación ciudadana activa en el ciclo presupuestario ayuda a prevenir la corrupción y garantiza que los proyectos reciban el apoyo social y la sostenibilidad necesarios para su éxito a largo plazo.

5.7. Presupuestos verdes y sostenibilidad ambiental.

El incluir normas ambientales en el presupuesto es una respuesta necesaria al cambio climático. Al respecto, el MEF (2024) afirma que los presupuestos verdes buscan identificar y categorizar gastos que contribuyen directamente a la protección ambiental y la mitigación del riesgo climático, incorporando la sostenibilidad como un enfoque general de la política presupuestaria.

Por otro lado, la Normativa Técnica del SINFIP (2024) incentiva la evaluación de las inversiones públicas según criterios de resiliencia y sostenibilidad, lo cual implica que los proyectos patrocinados por el Estado no sólo deben ser económicamente viables, sino también ambientalmente responsables, asegurando que el desarrollo actual no dañe los recursos de las generaciones futuras.

5.8. Inclusión de los ODS y Agenda 2030.

Los presupuestos públicos son la principal herramienta para alcanzar los ODS. Según Ocaña et al. (2025), alinear el presupuesto con la Agenda 2030 permite monitorear la contribución del país a objetivos globales como la reducción de la pobreza, la educación de calidad y la reducción de la desigualdad. El enlace conduce a etiquetas de presupuesto que rastrean el monto invertido en cada ODS.

MEF (2025) señala que esta actividad de Transparencia Internacional posiciona al país como un actor comprometido con el desarrollo sostenible, facilitando el acceso a financiamiento externo y cooperación técnica para proyectos que impactan directamente en los indicadores de la Agenda 2030.

Tabla 20

Vinculación del gasto público con los ODS

Eje Programático de Gasto	ODS Relacionado (Meta específica)	Propósito Estratégico del Financiamiento Público
Educación y Salud Pública	ODS 3 (Salud y bienestar) y ODS 4 (Educación de calidad)	Financiar intervenciones para reducir brechas sociales, mejorar el capital humano y garantizar el acceso universal a servicios esenciales.
Infraestructura de Agua y Saneamiento	ODS 6 (Agua limpia y saneamiento)	Invertir en sistemas de abastecimiento, tratamiento y alcantarillado para garantizar el acceso equitativo y sostenible al agua.
Energías Renovables y Eficiencia Energética	ODS 7 (Energía asequible y no contaminante)	Financiar la transición energética hacia fuentes limpias y promover tecnologías de uso eficiente para reducir la huella de carbono.

Producción Agrícola Sostenible	ODS 2 (Hambre cero) y ODS 12 (Producción y consumo responsables)	Apoyar la seguridad alimentaria, la agricultura resiliente y prácticas sostenibles que protejan los ecosistemas.
--------------------------------	--	--

Nota: Elaboración propia con base en la clasificación programática del MEF (2025a) y el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015).

5.9. Innovación presupuestaria: digitalización y transparencia.

La innovación en la gestión financiera se manifiesta a través de la digitalización de procesos completos. Ocaña et al. (2025) señalan que las plataformas como el e-SIGEF han revolucionado la forma de registrar los costos, permitiendo una trazabilidad total desde la certificación hasta el pago. La tecnología reduce la discreción y elimina las barreras burocráticas que ralentizaron la implementación en el pasado.

La transparencia es el segundo pilar de esta innovación. Como señala el MEF (2025), publicar datos

presupuestarios abiertos permite a cualquier ciudadano controlar el uso de los recursos. La transformación digital no es sólo un avance técnico, sino también una “herramienta de control social” que ayuda a fortalecer la confianza de las personas en las instituciones estatales.

5.10. El presupuesto como instrumento de cohesión social y territorial.

Ocaña et al. (2025) afirman que la asignación presupuestaria justa y equitativa es “la clave para reducir el conflicto social” y mejorar el sentido de pertenencia nacional. Cuando las comunidades se dan cuenta de que el Estado está invirtiendo en sus tierras (carreteras, escuelas, hospitales, agua potable, saneamiento), se fortalece la legitimidad institucional y se reduce el riesgo de malestar social o conflicto por los recursos.

Por el contrario, cuando la inversión pública se concentra en las grandes ciudades o en zonas ya populares, se crea una sensación de abandono, que puede alimentar demandas de autonomía, protestas sociales o incluso

migración forzada. Cuando el Estado llega a las zonas más desatendidas con inversiones reales, el presupuesto cumple su función más noble.

Para lograrlo, las asignaciones presupuestarias deben guiarse por criterios claros de cohesión regional, tales como:

- Centrarse en áreas con mayores brechas de pobreza: asignar más recursos a los estados y provincias con IDH más bajos.
- Compensación por desventajas geográficas: Asignar mayores montos per cápita a zonas fronterizas, amazónicas, de difícil acceso o afectadas por desastres naturales.
- Invertir en infraestructura de comunicaciones: carreteras, puentes, cables de fibra óptica y transporte público integran zonas aisladas con centros económicos.
- Descentralización de la inversión: mejorar la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para implementar

proyectos apropiados a sus realidades locales (COOTAD, 2010).

- Presupuesto Participativo Regional: Involucrar a las comunidades en la priorización de proyectos de inversión local (COPFP, 2010, Artículo 8).
- Transferencias de compensación: Asignaciones específicas del presupuesto central a grupos de desarrollo local con menor capacidad para generar sus propios ingresos.

En resumen, la cohesión regional se logra cuando los presupuestos se alejan de la centralización y adoptan un enfoque regional claro. Según COPFP (2010), el sistema de finanzas públicas debe asegurar que los recursos fluyan hacia donde más se necesitan, convirtiendo el plan en una herramienta de distribución justa para sembrar las semillas del desarrollo en todos los rincones del país.

Quizás esta sea la lección más importante aprendida de este libro: el presupuesto es más que números, es política pública en acción, es la traducción financiera de un

contrato social que aspira a reducir la desigualdad y construir un país más justo, próspero y pacífico.

En última instancia, la planificación presupuestaria para sembrar las semillas del desarrollo significa utilizar recursos públicos como labradores para preparar el terreno para que todos los ecuatorianos, independientemente de dónde nazcan, tengan iguales oportunidades para prosperar.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2004, Mayo 18). Ley
Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información
Pública LOTAIP. *Registro Oficial Suplemento 337*.
[https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-
transparencia-acceso-informacion-publica](https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-transparencia-acceso-informacion-publica)
- Banco Central del Ecuador BCE. (2025). *Programación
Macroeconómica Sector Monetario y Financiero
2025–2028*.
[https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administraci
on/SectorMonetario_042025.pdf](https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/SectorMonetario_042025.pdf)
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas,
COPFP. (2010). *Registro Oficial Suplemento 253 de
24 de Julio*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/copfp>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro
Oficial 449 de 20-oct*. Quito: Asamblea Nacional del
Ecuador.
[https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-
republica-ecuador](https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-republica-ecuador)
- Coronel, E., Narváez, C., & Erazo, J. (2020). Evaluación del
proceso de planificación y del ciclo presupuestario

para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía, 5(10),
63-91. <https://doi.org/10.35381/r.k.v5i10.688>

Galán, G. (2024). *Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal Elementos de contención del estado constitucional de derechos y justicia*. Doctorado en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/10153/1/TD214-DDE-Galan-Los%20principios.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas MEF. (2021). *Normativa del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas*.
<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Normativa-tecnica-SINFIP-2021.pdf#page=83.64>

Ministerio de Economía y Finanzas MEF. (2024). *Normativa del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas*.
<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/12/Normativa-te%CC%81cnica-SINFIP-diciembre2024.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas MEF. (2025). *Directrices para la elaboración de la Proforma del Presupuesto*

*General del Estado 2025 y Programación
Presupuestaria Cuatrianual 2025–2028.*
<https://acortar.link/pueglW>

Ministerio de Economía y Finanzas MEF. (2025). *Glosario
De Términos Presupuestarios.*
<https://acortar.link/Z1gmbs>

Ministerio de Economía y Finanzas MEF. (2025). *Principios
presupuestarios.* .
<https://www.finanzas.gob.ec/principios/>

Ocaña, A., Peñafiel, J., & Angulo, D. (2025). Eficiencia y
Sostenibilidad en la gestión de Recursos Públicos:
claves para el desarrollo económico en el Ecuador.
Nexus Research Journal, 4(1), 298-319.
<https://doi.org/10.62943/nrj.v4n1.2025.240>

Presidencia de la República del Ecuador. (2010, Octubre 11).
Código Orgánico de Organización Territorial
COOTAD. *Registro Oficial Suplemento 206.*
<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/cootad>

Primicias. (2025, Septiembre). *El Presupuesto 2025 de
Ecuador muestra un Estado con el 80% del gasto
comprometido.* <https://acortar.link/ZkPr2r>

Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2014). *Decreto Ejecutivo No. 489*, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 383, 26 de noviembre de 2014; última modificación: 22 de septiembre de 2021. Presidencia de la República del Ecuador. <https://acortar.link/AcfDv3>

Vargas, J., & Zavaleta, W. (2020). La gestión del presupuesto por resultados y la calidad del gasto en gobiernos locales. *Revista Científica "Visión de Futuro"*, 24(2), 37-59.
<https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2020.24.02.002.es>

Zamora, D. J., Peñafiel, E. M., Párraga, J., & Contreras, L. P. (2025). La Planificación Estratégica como Mejora Continua en el Sector Público. *Revista Veritas De Difusão Científica*, 6(1), 1267–1296.
<https://doi.org/10.61616/rvdc.v6i1.458>