



MAESTRIA EN CONTABILIDAD Y FINANZAS, MCF.

**“ESTUDIO DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA ECONÓMICA DE
ETAPA EP A TRAVÉS DE INDICADORES
PRESUPUESTARIOS.”**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER EN
CONTABILIDAD Y FINANZAS CON MENCIÓN EN GERENCIA
Y PLANEAMIENTO TRIBUTARIO (MCF).**

AUTOR: ING. ANGEL VILLAVICENCIO SALINAS

DIRECTOR: MASTER. ING. PABLO ROSALES HEREDIA

CUENCA - ECUADOR

2015

DEDICATORIA:

**A Dios,
A mi madre, esposa e hijos,
Y a los grandes ausentes en mi vida.**

AGRADECIMIENTO:

A mi querida Alma Mater, la Universidad del Azuay, al grupo de maestros del programa MCF versión III, al Ing. Pablo Rosales por su acertada dirección, a ETAPA EP, por sus valiosos aportes en la realización de éste trabajo.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad determinar el aporte que realiza ETAPA EP al desarrollo de Cuenca a través de indicadores presupuestarios; para el efecto se analizarán indicadores con información estadística del año de 2010 al 2013. Estos indicadores estarán acompañados del estudio de teorías y metodologías de presupuestos, desarrollados en los siguientes temas:

Introducción a la teoría de los presupuestos, con un análisis del presupuesto público y participativo; posteriormente se procede con la descripción de la Empresa, su estructura y plan estratégico, donde se abordará temas como la misión, visión, estrategias, políticas, etc.; luego se procede con la conceptualización de las categorías que sustentan los presupuestos y los indicadores que determinan las variables de análisis, así como también, tipos, su composición y un estudio de la estructura presupuestaria en el Ecuador.

Finalmente se propone un caso práctico de aplicación de indicadores al presupuesto de ETAPA EP, donde se desprende que es un presupuesto al que le falta estrategias de distribución más eficientes y efectivas, aplicables a los contextos contemporáneos de la ciudad de Cuenca y de sus requerimientos.

Palabras Clave:

ETAPA EP, Indicadores Presupuestarios, Presupuestos, Información Estadística, Eficiencia y Eficacia Económica.

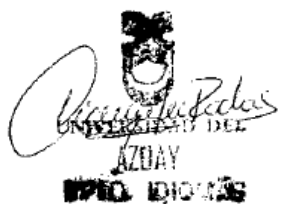
ABSTRACT

This research aims to determine through fiscal indicators, the contribution made by ETAPA EP to the development of Cuenca. For this purpose, indicators with statistical information of 2010 to 2013 will be analyzed. These indicators will be supported by the study of budget theories and methodologies, developed on the following topics:

Introduction to the theory of budgets with an analysis of public and participatory budgeting; then continue with the description of the Company, its structure and strategic plan, where issues such as the mission, vision, strategies, policies, etc. will be addressed. After, we proceed with the conceptualization of the categories that support budgets and the indicators that determine the analysis variables, as well as types, its composition and a study of the budget structure in Ecuador.

Finally, a practical case of budget indicators applied to ETAPA EP is proposed. This shows that the budget lacks more efficient and effective distribution strategies applicable to the contemporary contexts of the city of Cuenca and its requirements.

Keywords: ETAPA EP, Budget Indicators, Budget, Statistical Information, Economy Efficiency and Effectiveness




Translated by,
Lic. Lourdes Crespo

Índice de Contenidos

Dedicatoria	i
Agradecimiento	ii
Resumen	iii
Abstract	iv
Índice de Contenidos	v

Introducción	1
---------------------------	---

CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN A LOS PRESUPUESTOS

1.1	Introducción al Presupuesto.....	3
1.2	El Presupuesto en las Empresas Públicas.....	5
1.3	Presupuesto Participativo.....	9

CAPITULO 2: ETAPA FILOSOFICA

2.1	La Empresa.....	13
2.2	Valores Corporativos.....	18
2.3	Misión.....	19
2.4	Visión.....	20
2.5	Estrategias Empresariales.....	22
2.6	Políticas.....	24
2.7	Plan Operativo Anual (POA).....	25

CAPITULO 3: PRESUPUESTOS E INDICADORES: CONCEPTOS Y TIPOS

3.1	Concepto de Presupuesto.....	31
3.2	Tipos de Presupuestos.....	33
3.3	Presupuesto Público vs Presupuesto Privado.....	38

3.4	Composición del Presupuesto Público.....	47
3.5	Análisis de la Estructura Presupuestaria en el Ecuador y su composición con otros Países Latinoamericanos.....	50
3.6	Concepto de Indicador.....	61
3.7	Tipos de Indicadores.....	64

CAPITULO 4: INDICADORES PRESUPUESTARIOS: CASO PRACTICO ETAPA EP

4.1	Indicadores de Ejecución Presupuestaria.....	71
4.1.1	Indicadores de Ingresos.....	72
4.1.2	Indicadores de Gastos.....	74
4.2	Indicadores a la Carga de la Deuda y Endeudamiento.....	76
4.3	Indicadores de Eficiencia en el Servicio.....	77
4.4	Indicadores de Eficacia en el Servicio.....	79
4.5	Indicadores del Esfuerzo Inversor.....	82

CONCLUSIONES.....	86
--------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.....	89
--------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

La permanencia de las empresas a través del tiempo, depende de todo un conjunto de factores humanos, financieros, comerciales, productivos, etc., que están conectados entre sí, uno de los más importantes es la generación constante de recursos que le permita a la entidad cubrir sus gastos y lograr un crecimiento a través de la inversión, recursos que vienen de la venta de bienes y servicios, de préstamos, transferencias gubernamentales, por tasas e impuestos, etc.

Motivado por el posicionamiento que ha logrado ETAPA EP a través de sus años por su calidad en sus servicios y como ésta ha contribuido al crecimiento del país y sobre todo a la ciudad de Cuenca, se ha realizado un análisis de sus presupuestos y como éstos se distribuyen y aportan al desarrollo de la comunidad y su gente; sin duda, la Empresa al ser un referente y la más importante empresa pública de la región ha sido todo un reto la realización de este trabajo.

Las empresas públicas en los últimos años han protagonizado un papel importante en el crecimiento del país, sobre todo, porque el gobierno ha fomentado la inversión pública y para que las comunidades se beneficien de los recursos que generan las entidades; este trabajo se orienta a investigar el destino que tienen los recursos generados por la empresa pública ETAPA EP, en los últimos cuatro años de gestión.

El presupuesto es el instrumento más importante y de mayor controversia en una empresa pública, porque se ha convertido en el reflejo mismo de la entidad, no olvidemos que los éxitos y fracasos de la gestión de los administradores está en la ejecución del presupuesto y los objetivos que éste busca debe ser el bienestar, el crecimiento de la comunidad y la sostenibilidad de la inversión a través del tiempo.

La transparencia de la gestión en las entidades públicas ha sido y sigue siendo una demanda constante del pueblo, en este contexto el presupuesto se convierte en una herramienta que permite evaluar a los gestores públicos y que éstos rindan cuentas en forma clara, precisa y oportuna frente a las responsabilidades que han contraído.

Una herramienta de gestión que ha permitido alcanzar los objetivos planteados ha sido el uso de indicadores, combinados con información financiera, específicamente presupuestarios, como son los ingresos y gastos, además de estadísticas de telecomunicaciones, comerciales y de agua potable y alcantarillado, se ha logrado construir indicadores que van a convertirse en un instrumento importante para la toma de decisiones financieras y administrativas, convirtiéndose en un punto de partida para orientar y distribuir eficientemente los recursos que genera la Empresa.

Indicadores de eficacia, de endeudamiento, de inversión y otros, permiten visualizar el destino de los recursos y si éstos están acordes con las estrategias y objetivos empresariales; factores como endeudamiento e ingresos son claves para monitorear el estado financiero de la Empresa y posibles efectos a largo plazo. Uno de mayor importancia es el de inversión planteando un panorama sobre su evolución en estos últimos años, dado que la Empresa debe generar obra pública permanente.

Estos indicadores buscan establecer el aporte que realiza ETAPA EP al desarrollo de Cuenca y determinar la efectiva inversión dentro del crecimiento económico de la ciudad, sin duda datos importantes para el futuro de la Empresa y su continuidad como generadora de trabajo y progreso para el país.

CAPÍTULO 1.

INTRODUCCIÓN A LOS PRESUPUESTOS.

1.1 INTRODUCCIÓN AL PRESUPUESTO

Comenzaré contándoles un pasaje de mi vida, se trata de un viaje a Europa que hice con mi esposa y mis dos hijos, hace algunos años, cuando decidimos hacerlo nos vino a la mente muchas cosas que debíamos hacer para que el viaje resultara todo un éxito, como por ejemplo: visados, calendario de vacaciones de nuestros hijos y en nuestros trabajos, tiempo de permanencia, rutas, horarios de vuelo, tickets de aerolíneas, hospedajes, etc.; y así, todo un listado de acontecimientos que teníamos que tomar en cuenta, porque si una o varias de estas actividades fallaba, el éxito del viaje hubiera estado en riesgo. Todos estos aspectos nos llevaron a realizar una planificación, donde detallamos cada uno de las actividades a realizar, y estas estaban minuciosamente calculadas en tiempos, en recursos económicos, en recursos materiales y que una vez concluida la fase de planificación, procederíamos a realizar las actividades con los controles previstos.

Como verán se realizó toda una planeación con tiempos, recursos financieros y materiales; pero sobre todo se realizó una planeación a futuro, qué esto, a mi entender es un presupuesto, cual no sólo se mide en términos monetarios sino también, podemos encontrar presupuestos en tiempos, mano de obra, materiales, etc. Partí de un ejemplo personal porque en toda nuestra vida diaria estamos presupuestando, con el tiempo, con los ingresos, con los activos.

Entre las muchas lecturas que he tenido respecto del tema, algunos autores mencionan que presupuestar es una actividad tan antigua como el ser humano, y vaya que tiene razón, porque el hombre siempre ha intentado anticiparse al futuro, realizando proyecciones, formulando estrategias para prevenir acontecimientos futuros que puedan afectar el normal desenvolvimiento de las actividades relacionadas con el presupuesto. Entonces, me atrevo a decir que, el presupuesto no

es un tema aislado sino, un hecho fundamental para temas de planeación estratégica siempre orientado a las acciones del futuro y no hacia el pasado.

Si hacemos un poco de historia, “los fundamentos teóricos y prácticos del presupuesto como herramienta de planificación y control tuvieron su origen en el sector gubernamental a fines del siglo XVIII”¹, obviamente de esa época hasta la actual las cosas han cambiado muchísimo. Hoy el presupuesto permite prever y controlar las actividades de una entidad, con esto quiero decir, que me resulta difícil pensar que una empresa pública o privada funcione sin un sistema presupuestal y los presupuestos propiamente dicho; salvo casos aislados, como por ejemplo, los monopolios absolutos.

La flexibilidad en los presupuestos es un tema que debo mencionar, porque los acontecimientos futuros son inciertos, es decir que no tenemos la certeza de que pueda ocurrir, ya que están sujetos a condiciones externas e internas para cualquier ámbito presupuestal. Por ejemplo, volviendo al caso personal del viaje a Europa me pregunto, ¿Qué hubiera pasado si después de haber planeado minuciosamente las actividades a realizar, una de ellas hubiera fallado?, la respuesta es sencilla, simplemente no se hubiera realizado con el grado de satisfacción planeado.

Tal como ocurre a nivel personal sucede con las empresas, éstas planifican y elaboran sus planes operativos que regularmente son anuales, donde se plasma los proyectos planes y programas. De acuerdo al plan operativo y la planificación estratégica se establecen los presupuestos, cabe señalar que el presupuesto no solamente puede ser anual, sino también mensual, trimestral e incluso para un proyecto específico, es aquí donde los administradores a través de la formulación del presupuesto ponen a prueba sus capacidades para detectar oportunidades de mejora en la estructura de la empresa.

Si nos adentramos un poco más al presupuesto de índole financiero, éste no es otra cosa que una proyección de ingresos y gastos, más adelante veremos los conceptos y tipos de presupuestos en un análisis más profundo, con esto al ser el dinero un

¹ BURBANO RUIZ, Jorge. *Presupuestos: un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*, McGraw Hill, Bogotá, 4ta. Ed., 2011, p. 3.

recurso escaso, los administradores necesitan tomar decisiones rápidas, precisas y oportunas y para esto el presupuesto se vuelve una herramienta fundamental por su capacidad de proyección y control de gestión.

Control de gestión debe entenderse como el proceso que le permite al administrador realizar un seguimiento físico de los proyectos y programas planteados en el plan operativo y si se están cumpliendo con los presupuestos designados y no solamente realizar seguimiento de proyectos; sino además, un control del personal responsable de la generación de los presupuestos de cada proyecto.

Se dice que el presupuesto es una herramienta moderna de planeación estratégica y control por su relación directa con la parte contable y financiera de la empresa y damos por sentado esta afirmación; entonces, el presupuesto permite generar una serie de indicadores económicos que reflejen la salud de la empresa, el cumplimiento de objetivos y proyectos y finalmente el comportamiento de la competencia.

El tema de indicadores de índole presupuestario lo veremos en un capítulo aparte generando un caso práctico aplicado a ETAPA EP y allí visualizaremos la importancia del presupuesto reflejado en indicadores para la toma de decisiones gerenciales de la empresa.

Finalmente, es necesario indicar que “cualquier persona natural o jurídica, pública o privada necesita hacer presupuestos para prepararse para el futuro, ideando o analizando estrategias para enfrentar circunstancias inciertas”².

1.2 EL PRESUPUESTO EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Uno de los instrumentos más importantes para el éxito de cualquier gobierno sea éste local, provincial o nacional, es sin duda, la formulación del presupuesto; porque éste debe contener el financiamiento de los proyectos que buscan mejorar la calidad de vida de la gente, porque que las entidades del sector público están destinadas a buscar el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo de la región.

² BURBANO RUIZ, Jorge. *Presupuestos: un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*, McGraw Hill, Bogotá 4ta. Ed., 2011, p. 5.

Al respecto cabe mencionar el Art. 164 del COOTAD, según el cual, “Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el Buen Vivir de la población, procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros”³.

La formulación de un presupuesto quizá sea la etapa más difícil para cualquier gobierno, ya que uno de los principales obstáculos que tiene un presupuesto es la escasez de recursos financieros y sabemos además que no hay gobierno que evite negociar con las asignaciones presupuestarias precisamente porque los recursos son limitados.

En el sector público el presupuesto desempeña un papel fundamental para formular políticas públicas, en el caso de nuestro país las asignaciones presupuestarias en los últimos años han variado muchísimo sobre todo para la salud y educación que son los campos donde hemos visto cambios importantes, ya que la política del este gobierno ha sido lograr la gratuidad en gran parte de los servicios de éstos dos sectores. Con este ejemplo, podemos entender la importancia de las asignaciones presupuestarias y el impacto que puede causar en la cotidianidad de cualquier nación, porque pensar en volver a pagar por servicios que se convirtieron en gratuitos puede arrastrar conflictos de índole social.

Para las entidades públicas, el presupuesto no le asegura el cumplimiento de los programas y proyectos reflejados en sus planes operativos, ya que lamentablemente, en el sector público existe una influencia política tal como: compromisos de campaña para la inversión en barrios o programas específicos; acciones de inversión social o educativa que se activan o se deben desarrollar en forma urgente y fuera de presupuesto, que sin duda, alterará la planificación inicial del mismo, esto genera

³ Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización, COOTAD, vigente desde Octubre 2010, Art. 164.

cambios o movimientos de dinero entre partidas presupuestarias impidiendo en muchos casos cumplir con la misión para la que fue creada la entidad.

Quizá el desafío más grande para cualquier administrador sea el cumplimiento del presupuesto, es decir, para que los proyectos y programas se cumplan; diversos factores de índole burocrático, de presiones políticas, de cumplimiento de una abultada normativa legal e incluso, me atrevo a decir, de favoritismos, ha hecho que los presupuestos no se cumplan como se plantean inicialmente.

Todo esto conlleva a que el presupuesto y todo lo que tiene que ver con las finanzas públicas sean las más auditadas por los entes de control, porque los recursos deben ser utilizados cumpliendo una serie de leyes que regulan su utilización, recordemos que en el sector público, sólo se hace lo que está escrito.

La normativa legal que controla el buen uso de los recursos públicos y por ende los presupuestos parte desde la Constitución Política de la República del Ecuador, recordemos uno de sus artículos, el 293 que dice: “La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía”⁴.

Me parece importante, también, mencionar el Art. 1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: “El presente código tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación participativo con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del Buen Vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de

⁴ Constitución de la República del Ecuador, julio 2008, Art. 293

los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas”⁵.

Como ejemplo, describiré algunas de las leyes que regulan el funcionamiento financiero de una de las empresas públicas más importantes del país, como es el caso de ETAPA EP. La estructura Legal que rige el funcionamiento de la Empresa está conformado por la Constitución Política de la República del Ecuador, diversas leyes, Ordenanzas y reglamentos, entre las cuales se subrayan: la Ley Orgánica de Empresas Públicas; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Telecomunicaciones; la Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca - ETAPA EP en las que se establecen las disposiciones fundamentales relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental y telecomunicaciones.

Un dato a tomar en cuenta, es que los presupuestos de las entidades del sector público están orientados a un solo objetivo: la consecución del Plan Nacional de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir, se considera fundamental e importante que en nuestro país se tenga un objetivo general pensando siempre en la gente y su crecimiento como seres humanos. Mientras todos los que hacemos el Ecuador rememos hacia un mismo objetivo, las cosas marcharan mucho mejor y sobretodo, haremos de nuestro país un mejor lugar para vivir.

Como se ha visto las entidades públicas están destinadas a cumplir con las leyes que regulan el manejo de recursos públicos, pero cabría preguntarse: si la extensa normativa legal existente en el país es suficiente para controlar el uso de los recursos reflejados en los presupuestos de las entidades públicas?, quizá sí, pero eso no nos garantiza que los fondos se usen adecuadamente, es decir que se usen en bien del país y permitan su desarrollo. Finalmente, dependerá de acciones eficaces y honestas de los funcionarios públicos para que la ley se aplique y las acciones

⁵ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, octubre 2010, Art. 1

fiscalizadoras sean permanentes y que la gente conozcan de ellas y de la importancia de su presencia en la vida pública de un país.

1.3 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La crisis que ha enfrentado América Latina en los últimos años se debe fundamentalmente a una inequitativa distribución de su riqueza y a Estados nacionales vulnerables a la corrupción, hecho que ha incrementado los niveles de pobreza y desigualdad en el Centro y Sur del continente.

Se puede nombrar como ejemplos el caso de Argentina que hace algunos años se mostraba como una potencia económica, sobre todo, cuando optó por el modelo privatizador a través del cual, gran parte de sus empresas públicas pasaron a manos privadas, llegó a ser el único país Latinoamericano que podía entrar Estados Unidos sin visa, como no sucedió con los otros países de la región. Hoy las cosas han cambiado para este país, las decisiones económicas y políticas han hecho que su moneda pierda valor frente a monedas más fuertes, y los precios de los productos básicos se eleven y sobre todo se ha producido la pérdida constante del poder adquisitivo.

Otro caso importante es Venezuela, que bajo el modelo de gobernabilidad que aplicó, las famosas expropiaciones, la prohibición de importaciones de algunos productos, el limitado acceso a divisas extranjeras, la caída del aparato productivo venezolano, han hecho que hoy Venezuela muestre la inflación más alta de América Latina, incrementando de esta manera la pobreza y la inseguridad social.

Estos ejemplos visualizan dos cosas fundamentales: la primera, que el modelo de Estado aplicado en esos países debe ser revisado totalmente, sobre todo en las dimensiones sociales, de tal manera que, evite el grave problema de la desigualdad social; es decir, debemos buscar mecanismos que permitan una mejor y más equitativa distribución de la riqueza. Y segundo, que las decisiones políticas y económicas debe aplicarse para el beneficio de las mayorías y debe evitarse los beneficios y enriquecimiento de unos pocos.

Una herramienta que se ha ido constituyendo como respuesta para reducir la inequidad en la distribución de recursos, es el llamado presupuesto participativo. Conceptualmente es “un mecanismo de gestión que posibilita a la ciudadanía tome decisiones concertadas a cerca de la inversión pública de beneficio colectivo, de esta manera, se constituye en una herramienta que acerca a la población y al gobierno local y promueve el reparto equitativo y democrático de recursos públicos”.⁶

“A partir del año 2011, emergieron los presupuestos participativos, con la influencia de la exitosa e internacionalmente difundida experiencia de Porto Alegre (Brasil). A pesar de eso, no se puede considerar que los presupuestos participativos sean procesos copiados de Brasil, más bien, el presupuesto participativo se ha enmarcado en el contexto ecuatoriano, dentro de los esfuerzos de los gobiernos seccionales y municipales para la gestión del desarrollo local con la participación de sus pobladores, y para articular la democracia representativa con la democracia participativa”⁷

El nuevo marco constitucional del país obliga a los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales a impulsar la participación ciudadana que permita transparentar el uso de los recursos públicos, cabe mencionar le Art. 95 de la Constitución de la República del Ecuador que dice: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.”⁸

⁶ AGUIRRE M., Lucio; CARPIO B., Patricio. *Presupuesto participativo: una guía práctica*, Intercooperation. Cuenca, 1 ed., p. 12.

⁷ Ibid., p. 6.

⁸ *Constitución de la República del Ecuador*, julio 2008, Art. 95

La distribución de los presupuestos está en función de la máxima autoridad de una ciudad y de los Concejales, lo que no sucede con el presupuesto participativo que muchos cantones del país lo están poniendo en práctica.

El presupuesto participativo propone que la ciudadanía se involucre directamente en la asignación de los recursos para los proyectos y programas que benefician a la mayoría y así se pueda lograr el desarrollo de la comunidad.

Recordemos el Art. 8 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que afirma: “Presupuesto participativos en los niveles de gobierno.- Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial”.⁹

Entonces, ¿qué es lo fundamental de un presupuesto participativo?, si partimos del hecho que la ciudadanía participa en la distribución de los recursos públicos, estamos hablando de un cambio muy importante, que deja atrás la manera tradicional del manejo de recursos públicos.

Por tanto, el presupuesto participativo nace de la urgencia de encontrar soluciones a la desigualdad e inequidad social en temas de desarrollo de las comunidades; y ¿qué otros beneficios podemos obtener? La participación ciudadana en la distribución de los recursos públicos trae consigo el fortalecimiento de la democracia participativa, transparenta el manejo de los recursos municipales y provinciales, y permite una mejor distribución de los recursos escasos, estrecha la brecha de la desigualdad social. Todo esto obliga a los actores a definir prioridades y a construir acuerdos en los diversos sectores sociales, políticos y económicos.

Como se ha visto el presupuesto participativo no es un proceso aislado, sino que, promueve la participación ciudadana en el desarrollo del sector conjuntamente con los gobiernos locales; por lo tanto, los proyectos que se ejecuten serán apoyados por ambas partes. Se tendrá una corresponsabilidad si los proyectos no resultan beneficiosos para las mayorías. Al respecto debemos anotar:

⁹ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, octubre 2010, Art. 8

“Sin lugar a dudas la adecuada implantación del procedimiento denominado presupuesto participativo, puede constituirse en un elemento transformador del funcionamiento cotidiano del Estado local en un sentido profundamente democrático, a la vez, en un eficaz mecanismo de control de la Administración en manos de la sociedad civil. Pero ello requiere de una ciudadanía activa, a la altura de las circunstancias y el compromiso de asumir la responsabilidad y el compromiso que implica en el diseño, gestión y control del propio destino colectivo.”¹⁰

¹⁰ AGUIRRE M., Lucio; CARPIO B., Patricio. *Presupuesto participativo: una guía práctica*, Intercooperation. Cuenca, 1 ed., p. 46.

CAPÍTULO 2.

ETAPA FILOSÓFICA.

2.1 LA EMPRESA

ETAPA EP, una de la empresas públicas más importantes y representativas del país, “nace en febrero de 1948, donde se aprobó la Ordenanza que crea la Empresa Municipal de Electricidad, Agua Potable y Teléfonos EMLAT, que asumió la responsabilidad de los servicios de luz, energía eléctrica, agua potable y teléfonos. Posteriormente en 1964, la Municipalidad deroga esta Ordenanza, pasando la administración de éstos servicios al Municipio de Cuenca, bajo la dependencia de la Dirección Financiera.

En enero de 1968 constituye la fecha de nacimiento de lo que es actualmente ETAPA, en la Alcaldía del Dr. Ricardo Muñoz Chávez, el Concejo de Cuenca de aquella época con el Art. 194 de la Ley de Régimen Municipal, que facultaba a las Municipalidades constituir Empresa públicas para garantizar una adecuada prestación de servicios públicos, aprobó la Ordenanza de creación de la Empresa Pública Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado ETAPA, con atribuciones, funciones, autonomía financiera y personería jurídica, designando como su primer Gerente al Ing. Fernando Malo Cordero.”¹¹

La dinámica económica y social del país, el ordenamiento territorial y la densidad demográfica del Cantón, exigieron un cambio que esté a tono con las nuevas necesidades de la comunidad, así como el establecimiento de nuevas políticas y directrices en la Empresa. Esto determinó que posteriormente se aprueben nuevas ordenanzas que han ido facilitando la modernización de la estructura orgánica y funcional de ETAPA, acorde con el proceso de desarrollo de las telecomunicaciones y de los servicios de agua y saneamiento, hasta alcanzar los mayores indicadores de cobertura.

¹¹ http://www.etapa.net.ec/Empresa/emp_quisom_his.aspx

La Empresa a través de los años se ha ido consolidando como una institución de prestigio local, nacional e incluso internacional y su campo de acción ha ido expandiéndose también fuera del ámbito urbano y cantonal, su aporte ha sido fundamental para que la ciudad de Cuenca se convierta en lo que es actualmente, una ciudad con altos índices de calidad en servicios básicos, tanto que instituciones nacionales y extranjeras han encontrado en ella un modelo digno de aplicarse en otras latitudes.

Mucho del prestigio que la Empresa se ha ganado, se debe a varios aspectos que se resumen en los siguientes:

- La cobertura de sus servicios, tanto agua potable, alcantarillado, saneamiento y telecomunicaciones tienen alta cobertura física y lo hacen con la mejor tecnología.
- Generación de empleo, aporta con empleo directo e indirecto, con mano de obra calificada y no calificada, por lo tanto demanda de bienes y servicios a nivel local y nacional.
- Tecnología, los servicios que presta ETAPA EP son generados con la más alta tecnología, la misma que permite brindar servicios con la calidad, esto ha requerido que la Empresa se mantenga actualizada constantemente en temas tecnológicos.
- La preservación de recursos naturales ha permitido que el entorno sea sustentable en temas de agua potable y saneamiento, ha mejorado así, la calidad de vida de los cuencanos y de todos los que viven en Cuenca, asegurando además bienestar para las futuras generaciones.
- Reconocimientos nacional e internacional, los cuales ha permitido que la Empresa tenga acceso a créditos de entidades de organismos nacionales e internacionales.
- Obra pública, proyectos y programas de magnitud que han beneficiado áreas urbanas y rurales.

ETAPA EP se ha ubicado en un lugar privilegiado en el contexto nacional, debido principalmente a su gestión empresarial y a la calidad de los servicios básicos que

brinda, los cuales se han ido ajustando a las exigencias del entorno con miras de mejorar permanentemente la calidad de vida de la gente.

Sin embargo, a pesar de la trascendencia de la Empresa, muchos de sus proyectos son pensados a corto plazo, es decir, carecen de una planificación adecuada que permita proyectarse a futuro, sus acciones se desenvuelven en un contexto en que la toma de decisiones tiene un carácter personal e inmedatista en la planificación empresarial, arrastradas principalmente por decisiones políticas que toda empresa pública sufre.

Hoy las condiciones del mundo globalizado en la cual la libre competencia exige una revisión permanente de los niveles de eficiencia y productividad, impone que las empresas revisen sus modelos de administración y de gestión y miren la realidad de tal manera que les permitan estructurar a las empresas para hacerlas más eficientes, competitivas y autosuficientes.

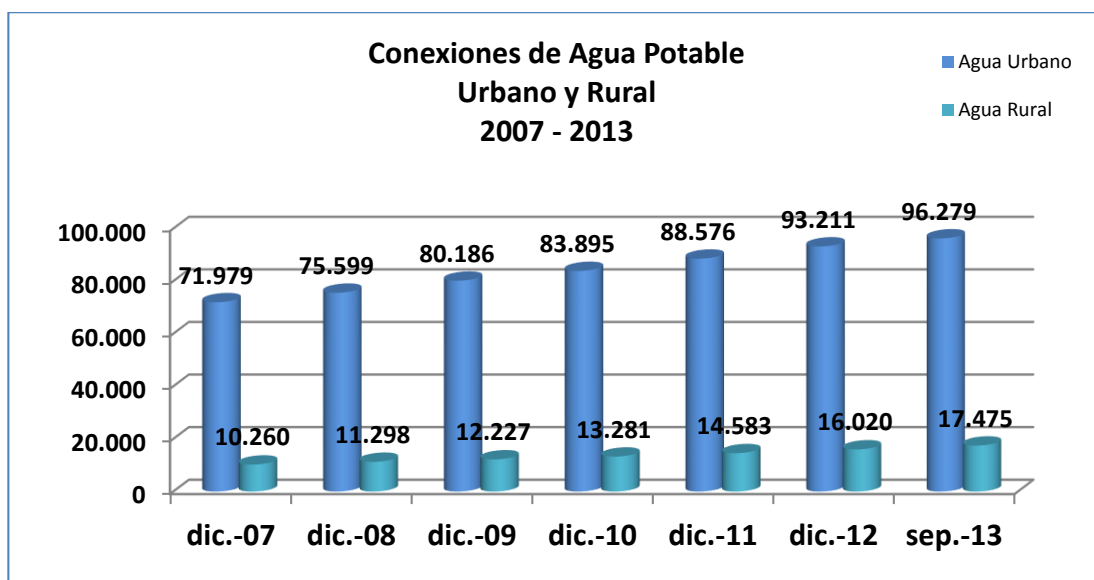
A pesar de todos los inconvenientes que toda empresa pública lleva la cual se traduce en: exceso de burocracia, predominio de las decisiones políticas sobre las empresariales, mala utilización de los recursos humanos y materiales, entorpecimientos de procesos, entre las más importantes; ETAPA se las ha ingeniado para ofrecer una variedad de servicios y sobre todo ha invertido para lograr las mayores coberturas de los servicios básicos como se indica a continuación:

Principales servicios que ETAPA EP brinda:

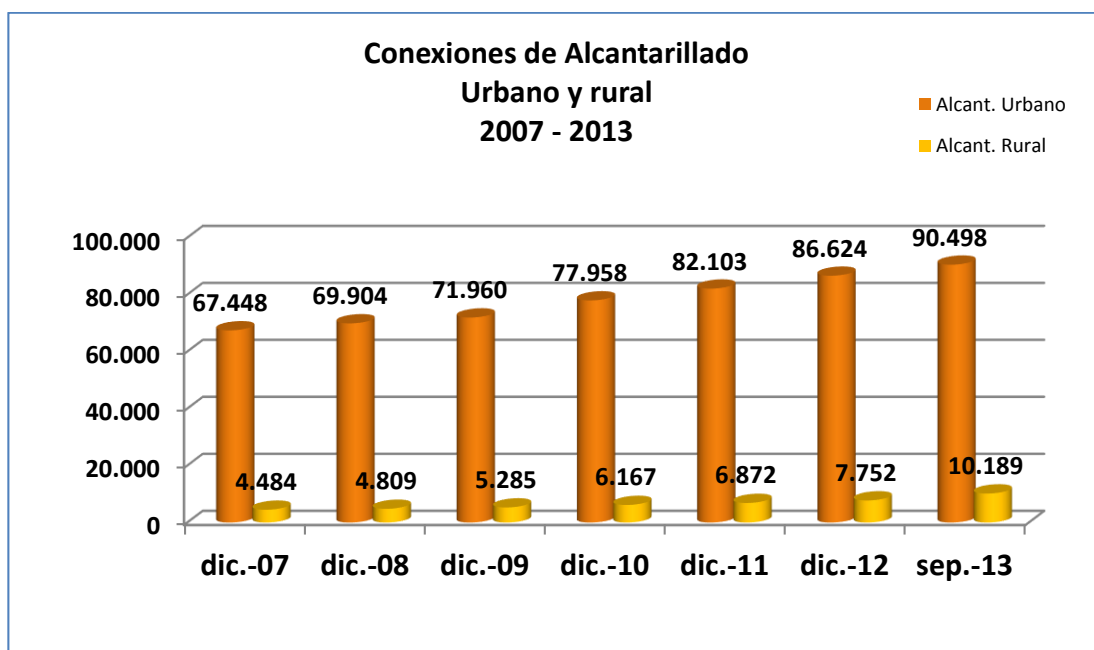
- Agua Potable y Alcantarillado.
- Telefonía Fija.
- Telefonía Inalámbrica CDMA
- Telefonía Pública.
- Internet Banda Ancha.
- Televisión Satelital.
- Servicios de Data Center.

Se describe a continuación los niveles de cobertura en el Cantón Cuenca de los servicios más significativos que presta ETAPA EP como son: agua potable,

alcantarillado, telefonía fija e internet banda ancha, las cifras que se exponen a continuación han sido obtenidos de los indicadores operativos y de gestión del periodo 2007 al 2013 generados en la Subgerencia de Planificación de la ETAPA EP y tomando como base un aproximado de 530000 habitantes a setiembre 2013.

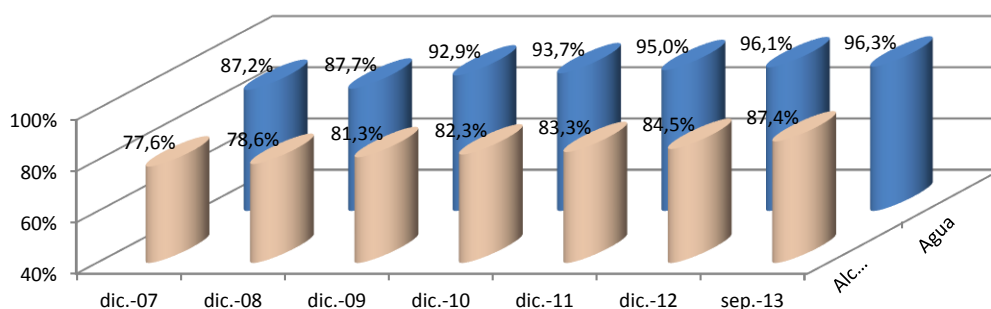


Fuente: Indicadores operativos y de gestión 2007-2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación.



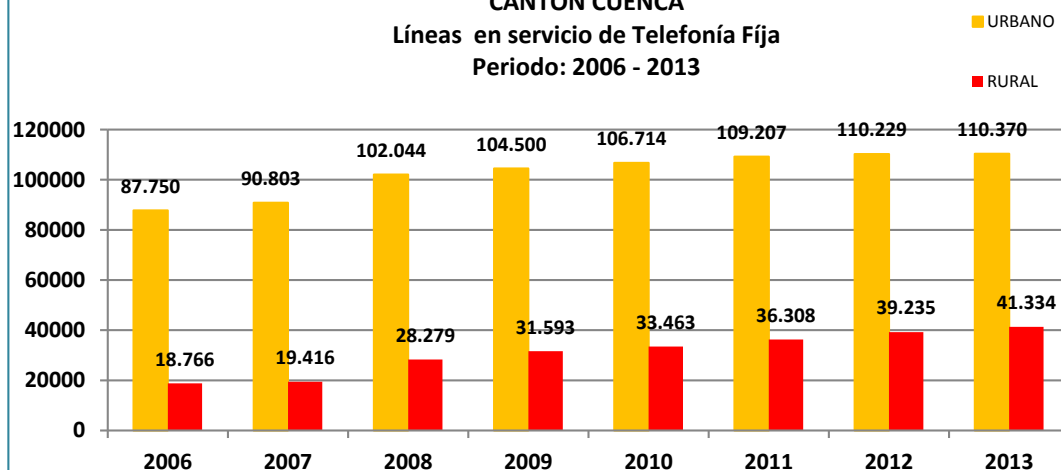
Fuente: Indicadores operativos y de gestión 2007-2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación.

Coberturas de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado 2007 - 2013



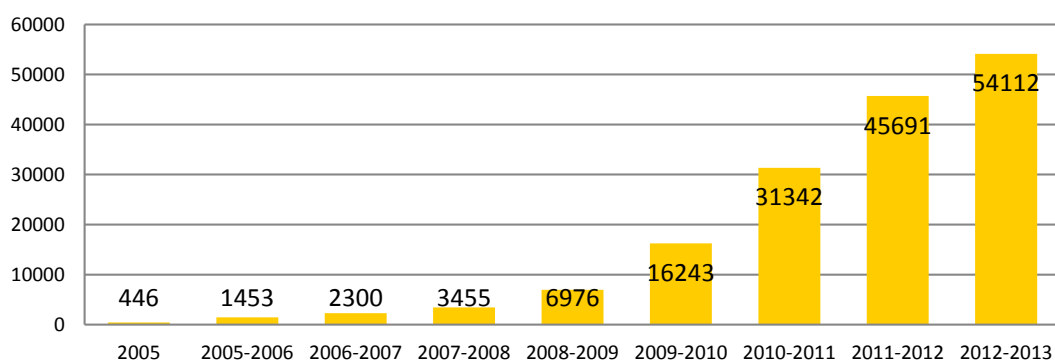
Fuente: Indicadores operativos y de gestión 2007-2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación.

CANTÓN CUENCA Líneas en servicio de Telefonía Fija Periodo: 2006 - 2013



Fuente: Indicadores operativos y de gestión 2007-2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación.

Conexiones de Internet Banda Ancha en servicio en el Cantón Cuenca 2005-2013



Fuente: Indicadores operativos y de gestión 2007-2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación.

2.2 VALORES CORPORATIVOS

Los planes estratégicos que las empresas diseñan no estuvieran completos si no se establece claramente los valores que guíen a todos los que hacen la institución, es decir son normas o características que están directamente relacionados con la visión y misión de la empresa.

“Se trata de un conjunto de conceptos, filosofías y creencias generales que la organización respeta y practica y que está por encima de las prácticas cotidianas para buscar las ganancias de corto plazo. Son los ideales eternos que sirven de guía e inspiración a todas las generaciones futuras de las personas que están dentro de la organización. Los valores de la organización corresponden a sus atributos y las virtudespreciadas como la práctica de la transparencia, el respeto a la diversidad, la cultura de la calidad o el respeto al medio ambiente”.¹²

Los valores corporativos de ETAPA EP son los siguientes:

- **Trabajo en Equipo.-** Trabajamos de la mano para alcanzar objetivos comunes, complementamos y potenciamos las iniciativas, los conocimientos y recursos individuales, para hacerlo mejor.
- **Actitud de liderazgo.-** Buscamos el mejoramiento continuo, para constituirnos en el mejor referente del desarrollo local, regional y nacional. Propiciamos el desarrollo de las personas y de los talentos de la Empresa.
- **Vocación de servicio para satisfacer al cliente.-** El cliente guía nuestro accionar. Es una actitud del personal de la Empresa, atender las necesidades del cliente y satisfacer sus expectativas.
- **Generadores de desarrollo sustentable.-** Con nuestros servicios propiciamos el desarrollo y mejoramos la calidad de vida de la colectividad, hoy y siempre. Generamos valor de largo plazo de manera sustentable, manteniendo un adecuado balance entre el valor económico, social y medioambiental.

¹² CHIAVENATO, Idalberto. *Planeación estratégica: Fundamentos y aplicaciones*, McGraw Hill. México, 2da Ed., 2011, p. 79.

- **Innovación.**- La innovación es una fuerza motriz para proveer nuevos y mejores servicios a nuestros clientes, generar mejores procesos y sistemas, desarrollar nuestra infraestructura y talentos.

Los valores corporativos descritos reflejan aspectos que vale la pena mencionar, uno de ellos es la presencia del recurso humano, en donde se trata de potencializar al máximo las capacidades individuales, invitando a hacer proactivos y a buscar nuevas y mejores maneras de hacer las cosas; otro aspecto importante es ejecutar acciones que le permita a la Empresa mantenerse en el tiempo, a través de ser pioneros en el uso de la tecnología, cuidado al medio ambiente y generando valor a largo plazo como dice uno de sus valores y por último, todo los valores que ETAPA EP practica se han diseñados para que sean un soporte e impulso importante en el cumplimiento de su misión y visión, los mismos que lo veremos más adelante.

2.3 MISIÓN

La misión de una compañía tiene el propósito de comunicar cual es el negocio actual de la entidad, donde podemos descubrir, quiénes son, a que se dedican y la razón de la existencia de la empresa, además, el lenguaje utilizado debe ser específico y entendible para todas las personas.

Conceptualmente, “La misión de la organización es la declaración de su propósito y alcance en términos de productos y mercados, y responde a la pregunta: ¿Cuál es el negocio de la organización? Se refiere a su papel en la sociedad donde actúa y explica su razón de ser o de existir. La misión de la organización se debe definir en términos de la satisfacción de alguna necesidad del entorno externo y no en términos de la oferta de un producto o servicio”.¹³

La misión de ETAPA EP tiene el siguiente enunciado:

“Mejoramos la calidad de vida de las personas y contribuimos al desarrollo de las organizaciones proporcionando servicios innovadores y sustentables en sectores estratégicos para Ecuador”.

¹³ Ibíd. P.73

Este enunciado se basa en algunos postulados que se desarrollaron para el plan estratégico de la Empresa y cuyo documento reposa en la Subgerencia de Planificación de ETAPA EP, estos postulados son los siguientes:

- ***Calidad de vida de las personas.***- Somos un medio para facilitar, mejorar y potenciar la igualdad de oportunidades y al acceso a la educación, a la salud, a los servicios del Estado, al comercio y a sus necesidades cotidianas, acercamos a las familias, amigos y asociados y les abrimos la puerta al mundo.
- ***Desarrollo de las organizaciones.***- Sean éstas públicas o privadas, comunidades y empresas, apoyándolas en su gestión para que sean más flexibles, ágiles, puedan trabajar colaborativamente, llegando más lejos y más rápido, y entreguen más valor a sus grupos de interés.
- ***Servicios innovadores y sustentables.***- La innovación es una fuerza motriz para proveer nuevos y mejores servicios a nuestros clientes, generar mejores procesos y sistemas, desarrollar nuestra infraestructura y talentos. Y nos permite generar valor de largo plazo de manera sustentable, manteniendo un adecuado balance entre el valor económico, social y medioambiental.
- ***Sectores Estratégicos para Ecuador.***- Servicios que el Estado considera fundamentales para el desarrollo del país y ha definido su activa participación como son los de Agua Potable y Saneamiento, Energía, Gestión Ambiental, servicios basados en las Comunicaciones y Tecnologías de la Información y otros de interés público.

2.4 VISIÓN

Sin duda, la visión para una entidad es fundamental porque le da sentido a su existencia como empresa, ya que le permite proyectarse a futuro; para esto los administradores asumen un rol fundamental ya que deben plantear estrategias para conseguir esa meta que es la visión, es decir a donde la empresa quiere llegar. No olvidemos que la visión generara un efecto si logra transmitir o comunicar lo que ésta quiere que la organización sea.

Para los administradores será un punto de referencia importante para la toma de decisiones estratégicas y preparar a la compañía para el futuro, estas decisiones estarán plasmadas en los planes operativos anuales, los comúnmente llamados POA's, donde los proyectos y programas estarán orientados hacia un mismo fin, que es hacer realidad esa visión.

Conceptualmente, “la visión de los negocios, la visión organizacional o incluso la visión del futuro se entiende como el sueño que la organización acaricia. Es la imagen de cómo se verá en el futuro. Es la explicación de por qué todos se levantan todos los días y dedican la mayor parte de su existencia al éxito de la organización en la que trabajan, invierten o donde hacen negocios”.¹⁴

ETAPA EP ha establecido su visión para cada una de sus líneas de negocios, una visión para la unidad de telecomunicaciones y otra para agua potable, las mismas que son:

Visión de la Unidad de Telecomunicaciones.

“Al 2017 ser reconocidos como la Empresa que proporciona las soluciones más adecuadas del Mundo Digital para mejorar la calidad de las personas y facilitar el desarrollo de las empresas en las comunidades en las que participa mediante la entrega de servicios innovadores, expertos y sustentables basados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)”.

Visión de la Unidad de Agua Potable, Saneamiento y Gestión Ambiental.

“Al 2017 ser reconocidos como la mejor Empresa en la prestación sostenible de servicios de Agua Potable, Saneamiento y Ambientales, así como la de mayor innovación e investigación en temas operativos, ambientales y de energías limpias, en la que la población deposita su confianza y respaldo”.

La visión empresarial se diseña para largo plazo, pero existe ocasiones que se suele actualizarse o redefinirse cuando las circunstancias del medio o del mercado así lo

¹⁴ Ibíd. p. 77

requieren, no olvidemos que las entidades están constantemente sometidas a cambios externos e internos que pueden alterar las estrategias empresariales, sin embargo es evidente que lo que impulsa la capacidad creativa de las personas en todas las actividades que se desarrollan dentro y fuera de la empresa, es la visión.

2.5 ESTRATEGIAS EMPRESARIALES

Las estrategias que las empresas desarrollan se vinculan básicamente con los resultados empresariales, como los de ventas, de crecimiento, de posicionamiento, etc., donde se elaboran planes de acción con un único fin, que es el de lograr una ventaja competitiva, es decir, se busca la diferenciación frente a la competencia, diferenciación encaminada a ser atractivos para el mercado o consumidores, logrando así expandir su campo de acción y reducir el de la competencia.

El desarrollo y ejecución de las estrategias empresariales regularmente son responsabilidad de los altos ejecutivos de las empresas, cuya responsabilidad radica en tomar las decisiones y acciones necesarias para que las estrategias planteadas se hagan realidad a través del tiempo, para esto se requiere de dos aspectos fundamentales: el primero es la asignación de recursos económicos, que regularmente deben ser a largo plazo ya que están relacionados con el plan estratégico de la empresa, y el segundo es la vinculación y compromiso de todo el personal de la empresa para el cumplimiento de las metas y objetivos planteados.

Es importante mencionar, que toda estrategia tiene varios limitantes para su puesta en marcha, uno de ellos y tal vez el más significativo son los recursos que las empresas poseen y ponen a disposición para el cumplimiento de la estrategia planteada, es decir entre mayor sea la cantidad de recursos asignados mayor es la posibilidad de éxito y entre menor sea los recursos asignados se volverá más difícil el cumplimiento de los objetivos planteados.

El entorno también condiciona el comportamiento de las estrategias, así como también decisiones políticas, cambios en la política comercial y productiva y otros, que hay que tomar en cuenta al momento de poner en práctica una estrategia.

“La estrategia de una compañía consiste en la medidas competitivas y los planteamientos comerciales con los que los administradores compiten de manera fructífera, mejoran el desempeño y hacen crecer el negocio”.¹⁵

ETAPA EP dentro de su plan estratégico plantea seis estrategias que guiarán el accionar de la empresa en los próximos años, estos son:

1. *Defensa del mercado local.*- Para garantizar la permanencia de ETAPA EP en el sector de los servicios públicos, su prestación en el Cantón Cuenca e ingresar con firmeza a competir a nivel nacional.
2. *Crecimiento.*- Para proyectarse y convertirse en referente nacional.
3. *Solvencia.*- Para garantizar los recursos y la prestación de servicios en el tiempo.
4. *Posicionamiento de las marcas de ETAPA EP y diferenciación.*- Como ventajas competitivas para alcanzar la fidelidad de los clientes e ingresar a nuevos mercados.
5. *Desarrollo empresarial.*- Para mejorar la gestión de recursos humanos, empoderar al personal, descentralizar la gestión, transparentar la dimensión financiera de los negocios, construir una nueva estructura y cultura organizacional, y mejorar los controles.
6. *Incidir en las decisiones de las funciones del Estado.*- Para alcanzar un marco jurídico favorable, que garantice la prestación de los servicios, su expansión y diversificación.

Las estrategias desarrolladas por la Empresa están encaminadas a lograr posicionarse como una de las mejores empresas públicas del país, y además ser un referente de progreso y desarrollo para la ciudad de Cuenca y el país.

¹⁵ THOMPSON, Arthur A., GAMBLE, John E., PETERAF, Margaret A. *Administración Estratégica: Teoría y Casos*, McGraw Hill. México, 18va Ed., 2012, p. 4.

2.6 POLÍTICAS

Las políticas son directrices que guían el accionar de los administradores hacia la consecución de los objetivos empresariales, a través de la toma de decisiones adecuadas, oportunas y consecuentes con su misión y visión, es decir las políticas aseguran que las decisiones no rebasen ciertos límites.

“Las políticas instituciones son establecidas para apoyar los objetivos, constituyen las líneas de acción, normativas y reglamentaciones que apuntalan formalmente los objetivos. Pueden entre otras cosas referirse a los procesos de finanzas, desarrollo de talento humano, comunicación institucional, procesos operativos, servicios, logística, tecnología, infraestructura, etc.”¹⁶

ETAPA EP no ha incluido políticas empresariales dentro de su plan estratégico, dado que tiene una serie de reglamentaciones y normativas que guían el accionar de los administradores, empleados y trabajadores de la Empresa, y que además sirven para apuntalar los objetivos estratégicos.

Si bien estas directrices están diseñadas de tal manera que no vaya en contra de las leyes que regulan a las Empresas Públicas, a las entidades públicas se les permite hacer solo lo que está escrito, también se han diseñado como un camino a seguir en todas las actividades que realiza la Empresa, no sólo servirán de guía para el cliente interno y externo, sino que será una base importante para el crecimiento y sustentabilidad de la Empresa a través del tiempo.

En la Empresa existe cuatro grupos de normativas y reglamentos internos, mismos que van acorde con la estructura de ETAPA EP, es decir, existen normativas para Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, como los relacionadas con políticas ambientales, manejo de combustibles y sustancias tóxicas, reglamentos tarifarios de servicios de agua, etc.; otras para el área de Telecomunicaciones como puede ser, reglamento para protección de radiaciones, para la contratación y prestación de servicios de telecomunicaciones, etc.; para Comercialización podemos nombrar

¹⁶ MOLINA, Fran G. *Sistema de Gestión Estratégica Integral: Proceso Metodológico de Implantación paso a paso*, Imprenta Miraflores. Quito-Ecuador, 1ra Ed., 2007, p. 73.

reglamentos para la prestación del servicios de acceso al internet y por último el área corporativa que es en donde se encuentra la mayor cantidad de normativas que van desde reglamentos de seguridad hasta reglamentos de uso de uniformes.

A continuación se nombrará como ejemplo algunas de las normativas y reglamentaciones internas de ETAPA EP de las varias que están en vigencia:

- Reglamento Interno de Administración del Talento Humano para los servidores de carrera, contratados y de libre nombramiento y remoción no sujetos a la contratación colectiva de ETAPA EP.
- Reglamento de Anticipos de Remuneraciones para los servidores de ETAPA EP.
- Reglamento para el manejo y utilización del Fondo de Salud de los miembros principales y alternos del Directorio y servidores de ETAPA EP.
- Políticas de Asignación de Horas Extras para el Personal de ETAPA EP.
- Política Ambiental de ETAPA EP.

Fuente: <http://intranet.etapa.net.ec/Biblioteca%20Digital/Paginas/default.aspx>

2.7 PLAN OPERATIVO ANUAL (POA)

El plan operativo anual de una empresa es un documento en que los responsables de cada área enumeran los proyectos, programas, objetivos y directrices que deben cumplir en el corto plazo, regularmente un plan operativo se lo desarrolla para un año.

Para Lorena Carreño Mendoza, “el Plan Operativo, comprende actividades y tareas, instrucciones o tácticas específicas, responsables, recursos, costos, tiempo, prioridad, resultados esperados. Para cada acción estratégica establecida, corresponde un plan operativo completo, en donde se programan todas y cada una de las operaciones, actividades o tareas a ser ejecutadas, para aplicar la acción estratégica”.¹⁷

¹⁷ CARREÑO MENDOZA, Lorena. *Administración de Empresas: Funciones del Proceso Administrativo*, Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí., p. 88.

La Subgerencia de Planificación de ETAPA EP tiene dentro de sus componentes, liderar la formulación e implementación del plan estratégico empresarial, y que para garantizar una adecuada gestión empresarial, ha impulsado el desarrollo y fortalecimiento del modelo de gestión integral, que tiene como principal objetivo estandarizar las prácticas al interior de la Empresa orientadas principalmente a la planificación estratégica y operativa, la gestión de proyectos y la gestión de procesos, componentes que son complementarios entre sí.

En este contexto el Plan Operativo Anual se convierte en un eslabón de la gestión integral de proyectos, para esto la Empresa ha implementado la herramienta EPM (Microsoft Enterprise Management), la misma que le permite la automatización y puesta en línea de los proyectos, de manera transversal, según las necesidades y requerimientos de apoyo de las diferentes áreas.

El POA está formado por todos los proyectos y obras que estén alineados al plan estratégico institucional y que contribuyan al cumplimiento de los grandes objetivos y metas corporativas como son:

- Los proyectos de arrastre de periodos anteriores,
- Los proyectos que provengan del portafolio de proyectos,
- Los proyectos definidos como hitos o emblemáticos,
- Obras con financiamiento externo,
- Obras de arrastre de periodos anteriores,
- Obras provenientes de convenios firmados,
- Obras nuevas priorizadas según metodología aplicada en la Empresa.

Todos los proyectos que conforman el POA deben estar debidamente integrados al presupuesto anual de la Empresa.

ETAPA EP tiene agrupado los POA's de la siguiente manera:

- POA de Telecomunicaciones,
- POA de Agua Potable y Saneamiento,
- POA de Gestión Ambiental,
- POA Corporativo (Áreas de Apoyo).

Cada uno de los proyectos contemplados en los POA's contiene la siguiente información:

- Información general del proyecto,
- Cronograma de ejecución del proyecto,
- Asignación de recursos,
- Presupuesto,
- Pesos, de acuerdo al criterio de aporte o impacto dentro de la gestión.

La Subgerencia de Planificación a través de los Departamentos de Planificación y Control y de Gestión de Proyectos realizan el seguimiento a la ejecución de los POA's y sus proyectos, el seguimiento a los proyectos se da mensualmente o en periodos más cortos dependiendo de las necesidades presentadas, cuyos incidentes encontrados se registran y controlaran en una matriz de seguimiento.

De igual manera el seguimiento del POA se lo realiza a través de una matriz de seguimiento en forma trimestral, misma que servirá de base para las reuniones de evaluación en las que participa los Gerentes o delegados de las áreas involucradas, en cuya reunión se define las causas de los incumplimientos parciales o totales en la ejecución de los proyectos y de los indicadores, así como los planes de acción definidos que garanticen su continuidad.

Para el seguimiento en el POA se utiliza un semáforo que facilita la visualización, en base a rangos establecidos por la Empresa, como por ejemplo:

Color	% de Cumplimiento
	Mayor a 80%
	Entre 60% y 80%
	Menor a 60%

Para la evaluación de los Planes Operativos Anuales, ETAPA EP toma en cuenta el porcentaje de la ejecución del proyecto que está en función del tiempo programado y el peso correspondiente asignado a cada proyecto, además la evaluación se hará mediante el cálculo de dos indicadores globales:

- Indicador de cumplimiento del POA, basado en el reporte de avance registrado en la herramienta EPM (Microsoft Enterprise Management).
- Indicador de eficiencia en la planificación.

Como hemos podido observar a nivel de resumen, el Plan Operativo Anual de ETAPA EP, requiere de una serie de procedimientos que permiten a los responsables de las áreas planificar organizadamente sus proyectos mismos que deben estar ligados a los objetivos estratégicos de la Empresa. Esta planificación no solo requiere poner en un documento los proyectos, sino también, realizar el seguimiento, evaluación y sobre todo el presupuesto y compromiso de los que tienen a su cargo la responsabilidad de poner en marcha el proyecto.

Como ejemplo a continuación se visualizará la estructura del Plan Operativo enero-diciembre 2013 de ETAPA EP:

ETAPA EP ejecuta sus actividades alineadas al Plan Estratégico de Cuenca y al Plan Nacional del Buen Vivir, implementando un modelo de gestión que guarda consistencia con los planes de Gobierno y del Cantón.



Fuente: POA 2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación, Departamento de Planificación y Control.

La metodología del Modelo de Gestión de ETAPA EP contempla cinco grandes componentes: Plan Estratégico, Plan Operativo Anual, Plan Anual de Contrataciones, Plan de Dotación de Talento Humano y la Planificación Presupuestaria. A su vez, cada componente involucra el desarrollo de subcomponentes más detallados.

RESUMEN: EJECUCIÓN PLA OPERATIVO ANUAL
ENERO-DICIEMBRE 2013

EJECUCIÓN PLAN OPERATIVO ANUAL			
PLANES OPERATIVOS ETAPA EP	PROPUESTO	EJECUTADO	CUMPLIMIENTO POA
	%	%	%
GERENCIA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	96,35%	81,27%	84,35%
GERENCIA DE TELECOMUNICACIONES	92,00%	72,80%	79,13%
SUBGERENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL	100,00%	86,76%	86,76%
CORPORATIVO	99,50%	83,64%	84,06%

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO TOTAL DE LA EMPRESA	83,57%
--	--------

LEYENDA:

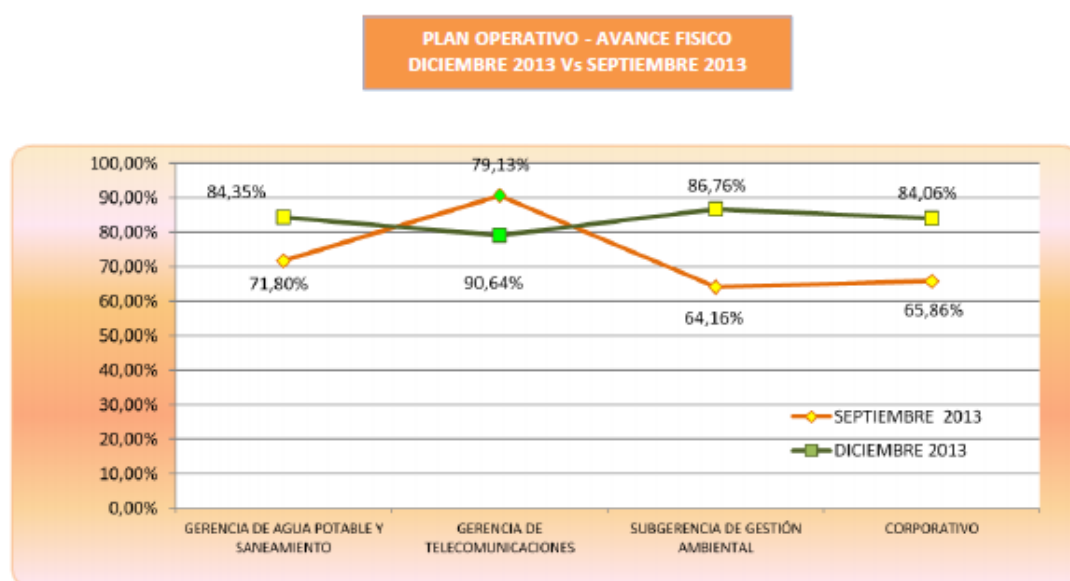
>80%

Entre 60% y 80%



Fuente: POA 2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación, Departamento de Planificación y Control.

El grafico siguiente nos visualiza un comparativo de avance de los proyectos del tercer trimestre (septiembre) y cuarto trimestre (diciembre) del año.



Fuente: POA 2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación, Departamento de Planificación y Control.



RESUMEN PLAN OPERATIVO ANUAL ETAPA EP
ENERO-DICIEMBRE 2013

POA'S ETAPA EP	Número Proyectos	POA % Cumplimiento	Presupuesto	Presupuesto Comprometido	%	Presupuesto Ejecutado	%
2013 PLAN OPERATIVO ANUAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	50 Proyectos	84,35%	\$ 45.702.899,67	\$ 33.088.299,72	72%	\$ 15.533.230,74	34%
2013 PLAN OPERATIVO ANUAL DE GESTIÓN AMBIENTAL	12 Proyectos	86,76%	\$ 2.277.707,88	\$ 1.121.398,78	49%	\$ 475.858,25	21%
2013 PLAN OPERATIVO ANUAL DE LA GERENCIA DE TELECOMUNICACIONES	10 Proyectos	79,13%	\$ 8.723.343,13	\$ 8.152.561,48	93%	\$ 5.785.273,69	66%
2013 PLAN OPERATIVO ANUAL CORPORATIVO ETAPA EP	19 Proyectos	84,06%	\$ 888.444,00	\$ 823.714,00	93%	\$ 741.199,00	83%
CUMPLIMIENTO GENERAL	90 Proyectos	83,53%	\$ 57.592.394,68	\$ 43.185.973,98	75%	\$ 22.535.561,68	39%

Fuente: POA 2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación, Departamento de Planificación y Control.



ETAPA
EMPRESA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES,
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO

ETAPA EP
RESUMEN EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
ENERO-DICIEMBRE 2013

RESUMEN DEL GASTO POR ÁREAS DE SERVICIO				
GERENCIAS Y/O SUBGERENCIAS	CODIFICADO	PRE COMPROMISO	COMPROMISO	DEVENGADO
	a			b
SUBGERENCIA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	71019051	-423663	60353355	40386149
GERENCIA	9908077	0	7568536	7272834
SUBGERENCIA DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA	23144590	-44157	17700517	12011781
SUBGERENCIA DE OPERACIÓN	22106035	-68407	20358698	17508917
PLAN MAESTRO	15860349	-311099	14725604	3592617
SUBGERENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL	6662505	27000	4446284	3214386
GERENCIA DE TELECOMUNICACIONES	39009965	-10491	35746311	30589158
GERENCIA	516670	0	455765	310716
SUBGERENCIA DE DESARROLLO DE RED	16106172	0	15202626	13909259
SUBGERENCIA DE OPERACIONES DE TELECOMUNICACIONES	15815513	-10491	13748170	11580728
SUBGERENCIA REGULACIÓN E INTERCONEXIÓN	6571611	0	6339750	4788455
GERENCIA COMERCIAL	12102790	149985	10601035	9073292
GERENCIA	1764254	0	1633347	1537458
SUBGERENCIA DE MERCADEO	1762273	35000	1544675	1369618
SUBGERENCIA DE SERVICIO AL CLIENTE	7761883	74985	6733255	5492847
SUBGERENCIA DE VENTAS	814379	40000	689759	673368
SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA	4967402	0	4210754	3887411
SUBGERENCIA FINANCIERA	2695197	0	2356406	2153118
SUBGERENCIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	1693996	0	1529797	1475746
SUBGERENCIA DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	937449	10580	689967	641967
SUBGERENCIA DE PLANIFICACIÓN	751645	0	596767	566137
TOTAL EMPRESA	139840000	-246589	120530676	91987364
			86%	66%

Fuente: Cédula Presupuestaria.
Elaboración: Subgerencia Financiera-Presupuestos.

CAPÍTULO 3.

PRESUPUESTOS E INDICADORES: CONCEPTOS Y TIPOS.

3.1 CONCEPTO DE PRESUPUESTO

Actualmente existen varios autores y estudiosos sobre el tema presupuestario que lo han abordado cuidadosamente, porque se ha convertido en una herramienta de gestión altamente efectiva; podemos ver que, muchos de los fracasos o aciertos de los Gerentes o representantes legales de las empresas se da por el cumplimiento o no de los presupuestos, esto lo podemos encontrar mayormente en las empresas públicas, dado que su presupuesto está destinado a mejorar la calidad de vida de las personas.

Existen y se pueden desarrollar presupuestos no monetarios, como son los de tiempos o los de materiales, para el presente análisis nos centraremos en los presupuestos de índole financiero, porque son los de mayor importancia y están ligados a la estructura misma de las empresas.

Para tener una visión más clara de lo que es un presupuesto, mencionaremos algunos conceptos:

- El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, de define como: “Cómputo anticipado de los gastos y rentas de una corporación; cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana de un viaje, etc.”¹⁸
- “Plan financiero que comprende un cálculo de los ingresos y costos para un periodo futuro.”¹⁹

¹⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22da Ed., 2001, tomo 8 ESPASA p. 1241.

¹⁹ JOHN Tennent, *Gestión Financiera: Principios básicos*, Ediecuatorial Colección Nueva Economía. Quito-Ecuador, 1ra Ed., 2010, p. 284.

- “Presupuesto es la estimación programada, de manera sistemática de las condiciones de operación y los resultados a obtener por un organismo en un periodo determinado.”²⁰
- “Presupuesto es un conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos por el jefe de la empresa.”²¹
- “Es un método sistemático y formalizado para lograr las responsabilidades directivas de planificación, coordinación y control.”²²
- “Presupuesto es una expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la empresa en un periodo, en desarrollo de las estrategias adaptadas que permite organizar los recursos y procesos necesarios para lograrlos y evaluar su ejecución.”²³
- “El presupuesto es el cálculo anticipado de los ingresos y egresos de la operación financiera de una empresa durante un periodo, por lo general en forma anual. Se calcula con base en las metas y objetivos por alcanzar conforme al plan rector y a las necesidades de cada área para su operación anual.”²⁴

De las definiciones anotadas podemos desprender algunos elementos centrales en torno a los presupuestos:

- a. Es una estimación de valores.
- b. Se calcula para un determinado tiempo.
- c. Está ligado con objetivos y resultados de la empresa.
- d. Permite cubrir necesidades financieras de las diferentes áreas de la empresa.
- e. Es un proceso importante para la planificación y gestión de la empresa.

Si se toma como base las coincidencias encontradas en los conceptos mencionados, podemos elaborar un concepto de presupuestos que abarca las propuestas de varios

²⁰ BURBANO RUIZ, Jorge. *Presupuestos: un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*, McGraw Hill, Bogotá, 4ta. Ed., 2011, p. 8.

²¹ Ibid., p. 10.

²² Ibid., p. 10.

²³ Ibid., p. 10.

²⁴ HERNADEZ Y RODRIGUEZ, Sergio. PULIDO MARTINEZ, Alejandro. *Fundamentos de Gestión Empresarial: Enfoque basado en competencias*, McGraw Hill, México, 2011, p. 183.

estudiosos del tema presupuestario, el mismo que nos dará una versión más clara y concreta, por lo tanto se puede decir que:

En síntesis la definición metodológica que utilizaré de presupuesto es una estimación de ingresos y egresos de una empresa, que permite cubrir las necesidades de índole financiero ligadas a los objetivos empresariales para un determinado tiempo.

Recordemos que el presupuesto empresarial debe estar íntimamente ligado con la misión y los objetivos organizaciones, y cuyos proyectos se reflejan en los planes operativos, como por ejemplo en el caso ETAPA EP, el presupuesto está conectado al POA, en donde permite cubrir las necesidades económicas de las áreas en el momento que lo requieran.

Como lo hemos visto en capítulos anteriores el presupuesto no es un documento fácil de desarrollar dado que requiere anticiparse al futuro y por lo tanto a la incertidumbre, la clave está tener un presupuesto con la menor cantidad de errores, dado que se vuelve muy difícil tener uno con cien por ciento de confianza y totalmente certero.

3.2 TIPOS DE PRESUPUESTOS

Si partimos del hecho que el presupuesto es una anticipación al futuro y que está relacionado directamente con la planificación, entonces nos vamos a encontrar con una variedad amplia de tipos o clases de presupuestos, como ejemplo, si miramos nuestra vida diaria, estamos presupuestando y planificando constantemente, con el tiempo, con los recursos financieros o materiales, con nuestras actividades, etc., por lo tanto podremos elaborar un presupuesto acorde a nuestras necesidades.

Como vemos el presupuesto no necesariamente es de índole monetario, sino que puede adaptarse a cualquier tipo de proceso que nosotros estemos interesados, sin embargo se ha dado mayor importancia al presupuesto financiero porque juega un papel importante en la supervivencia de la empresas, es decir el crecimiento y la sostenibilidad a través del tiempo de cualquier empresa está en el presupuesto.

Para el análisis nos centraremos en el presupuesto financiero y en la estructura de tipos de presupuestos que plantea Jorge Burbano Ruiz, en su libro *Presupuestos, un enfoque de direccionamiento estratégico gestión y control de recursos*²⁵, el mismo que menciona los siguientes tipos de presupuestos:

TIPOS DE PRESUPUESTOS	
1. SEGÚN LA FLEXIBILIDAD	a.- Rígidos, estáticos, fijos o asignados
	b.- Flexibles o variables
2. SEGÚN EL PERIODO QUE CUBRAN	c.- A corto plazo
	d.- A largo plazo
3. SEGÚN EL CAMPO DE APLICABILIDAD EN LA EMPRESA	e.- De operación o económicos
	f.- Financieros (tesorería y capital)
4. SEGÚN EL SECTOR EN EL CUAL SE UTILICEN	g.- Público
	h.- Privado
	i.- Tercer sector

a. Rígidos, estáticos, fijos o asignados.- Por lo general, se elaboran para un solo nivel de actividad en la que no se quiere o no se puede reajustar el costo inicialmente acordado. Una vez alcanzado el costo, no se permiten los ajustes requeridos por las variaciones que sucedan. Esta forma de control dio origen al presupuesto que tradicionalmente utiliza el sector público.

El presupuesto de los proyectos de las empresas públicas es un claro ejemplo de este tipo, dado que las asignaciones son estudiadas técnicamente y se vuelve difícil realizar cambios al presupuesto, por el mismo hecho de que los recursos son escasos, de requerir reajustes de debe pedir autorización al representante legal de la empresa o hacerlo al momento de las reformas presupuestarias.

b. Flexibles o variable.- Se elaboran para diferentes niveles de actividad y pueden adaptarse a las circunstancias que surjan en cualquier momento. Tienen amplia aplicación en el campo de los costos, gastos indirectos de fabricación, administrativos y de ventas.

²⁵ BURBANO RUIZ, Jorge. *Presupuestos: un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*, McGraw Hill, Bogotá, 4ta. Ed., 2011, p. 18.

En el presupuesto de ETAPA EP existen asignaciones para servicios de aseo, transporte, seguridad, etc., estos presupuestos son más flexibles a los cambios o variaciones que se puedan presentar, básicamente por los valores destinados a éstas transacciones, es decir, que el porcentaje fijado no es significativo en comparación con el presupuesto general, por lo tanto se vuelve más sencillo realizar ajustes a las asignaciones conforme se vaya presentando la necesidad de estos servicios en la empresa.

c. A corto plazo.- Los presupuestos a corto plazo se planifican para cumplir el ciclo de operaciones de un año. La mayor parte de las empresas sean públicas o privadas planifican su presupuesto para un año, en el caso de ETAPA EP el presupuesto se aprueba en el último trimestre de cada año, por ejemplo, en diciembre del año 2012 se aprobó el presupuesto para año 2013.

d. A largo plazo.- En este campo, se ubican los planes de desarrollo del Estado y de las grandes empresas. En el caso de los planes de gobierno, el horizonte de planeamiento consulta el periodo presidencial establecido por normas constitucionales en cada país. Los lineamientos generales de cada plan, suelen sustentarse en consideraciones económicas, como generación de empleo, creación de infraestructura, lucha contra la inflación, difusión de los servicios de seguridad social, fomento del ahorro, etc.

Las grandes empresas adoptan presupuestos de este tipo cuando emprenden proyectos de inversión en actualización tecnológica, ampliación de la capacidad instalada, integración de intereses accionarios y expansión de los mercados.

El presupuesto de ETAPA EP está compuesto entre sus principales rubros de grandes proyectos de infraestructura, como dice el autor, de ampliación de capacidad instalada, como por ejemplo, construcción de plantas de agua potable, de alcantarillado y saneamiento, etc., estos proyectos por su envergadura requieren grandes inversiones y su tiempo de construcción sobre pasa el año económico.

Cuando existe éste tipo de proyectos, la empresa presupuesta las obras a largo plazo, es decir, para más de un año; no significa que el total de la inversión se presupueste

el primer año, sino que se asignará los recursos necesarios para las obras que se realizará en el año, cabe mencionar que cuando se procede a invertir en grandes proyectos es porque éstos se encuentran financiados en su totalidad, sea por recursos propios o por créditos externos, sea del Banco del Estado, BID u otra entidad crediticia.

e. De operación o económicos.- Incluye el presupuesto de todas las actividades para el periodo siguiente al cual se elabora y su contenido a menudo se resume en un estado proyectado de pérdidas y ganancias. En estos presupuestos se pueden incluir: ventas, producción, compras, uso de materiales, mano de obra, gastos operacionales.

Dentro de ETAPA EP, los presupuestos destinados a cubrir gastos operacionales y de ventas, son elaborados por los responsables de las diferentes áreas de la empresa, regularmente se toma como base los presupuestos de los años anteriores, con un ajuste de acuerdo al mercado o a la situación económica del país, siempre y cuando no existan nuevos proyectos que requiera de un incremento significativo en el presupuesto.

f. Financieros (tesorería y capital).- Incluye el cálculo de partidas y/o rubros que inciden fundamentalmente en el balance. Conviene en este caso destacar el presupuesto de caja o tesorería y el presupuesto de capital, también conocido como de erogaciones capitalizables.

- Presupuesto de tesorería.- Se formula con la estimación de fondos disponibles en caja, bancos y valores de fácil realización. También se denomina presupuesto de caja o de efectivo, porque consolida las diversas transacciones relacionadas con la entrada de fondos o con la salida de fondos.

Este tipo de presupuesto se vuelve muy importante para la empresa por cuanto le permite visualizar claramente la disponibilidad de fondos líquidos y cuáles son las obligaciones monetarias que puede cubrir con éstos fondos; cuando no se pueda cancelar todas las obligaciones financieras, el Gerente tendrá la opción de programar créditos para cubrir su déficit de liquidez.

- Presupuesto de erogaciones capitalizables.- Controla las diferentes inversiones en activos fijos. Contendrá el importe de las inversiones en adquisición de terrenos, construcción o ampliación de edificios y compra de maquinaria y equipos. También evalúa alternativas de inversión posibles y permite conocer el monto de los fondos requeridos y su disponibilidad en el tiempo.

Ciertamente que los grandes proyectos especialmente los que requieren grandes inversiones como los activos fijos, deben estar adecuadamente presupuestados, ya que si los montos asignados tienen un margen de error alto, se corre el riesgo de que el proyecto no se cumpla, e incluso de poner en peligro la estabilidad de la empresa si de esos activos depende su funcionamiento.

g. Presupuestos del sector público.- Los presupuestos del sector público cuantifican los recursos que requieren los gastos de funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales. Al efectuar los estimativos presupuestales, se contemplan variables como la remuneración de los funcionarios que laboran en instituciones del gobierno, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada, la realización de obras de interés social y la amortización de compromisos ante la banca internacional.

Paralelamente al presupuesto de gastos se elabora el presupuesto de ingresos, el cual debe ser equivalente y debe cumplir las formalidades establecidas en la ley para su aprobación, ejecución y control. Si el presupuesto de ingresos es insuficiente, se deben excluir partidas de gasto o gestionar fuentes adicionales de financiamiento.

h. Presupuestos del sector privado.- Los utilizan las empresas privadas como base de planificación de las actividades organizacionales. Carecen de las formalidades jurídicas de los presupuestos públicos y esto les caracteriza como más flexibles.

Una diferencia importante que existe entre el presupuesto público y privado es su flexibilidad, esta flexibilidad hace referencia básicamente a los cambios en las

asignaciones monetarias, el mismo hecho de que los presupuestos públicos estén sometidos al cumplimiento de normativas legales y al seguimiento de entidades de control, se hace difícil alterar los presupuestos sin que estos no estén adecuadamente sustentados, en cambio los privados al no tener estas regulaciones tienen un campo de acción más amplio para modificar sus presupuestos de acuerdo a su plan operativo.

i. Tercer sector.- Una organización del tercer sector es una asociación u organización sin ánimo de lucro constituida para prestar un servicio que mejora o mantiene la calidad de vida de la sociedad. Está conformada por un grupo de personas que aportan trabajo voluntario para liderar y orientar la entidad; no busca el lucro personal de ninguno de sus miembros, socios o fundadores y tiene un carácter no gubernamental.

Estas organizaciones han venido asumiendo responsabilidades y desarrollando una importante labor como legado del sector público y de la misma sociedad y por tanto, padecen las mismas limitaciones de disponibilidad de recursos que afectan los otros sectores.

Algunos elementos o factores que se deben tener en cuenta al apreciar el presupuesto para las entidades del tercer sector:

- Planeación a corto, mediano y largo plazo.
- Planeación por planes, programas y proyectos.
- Presupuesto de ingresos y localización de fondos.
- Adaptabilidad y flexibilidad presupuestal.
- Otros.

3.3 PRESUPUESTO PÚBLICO VS PRESUPUESTO PRIVADO

El objetivo del tema es detectar diferencias significativas entre el presupuesto público y el privado, partiendo que los presupuestos de estudio estén compuestos por recursos de autogestión, ciertamente que el presupuesto de las entidades públicas en muchos casos es dependiente del presupuesto general del estado y por supuesto

alineados con las políticas de desarrollo del gobierno. Para el análisis se toma como base empresas públicas que generen sus propios recursos como por ejemplo el caso de ETAPA EP, esta diferenciación facilitará la comparación de los presupuestos en términos de generación de fondos.

Presupuesto Público:

Los presupuestos públicos están regidos por la normativa legal establecida en el país y son los instrumentos que guían el manejo económico de los entes que conforman el sector público ecuatoriano, uno de ellos y el más importante es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD²⁶, en el cual se encuentra detallado las competencias relacionados con la administración del presupuesto, así por ejemplo: la estructura presupuestaria, la programación presupuestaria, las estimación de ingresos y gastos, la aprobación y sanción del presupuesto, la ejecución del presupuesto, etc.

“El presupuesto es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es un instrumento mediante el cual ejerce su función de financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios públicos, para satisfacción de las necesidades de la población, de conformidad con el rol asignado en la economía y la sociedad del país”²⁷

Los presupuestos públicos están destinados a cumplir con planes de desarrollo económico y social, es decir busca el bienestar de la gente, por lo tanto los recursos son destinados a proyectos que satisfaga necesidades públicas, como por ejemplo, agua potable, alcantarillado, etc. Estos proyectos que conforman los planes

²⁶ COOTAD, establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. En el título IV, capítulo VII del código, se encuentra los artículos relacionados a la administración del presupuesto público, éste capítulo se divide en doce secciones. Suplemento del Registro Oficial 303, 19-X-2010.

²⁷ CORDOBA PADILLA, Marcial. *Finanzas Públicas: Soporte para el desarrollo del Estado*, Ecoe Ediciones, Bogotá-Colombia, 2da. Ed., 2009, p. 135.

operativos anuales de las empresas y que a su vez se reflejan en los presupuestos, deben estar alineados con los planes de desarrollo del gobierno o al plan nacional del buen vivir, garantizando de esta manera una organización eficiente y ordenada del desarrollo del país.

La composición del presupuesto se basa en ingresos y gastos, los ingresos hacen referencia a los recursos que la empresa se proyecta obtener en un año fiscal, sea por autogestión, transferencias gubernamentales o por financiamiento; en cambio los gastos son las proyecciones de uso de los recursos o uso del presupuesto, estos gastos pueden ser corrientes, de inversión, etc.

“El presupuesto público es la parte central de la hacienda pública que representa una previsión y comparación de ingresos y gastos futuros, pero no constituye un balance en el sentido comercial ni un proyecto financiero de tipo facultativo. Es un programa formal determinante para orientar y dirigir la actividad económica del sector público y de los particulares de acuerdo con el grado de intervención del Estado en la economía nacional”.²⁸

Si bien la administración del presupuesto público está guiada por la normativa legal, estos son sometidos a controles y auditorias por parte de entidades del Estado por el mismo hecho de ser recursos públicos. Un correcto presupuesto puede ser un medidor de una exitosa gestión económica y social por parte de los administradores, pero también el uso incorrecto de los recursos puede acarrear graves problemas legales e incluso sociales, porque la gente espera que los recursos sean usados para satisfacer sus necesidades.

Los controles a los que se somete un presupuesto, está relacionado directamente con su ejecución, que las inversiones que se realizan con recursos limitados logre beneficiar a la mayoría de la sociedad, si esto no ocurre se determina cual es la tendencia del gasto y hacia donde se está direccionando los recursos, permitiendo detectar faltantes en el presupuesto.

²⁸ CORDOBA PADILLA, Marcial. *Finanzas Públicas: Soporte para el desarrollo del Estado*, Ecoe Ediciones, Bogotá-Colombia, 2da. Ed., 2009, p. 136.

Recordemos que para realizar un gasto en las entidades públicas, este debe contar con la asignación presupuestaria, la misma que se hará efectivo luego de seguir los siguientes pasos:

- Compromiso, se “reserva” los recursos necesarios para cubrir el gasto y que garantiza la existencia de fondos.
- Contabilización, se genera la obligación del pago contando con los recursos comprometidos.
- Pago, se transfiere los recursos a los beneficiarios (proveedores).

A continuación, algunas consideraciones importantes que debemos tener presente al momento de administrar un presupuesto público:

- “El presupuesto tiene vigencia de un año, por lo tanto, tiene que ser ejecutado dentro del año fiscal que va desde el 1 de enero al 31 de diciembre.
- Las rentas o recursos de capital que integran los presupuestos públicos no pueden ser materia de embargos.
- Ninguna autoridad podrá ordenar gastos que no se haya incluido en el presupuesto, siempre y cuando no exista incidentes que afectan a la comunidad y que requiera de traslados de fondos o créditos destinados a atender éstas emergencias.
- Si no se cuenta con los recursos para cubrir un determinado gasto que se vuelve necesario realizarlos, se realiza modificaciones al presupuesto, las famosas reformas, pero estas deben estar sometidas a los procesos legales, donde se determina la fecha que se las puede hacer, que regularmente se realiza en el tercer trimestre del año y deben contar con los recursos y con las autorizaciones de ley respectivas.
- El seguimiento, control y evaluación al presupuesto se lo realiza en forma conjunta con los planes operativos anuales en donde se refleja los avances físicos y económicos de los proyectos, este control se lo realiza en forma permanente.
- Los presupuestos son aprobados y/o modificados por diferentes instancias como: Directores de área, Gerentes o Presidentes de las empresas, Directorios, etc., por ejemplo en el caso de ETAPA EP, el presupuesto pasa

por tres niveles de aprobación, en primer lugar por el Subgerente o Gerente de área, luego por la Gerencia General y por último el Directorio de la Empresa, quienes tienen la facultad de modificar el presupuesto si lo consideran necesario”.²⁹

Es importante mencionar las etapas del ciclo presupuestario en las entidades públicas, descritas en el Art. 96 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

“Art. 96.- Etapas del ciclo presupuestario.- El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas:

1.- Programación Presupuestaria:

Art. 97.- Fase del ciclo presupuestario en la que, en base de los objetivos determinado 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, recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución.

2.- Formulación Presupuestaria:

Art. 98.- Es la fase del ciclo presupuestario que consiste en la elaboración de las proformas que expresan los resultados de la programación presupuestaria, bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo, su comprensión y permitir la agregación y consolidación.

3.- Aprobación Presupuestaria:

Art. 106.- La aprobación del Presupuesto General del Estado se realizará en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República. En caso de reelección

²⁹ CORDOBA PADILLA, Marcial. *Finanzas Públicas: Soporte para el desarrollo del Estado*, Ecoe Ediciones, Bogotá-Colombia, 2da. Ed., 2009.

presidencial, el Presidente reelecto enviará la proforma 30 días después de proclamados los resultados de la segunda vuelta.

4.- Ejecución Presupuestaria:

Art. 113.- Fase del ciclo presupuestario que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.

5.- Seguimiento y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria:

Art. 119.- Fase del ciclo presupuestario que comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas.

6.- Clausura y Liquidación Presupuestaria:

Art. 121.- Los presupuestos anuales del sector público se clausuran el 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha no se podrán contraer compromisos ni obligaciones, ni realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza, que afecten al presupuesto clausurado.”³⁰

Presupuesto Privado:

El presupuesto en las empresas privadas se ha convertido en una herramienta importante desde que existe la planificación empresarial y desde que los empresarios y/o administradores comenzaron a tomar en cuenta el riesgo y los acontecimientos que puedan pasar a futuro, esto les ha permitido diseñar las estrategias y objetivos teniendo en cuenta los recursos disponibles en un determinado tiempo.

Es conocido que, en nuestro medio las empresas pequeñas y medianas no han aprovechado todo el potencial de los presupuestos, debido principalmente a que en el país no existe una normativa legal que obligue a las empresas privadas elaborar un

³⁰ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, octubre 2010, Art. 96, 97, 98, 106, 113, 119 y 121.

presupuesto y por lo tanto, no está sometido a ningún tipo de control o seguimiento por parte de entidades gubernamentales, esto ha dado como consecuencia que los presupuestos elaborados sean tan flexibles que los empresarios pueden realizar modificaciones de acuerdo a la conveniencia de la empresa y por supuesto, sin necesidades de seguir reglamento alguno.

A pesar que muchas empresas no lo han tomado como fundamental dentro de su plan estratégico, otras lo han considerado importante por cuanto permite realizar un seguimiento a los proyectos de inversión evaluando los recursos tanto humanos como financieros. Además, permite hacer un seguimiento a la gestión de la empresa, es decir, a los resultados en cuanto a ventas, producción, gastos, etc.

“El presupuesto es el medio para maximizar las utilidades y el camino que debe recorrer la gerencia al encarar las siguientes responsabilidades:

- Obtener tasas de rendimiento sobre el capital que representan las expectativas de los inversionistas.
- Interrelacionar las funciones empresariales.
- Fijar políticas, examinar su cumplimiento y replantearlos cuando no se cumplan las metas que justificaron su implantación.”³¹

Cuando las empresas son pequeñas o su volumen de operaciones es reducido, el presupuesto es elaborado por el área contable quien recepta las necesidades de las otras áreas y prepara los informes requeridos por la gerencia, en cambio en empresas grandes existe un comité de presupuestos quienes se encargan de la elaboración, control y ejecución del presupuesto.

Al igual que en el presupuesto público existen etapas para la preparación del presupuesto:

- Elaboración.
- Ejecución.
- Control.

³¹ BURBANO RUIZ, Jorge. *Presupuestos: un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*, McGraw Hill, Bogotá, 4ta. Ed., 2011, p. 11.

- Evaluación.

“En las empresas privadas cuando se recurre al sistema presupuestario con el interés de prever el futuro de las organizaciones, es igualmente necesario emplear varias herramientas de la planeación, pues no puede concebirse esta técnica como la sola acumulación de cifras, para elaborar estados financieros proyectados, sino como un proceso integral en el cual se incorpora una parte sustancial (constituida por la misión, visión, los objetivos, las políticas y las estrategias) y una parte procedimental (relacionada con las técnicas para predeterminedar cifras que conforman el presupuesto)”.³²

A continuación, algunas consideraciones importantes que debemos tener presente al momento de administrar un presupuesto privado:

- “Los presupuestos son elaborados en base a la experiencias de los que desarrollan las actividades que se van a presupuestar.
- Tienen relación directa con los procesos administrativos, es decir, con la planeación, organización, coordinación, control y evaluación.
- Las entradas o ingresos que componen el presupuesto proviene de las ventas de los bienes y servicios producidos; los egresos corresponde principalmente al gastos de ventas, producción y costos indirectos de fabricación.
- Se elabora el presupuesto en busca de maximizar las utilidades o beneficios empresariales.
- El éxito o fracaso de la precisión en los datos presupuestarios depende de la experiencia de quienes lo elaboran.
- En la elaboración, se debe tomar en cuenta las circunstancias externas e internas que pueden afectar el comportamiento de las cifras presupuestadas.
- Se debe transmitir a todos los integrantes de la empresa los beneficios de contar con un sistema presupuestal y comprometerlos con el logro de los objetivos empresariales”.³³

³² Ibíd. p. 73

³³ BURBANO RUIZ, Jorge. *Presupuestos: un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*, McGraw Hill, Bogotá, 4ta. Ed., 2011, p. 22.

Cuadro de diferencias entre presupuesto privado y presupuesto público.

DIFERENCIAS	
PRESUPUESTO PÚBLICO	PRESUPUESTO PRIVADO
1. Regidos por la normativa legal establecida en el país.	1. No existe normativa legal que obligue a las empresas elaborar presupuestos.
2. Elaboración, se lo realiza en base a cifras históricas.	2. Se elabora en base a las expectativas de la administración de la empresa.
3. Controlado y auditado por entidades gubernamentales.	3. Controlado y evaluado por los administradores de la empresa.
4. Ejecución, se realiza solo lo que esta permitido por la ley.	4. Se prohíbe unicamente lo que está escrito en la ley.
5. Rígido, en los techos de ingresos y gastos.	5. Flexibles, adaptable a los cambios que requiere la empresa.
6. Medición, los resultados de la gestión se mide por el cumplimiento del presupuesto..	6. Los resultados empresariales se miden en los estados financieros o datos contables.
7. Destinado a satisfacer necesidades públicas, no busca generar utilidades.	7. Busca generar beneficios y/o rendimientos financieros para accionistas
8. Compuesto por recursos de autogestión de venta de servicios publicos, por recursos del estado y/o entidades de crédito destinado a inversión social.	8. Compuesto por recursos de venta de bienes y servicios, por recursos de accionistas y/o de entidades de crédito comerciales.
9. Clausura, los resultados presupuestarios son enviados a entidades gubernamentales de control, por ejemplo el Ministerio de Finanzas, al término del año fiscal.	9. Los resultados de la ejecución del presupuesto son presentados a los accionistas.

Fuente: Síntesis de Presupuestos, Ing. Ángel Villavicencio Salinas.

Toda administración tiene un grado de riesgo, pero éste aumenta cuando se trata de temas financieros, una mala decisión pondría en entredicho el futuro de cualquier empresa; si partimos de esta premisa entonces no está por demás dedicarnos un tiempo a entender cada una de las alternativas que nos presenta en este caso la estructura de un presupuesto y si logramos hacerlo es seguro que nos garantizamos un porcentaje alto de buena gestión.

La presente clasificación me permite señalar que al momento de administrar un presupuesto es necesario conocer sus fortalezas y debilidades, sus alcances y limitaciones que servirán para alcanzar los objetivos empresariales; su administración es todo un reto, entenderlo y llegar a cumplirlo conlleva tiempo, paciencia y toma de decisiones adecuadas.

Las diferencias encontradas no son simple enunciados, cada una tiene su importancia dentro de la estructura misma de los presupuestos y deben considerarse como fundamentales para lograr una buena gestión financiera, el éxito radica en que el administrador sepa entenderlas y ponerlas en práctica.

Este éxito tiene mayor valor cuando lo conseguimos en empresas públicas, ya que los presupuestos están sometidos al cumplimiento de una serie de normativas legales que deben cumplirse, por lo tanto su administración se vuelve compleja y desafiante, quizás todas estas reglamentaciones se han convertido en “obstáculos” para que en la mayoría de entidades públicas no se cumpla el presupuesto conforme lo planeado.

Solo la buena fe y compromiso de los que administran los presupuestos sobre todo públicos y que están compuestos por nuestros impuestos, harán que este país sea cada día mejor.

3.4 COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Hasta el momento hemos visto la importancia del presupuesto en las empresas públicas y privadas, además, se lo ha definido como una estimación de ingresos y gastos para un periodo determinado, también se aborda las principales diferencias entre un presupuesto público y un privado basándose en empresas que generan su propios recursos.

Ahora se determinará cual es la estructura de un presupuesto público, es decir, cómo se componen los ingresos y los gastos. Se tomará como base una empresa con autonomía financiera, por ejemplo ETAPA EP, se menciona ésta empresa porque es el centro de estudio de los temas que se abordarán más adelante.

Para entender de mejor manera la importancia de las empresas pública y su rol en la sociedad, la Ley de Empresas Públicas en el Art. 40, al referirse a la rentabilidad social y subsidios, determina “se reconoce la existencia de empresas públicas constituidas exclusivamente para brindar servicios públicos, en las cuales haya una preeminencia en la búsqueda de rentabilidad social, a favor de las cuales el Estado podrá constituir subvenciones y aportes estatales que garanticen la continuidad del servicio público. Las subvenciones y aportes se destinarán preferentemente para la expansión de los servicios públicos en las zonas en las que exista déficit de los mismos o para los sectores de atención social prioritaria. Los planes anuales de

operación deberán considerar los programas de expansión a los que se refiere este artículo.”³⁴

El presupuesto se compone principalmente de una proyección de ingresos y una proyección de gastos, donde los ingresos son las fuentes de recursos para financiar el gasto y éste gasto es el uso del presupuesto. El Art. 95 del Código orgánico de Planificación y Finanzas Públicas menciona que el presupuesto “comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas.”³⁵

En la normativa ecuatoriana el tema de los presupuestos públicos se analiza de manera precisa, sin embargo a manera de ejemplo se desarrolla la estructura del presupuesto en forma sintetizada y tomando como referencia el clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público.

Ingresos:

TIPO DE INGRESOS	CONCEPTO
INGRESOS CORRIENTES	Los ingresos corrientes provienen del poder impositivo ejercido por el Estado, de la venta de sus bienes y servicios, de la renta de su patrimonio y de ingresos sin contraprestación.
TASAS Y CONTRIBUCIONES	Comprenden los gravámenes fijados por las entidades y organismos del Estado, por los servicios o beneficios que proporcionan.
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	Comprenden los ingresos por ventas de bienes y servicios realizadas por entidades públicas cuyo giro comercial o industrial es de carácter principal o habitual.
RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	Comprenden los ingresos provenientes del uso y servicio de la propiedad, sea de capital, títulos valores o bienes físicos.
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo, mediante transferencias y donaciones, destinadas a financiar gastos corrientes.
OTROS INGRESOS	Comprenden los ingresos no tributarios corrientes.

³⁴ Ley Orgánica de Empresas Públicas, Art.40, La Ley define a una empresa pública como entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

³⁵ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Art. 95

INGRESOS DE CAPITAL	Los ingresos de capital provienen de la venta de bienes de larga duración, venta de intangibles, de la recuperación de inversiones y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones sin contraprestación, destinadas a la inversión en la formación bruta de capital.
VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	Comprenden los ingresos por ventas de bienes muebles, inmuebles, semovientes, intangibles y otros activos de capital no financiero de propiedad del Estado.
RECUPERACIÓN DE INVERSIONES	Comprende los ingresos por la liquidación de inversiones en títulos, valores, acciones y participaciones de capital de propiedad del Estado y por la recuperación de préstamos otorgados.
TRANSE. Y DONACIONES DE CAPITAL E INVERSIÓN.	Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo, mediante transferencias o donaciones, que serán destinados a financiar gastos de capital e inversión.
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	Constituyen fuentes adicionales de fondos obtenidos por el Estado, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión.
FINANCIAMIENTO PÚBLICO	Comprenden los ingresos por la venta de títulos y valores emitidos por entidades del sector público y la contratación de créditos en el país y en el exterior.
SALDOS DISPONIBLES	Comprenden el financiamiento por saldos sobrantes de caja y bancos que poseen las instituciones públicas.
CUENTAS POR COBRAR	Ingresos por derechos generados y no cobrados en el ejercicio fiscal anterior.

Fuente: Ministerio de Finanzas, Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del sector Público, julio 2013.

Gastos:

TIPO DE GASTOS	CONCEPTO
GASTOS CORRIENTES	Son los gastos destinados por el Estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación.
GASTOS EN PERSONAL	Comprenden los gastos por las obligaciones con los servidores y trabajadores del Estado, por servicios prestados.
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	Comprenden los gastos necesarios para el funcionamiento operacional de la administración del Estado.
INTERESES DE DEUDA	Comprenden las asignaciones para cubrir gastos por concepto de intereses, descuentos, comisiones y otros cargos de la deuda pública interna y externa.
OTROS GASTOS CORRIENTES	Comprenden los gastos por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones, dietas y otros originados en las actividades operacionales del Estado
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	Comprenden las subvenciones sin contraprestación, otorgadas por el Estado para fines operativos.
GASTOS DE PRODUCCIÓN	Son los costos incurridos en las actividades operacionales de producción para la obtención, transformación y comercialización de bienes y servicios destinados al mercado, generados por empresas y otros entes públicos que realicen actividades productivas.
GASTOS EN PERSONAL DE PRODUCCIÓN	Comprenden los gastos por las obligaciones con los servidores y trabajadores, por servicios prestados en los procesos de transformación y comercialización de bienes y servicios.
BIENES Y SERVICIOS DE PRODUCCIÓN	Comprenden los gastos necesarios en las etapas del proceso productivo que lleva a cabo el Estado, tales como obtención, transformación y comercialización de bienes o servicios.
OTROS GASTOS DE PRODUCCIÓN	Comprenden los gastos por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado.

GASTOS DE INVERSIÓN	Son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública.
GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSIÓN	Comprenden los gastos por las obligaciones a favor de los servidores y trabajadores, por servicios prestados en programas sociales o proyectos de formación de obra pública.
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO PARA INVERSIÓN	Comprenden los gastos necesarios para la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de programas sociales o proyectos de formación de obra pública del Estado.
OBRAS PÚBLICAS	Comprenden los gastos para las construcciones públicas de beneficio local, regional o nacional contratadas con terceras personas. Se incluyen las reparaciones y adecuaciones de tipo estructural.
OTROS GASTOS EN INVERSIÓN	Comprenden los gastos por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones, dietas y otros originados en las actividades operacionales del Estado
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE INVERSIÓN	Comprenden las subvenciones sin contraprestación, destinadas a proyectos y programas de inversión.
GASTOS DE CAPITAL	Son los gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos valores negociados en el mercado financiero.
ACTIVOS DE LARGA DURACIÓN	Comprenden los gastos destinados a la adquisición de bienes muebles, inmuebles e intangibles, para incorporar a la propiedad pública. Se incluyen los gastos que permitan prolongar la vida útil, mejorar el rendimiento o reconstruirlos.
INVERSIONES FINANCIERAS	Comprenden las inversiones en títulos, valores, acciones y participaciones de capital negociados en el mercado financiero y además, el otorgamiento de préstamos de corto, mediano y largo plazo.
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL	Comprenden las subvenciones sin contraprestación, otorgadas por el Estado y que serán utilizadas en la adquisición de bienes de capital fijo.
GASTOS DE FINANCIAMIENTO	Son recursos destinados al pago de la deuda pública, así como al rescate de títulos y valores emitidos por entidades del sector público.
AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	Comprenden los gastos incurridos para redimir o amortizar obligaciones provenientes de la colocación de títulos y valores emitidos por entidades del sector público, y de la contratación de préstamos internos y externos.
PASIVO CIRCULANTE	Obligaciones pendientes de pago de ejercicios fiscales de años anteriores

Fuente: Ministerio de Finanzas, Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del sector Público, julio 2013.

3.5 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA EN EL ECUADOR Y SU COMPOSICIÓN CON OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Mucho se dice sobre la composición del Presupuesto General de Estado y si éste contempla un crecimiento sostenido del país, crecimiento que entre sus principales objetivos estará la reducción de la pobreza y una distribución más equitativa de la riqueza, no es un misterio que para el desarrollo del presupuesto se tiene que tomar en cuenta aspectos como la eficiencia, eficacia, transparencia y demás principios que rigen el manejo de recursos y que todo esto lo encontramos en las normativas existentes en el país que regulan y guían la elaboración del presupuesto.

Si bien el presupuesto busca garantizar el buen vivir de la gente y debe estar acorde con la realidad del país, alguna vez nos hemos preguntado si nuestro presupuesto

guarda relación con la realidad Latinoamérica? posiblemente no y para contestar esta interrogante, se analizará la composición de los presupuestos de algunos países de la Región, como por ejemplo, los presupuestos de Colombia, Perú, Argentina y Chile; el análisis se centrará en la composición de sus ingresos, pero sobre todo, en la composición de sus gastos. Dado que los ingresos se componen de las exportaciones, impuestos, turismo y otros, se estudiará lo que produce cada país por ser su riqueza natural y fortaleza económica.

Como resultado de este análisis, veremos entre otras cosas, si efectivamente los países de la Región buscan su desarrollo a través de la inversión pública, aspecto que el Ecuador ha fortalecido en los últimos años, también nos permitirá visualizar la importancia que estos países le dan a la deuda externa, un mal que sufren todas las naciones latinoamericanas, pero sobre todo nos va a permitir detectar si los gobiernos están compensando a su gente por los aportes que realizan al estado, esta compensación es básicamente el mejoramiento de su calidad de vida.

Argentina:

Junto con Brasil son los países más grandes y económicamente más poderosos de América del Sur y en donde Brasil es el principal socio comercial de Argentina. Sus más de 40 millones de habitantes promedian un índice de desarrollo humano y calidad de vida de entre los más altos en América Latina.

El producto interno bruto (PIB) sobrepasa los 400.000 millones de dólares a precios corrientes, resultando la tercera potencia en materia económica de América Latina, superada por Brasil y México; en términos de deuda externa esta supera los 100.000 millones de dólares.

La economía de Argentina se compone principalmente por la exportación de los siguientes productos:

- Soja, siendo el tercer productor en el mundo, además del trigo, maíz, girasol, lácteos y carne vacuna como otros productos agrícolas que se exportan.

- Petróleo y minería, existe una considerable riqueza petrolera y gasífera, que junto con la soja y la industria metal-mecánica constituye la base de la economía de Argentina, la cadena petroquímica sobrepasa el 20% de las exportaciones totales.
- Industria manufacturera, realiza un importante aporte al PIB, y entre las principales están la fabricación de automotores, la química, metalúrgica y la industria de papel.

Fuente: Centro de Economía Internacional, <http://www.cei.gob.ar/es/exportaciones-de-argentina-principales-productos>

En forma de resumen se ha visto las fortalezas económicas que tiene la Argentina y que son la base de los ingresos que componen el presupuesto de la Nación. Ahora veremos cómo está compuesto el presupuesto y hacia dónde se destinan estos ingresos.

ESTRUCTURA BÁSICA DEL PRESUPUESTO ARGENTINO 2013 EN MILLONES DE PESOS

RECURSOS TOTAL \$ 629.216,7		GASTOS TOTAL \$628.712,7	
INGRESOS CORRIENTES	627232,1	Prestaciones de la Seguridad Social, Ayudas Sociales a Personas y Transf. Al INSSJyP	287958,4
Ingresos tributarios	384954,7	Transferencias a Emp. Púb. Y Priv. Fdos. Fid. Y Otras	91277,8
Contribuciones a la seguridad social	185987,1	Remuneraciones	70369,9
Ingresos no tributarios	14095,7	Intereses Deuda Pública	55305,6
Ventas de bs, y serv. De Adm. Púb.	2563,9	Provincias y Municipios	49908
Rentas de la propiedad	38901,9	Bienes y Servicios e Inversión Real y Financ	50578,3
Transferencias corrientes	728,8	Universidad. Nac.	23314,7
RECURSOS DE CAPITAL	1987,6		
Recursos propios de capital	324,5		
Transferencias de capital	1325,1		
Disminución de la inv. Financiera	338		

Fuente: Ministerio de Economía, www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf

ESTRUCTURA BÁSICA DEL PRESUPUESTO ARGENTINO 2013

EN MILLONES DE DOLARES

RECURSOS TOTAL USD 96.803,0		GASTOS TOTAL USD 96.725,0	
INGRESOS CORRIENTES	96497,2	Prestaciones de la Seguridad Social, Ayudas Sociales a Personas y Transf. Al INSSJyP	44301,3
Ingresos tributarios	59223,8	Transferencias a Emp. Púb. Y Priv. Fdos. Fid. Y Otras	14042,7
Contribuciones a la seguridad social	28613,4	Remuneraciones	10826,1
Ingresos no tributarios	2168,6	Intereses Deuda Pública	8508,6
Ventas de bs, y serv. De Adm. Púb.	394,4	Provincias y Municipios	7678,2
Rentas de la propiedad	5984,9	Bienes y Servicios e Inversión Real y Financ.	7781,3
Transferencias corrientes	112,1	Universidad. Nac.	3586,9
RECURSOS DE CAPITAL	305,8		
Recursos propios de capital	49,9		
Transferencias de capital	203,9		
Disminución de la inv. Financiera	52,0		

Fuente: Ministerio de Economía, www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf, transformado a dólares de Estados Unidos.

El 61% de los recursos proviene de ingresos tributarios compuestos principalmente de ganancias, derechos de importación y exportación, combustibles, IVA neto, etc., que constituyen los rubros que más aportan el presupuesto de la nación.

En cambio en el tema de gastos el 46% del total de presupuesto se designa a las prestaciones de seguridad social que abarca: jubilaciones, pensiones y retiros. Otro rubro que es importante mencionar es los intereses de la deuda pública que representa el 9% del total de presupuesto.

En temas de inversión real el 8% del presupuesto se designa a proyectos como vialidad, educación, ciencia y técnica, salud, agua potable y alcantarillado.

Colombia:

Con sus más de 45 millones de habitantes, es una economía emergente y una potencia económica de la región, siendo su PIB nominal el cuarto más grande de América Latina con más de 350.000 millones de dólares.

Los principales ingresos que tiene la economía colombiana provienen del sector minero-energético, donde el petróleo representa el principal producto de exportación, sumándose además productos como el gas y la energía. Dentro de la minería sobresalen minerales como el oro, plata, esmeraldas siendo el principal productor mundial de este producto, carbón, cobre y níquel. Así mismo se destaca la industria textil, alimenticia, automotriz y la petroquímica. También el procesamiento de alimentos, la producción de café, aceite, bebidas, cemento, flores, banano, entre otros.

La exportación de los productos mencionados forma parte de los ingresos que componen el presupuesto, sin olvidar otros componentes como impuestos, turismo, remesas y otros ingresos que tiene cada país de la región, siendo en alguno de los casos más significativos que muchos de los productos que se exporta.

A continuación veremos cómo se distribuye estos ingresos dentro del presupuesto Colombiano, es decir la estructura de los gastos.

COMPOSICIÓN PRESUPUESTO GENERAL DE COLOMBIA 2012-2013 **EN MILES DE MILLONES DE PESOS**

RECURSOS TOTAL \$ 185.525		GASTOS TOTAL \$185.525	
Ingresos Tributarios	101693	Gastos de personal	20.462
- Impuestos directos	48.509	Gastos generales	6.432
- Impuestos indirectos	53.184	Transferencias	69.320
Ingresos no tributarios	518	- SGP	28.242
Recursos de Capital	61.072	- Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	24.881
Rentas Parafiscales	1.222	- Universidades sin pensiones	2.194
Fondos Especiales	6.638	- Fondo Prestaciones Magisterio sin pension	2.569
Ingresos de los Establecimientos Públicos	14.381	- FONPET	213
		- Resto de trasferencias	11.221
		Operación comercial	1.594
		Deuda	46.967
		Inversión	40.748

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
www.minhacienda.gov.co

COMPOSICIÓN PRESUPUESTO GENERAL DE COLOMBIA 2012-2013
EN MILLONES DE DOLARES

RECURSOS TOTAL USD 96.284		GASTOS TOTAL USD 96.284	
Ingresos Tributarios	52777,4	Gastos de personal	10.620
- Impuestos directos	25.176	Gastos generales	3.338
- Impuestos indirectos	27.602	Transferencias	35.976
Ingresos no tributarios	268,8	- SGP	14.657
Recursos de Capital	31.696	- Pago de Mesadas Pensionales sin SGP	12.913
Rentas Parafiscales	634	- Universidades sin pensiones	1.139
Fondos Especiales	3.445	- Fondo Prestaciones Magisterio sin pension	1.333
Ingresos de los Establecimientos Públicos	7.464	- FONPET	110,5
		- Resto de transferencias	5.824
		Operación comercial	827
		Deuda	24.375
		Inversión	21.148

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
www.minhacienda.gov.co, transformado a dólares de Estados Unidos.

El 55% de los ingresos del presupuesto colombiano está formado por ingresos tributarios, y se compone principalmente de impuestos sobre la renta, al valor agregado, sobre aduanas y recargos, a la gasolina y a los movimientos financieros como principales.

En temas de gastos se considera dos aspectos importantes, por un lado está la deuda pública que absorbe el 25% del total del presupuesto y por otro lado el tema de inversión este representa 22%, dirigido a la educación, salud, agropecuaria, transporte, vivienda y minas.

Chile:

Es considerado un país de ingreso alto y en vías de desarrollo. Sus más de 16 millones de habitantes promedian índices de calidad de vida, crecimiento económico y desarrollo humano que se encuentran entre los más altos de América Latina; la economía chilena es conocida como una de las más sólidas del continente.

El PIB chileno a su valor nominal sobrepasa los 260.000 millones de dólares y su deuda externa está por encima de los 100.000 millones de dólares; el país se ha convertido en un mercado abierto al mundo, permitiéndole firmar múltiples acuerdos comerciales, donde sus principales socios son la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur y China.

Posee una economía caracterizada por la explotación y exportación de materias primas, como el cobre, fruta, productos pesqueros, papel, pulpa de celulosa, químicos y vino. El principal producto comercial de la minería es el cobre siendo el mayor productor de mundo, pero también se explota hierro, molibdeno, nitrato, oro y plata.

Entre los principales productos agrícolas chilenos están la avena, maíz, trigo, frutas y verduras, teniendo estas últimas un crecimiento muy importante en las exportaciones debido a la apertura de mercado en Asia y Europa.

Todos estos productos de exportación forman parte importante de la balanza comercial del país y por supuesto de los ingresos que componen el presupuesto del estado, al igual que en los casos anteriores, veremos cómo distribuye el gobierno los ingresos reflejando sus prioridades.

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE CHILE 2013 **EN MILES DE PESOS**

INGRESOS TOTAL \$ 28.199.706.697		GASTOS TOTAL \$28.199.706.697	
Impuestos	23.251.790.185	Bienes y Servicios de Consumo	144.647
Transferencias Corrientes	7.418.005	Prestaciones de Seguridad Social	163.165.302
Rentas de la Propiedad	169.799.368	Transferencias Corrientes	2.088.950.799
Ingresos de Operación	17.354.485	Otros Gastos Corrientes	30
Otros Ingresos Corrientes	141.147.039	Aporte Fiscal Libre	24.839.497.278
Venta de Activos No Financieros	119.653	Aporte Fiscal para Servicio de la Deuda	138.810.213
Venta de Activos Financieros	1.631.077.952	Adquisición de Activos Financieros	30
Recuperación de Préstamos	10	Transferencias de capital	436.445.135
Endeudamiento	2.976.000.000	Servicio de la Deuda	526.973.647
Saldo Inicial de Caja	5.000.000	Saldo Final de Caja	5.719.616

Fuente: Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile, Ley de Presupuestos del Sector Público año 2013.
http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89713_pres_2013.pdf

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE CHILE 2013
EN MILLONES DE DOLARES

INGRESOS TOTAL USD 53.243		GASTOS TOTAL USD 53.243	
Impuestos	43.901,12	Bienes y Servicios de Consumo	0,27
Transferencias Corrientes	14,01	Prestaciones de Seguridad Social	308,07
Rentas de la Propiedad	320,59	Transferencias Corrientes	3.944,09
Ingresos de Operación	32,77	Otros Gastos Corrientes	0,06
Otros Ingresos Corrientes	266,50	Aporte Fiscal Libre	46.898,83
Venta de Activos No Financieros	0,22	Aporte Fiscal para Servicio de la Deuda	262,08
Venta de Activos Financieros	3.079,60	Adquisición de Activos Financieros	0,06
Recuperación de Préstamos	0,02	Transferencias de capital	824,04
Endeudamiento	5.618,91	Servicio de la Deuda	994,96
Saldo Inicial de Caja	9,44	Saldo Final de Caja	10,80

Fuente: Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile, Ley de Presupuestos del Sector Público año 2013.
http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89713_pres_2013.pdf, transformado a dólares de Estados Unidos.

Importante destacar que más del 82% de los ingresos corresponden a recursos que provienen de los impuestos, correspondientes a renta, IVA, a productos específicos, a combustibles, a exportaciones e impuestos y derechos a la explotación minera como los principales. También vale mencionar que el presupuesto de ingresos está formado por un porcentaje de endeudamiento, que en este caso está sobre el 10% del total de los recursos.

El presupuesto de gastos nos presenta cifras importantes para analizar, una de ellas es el aporte fiscal libre que representa el 88% del total de los gastos, no es otra cosa que la distribución de estos recursos entre todas las entidades del estado, como el congreso, los ministerios, el poder judicial, contraloría, etc., donde cada uno de ellos, especialmente los ministerios, elaborarán proyectos de inversión en educación, salud, seguridad ciudadana, innovación y desarrollo, etc. En temas de deuda interna y externa se asigna un poco más del 2% sobre el total de los gastos que corresponde a intereses y amortizaciones.

Perú:

En los últimos años la economía peruana ha tenido un nivel de crecimiento notable respecto a las otras economías del mundo, solo comparable con la de China, convirtiéndola en una de las más sólidas de la región. Con más 30 millones de habitantes, el PIB nominal es de más de 200.000 millones de dólares y unas reservas internacionales que sobrepasan los 65.000 millones de dólares.

La economía peruana depende principalmente de la exportación de metales y minerales, manteniendo el liderazgo minero en Latinoamérica con una sólida trayectoria minera. En el mercado latinoamericano es el mayor productor de oro, cinc, plomo y estaño, así mismo es el segundo productor de plata y cobre. Otros productos de exportación son los textiles, productos pesqueros, harina de pescado, espárragos, maíz, alcachofas y otros que forman parte del gran abanico de productos que la economía peruana exporta al mundo, donde sus principales socios comerciales son Estados Unidos, China, Brasil y Chile.

Si parte de la economía se alimenta de las exportaciones de los productos mencionados, veremos ahora como el estado distribuye sus ingresos dentro de la composición de su presupuesto.

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO DE PERÚ 2013

EN MILES DE MILLONES DE NUEVOS SOLES

INGRESOS TOTAL \$ 108.419		GASTOS TOTAL \$108.419	
Recursos ordinarios	74.802	Sectores sociales	40.674
Recursos directamente recaudados	9.313	Sectores productivos	19.928
Recursos por operaciones oficiales de crédito	2.962	Administración de justicia	3.668
Donaciones y transferencias	564	Administrativos	13.669
Recursos determinados	20.778	Seguridad ciudadana y defensa	10.918
		Gasto financiero, previsional y reserva	19.562

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Guía de Orientación Presupuesto del Sector Público año 2013.

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO DE PERÚ 2013

EN MILLONES DE DOLARES

INGRESOS TOTAL USD 38.859		GASTOS TOTAL USD 38.859	
Recursos ordinarios	26.810,75	Sectores sociales	14.578,50
Recursos directamente recaudados	3.338,00	Sectores productivos	7.142,65
Recursos por operaciones oficiales de crédito	1.061,65	Administración de justicia	1.314,69
Donaciones y transferencias	202,15	Administrativos	4.899,28
Recursos determinados	7.447,31	Seguridad ciudadana y defensa	3.913,26
		Gasto financiero, previsional y reserva	7.011,47

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Guía de Orientación Presupuesto del Sector Público año 2013, transformado en dólares de Estados Unidos.

La principal fuente de financiamiento son los recursos ordinarios, que proviene mayormente de la recaudación tributaria, concentra el 69% del presupuesto y otro rubro importante son los recursos determinados que corresponde principalmente al impuesto a la renta de la minería aportando un 19% al presupuesto.

En temas de gastos, el presupuesto destina más de la mitad de los recursos a las intervenciones que tienen impacto social (educación, salud, protección social y otros) y productivo al concentrar el 56% de los recursos. Importante rescatar que el 22% del total del presupuesto se destina a la inversión pública.

Análisis general de los casos anotados:

Como hemos visto a nivel de ejemplo, cada uno de los países descritos ha distribuido su presupuesto de acuerdo a sus necesidades y prioridades, para hacer un análisis con nuestro país, veremos cómo estuvo conformado el presupuesto del Ecuador en el año 2013.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO ECUADOR 2013

EN US DOLARES

INGRESOS TOTAL \$ 32.366.825.840		GASTOS TOTAL \$32.366.825.840	
Impuestos	12.879.498.482	Gastos en personal	7.884.275.710
Tasas y contribuciones	2.264.618.644	Bienes y servicios de consumo	8.333.984.555
Venta de bienes y servicios	278.847.009	Gastos financieros	646.758.701
Renta de inversiones y multas	244.431.388	Otros gastos corrientes	110.456.547
Transferencias y donaciones corrientes	126.895.353	Transferencias y donaciones corrientes	2.567.487.035
Otros ingresos	103.834.515	Gastos en personal para inversión	525.628.001
Venta de activos no financieros	7.351.237	Bienes y servicios para inversión	1.876.036.346
Recuperación de inversiones	1.868.399	Obras públicas	2.747.108.380
Transferencias y donaciones de capital e inversión	3.150.003.859	Otros gastos de inversión	2.567.893
Financiamiento público	6.254.276.318	Transferencias y donaciones para inversión	1.618.835.954
Saldos disponibles	443.514.586	Bienes de larga duración	1.015.751.080
Cuentas pendientes por cobrar	726.686.050	Inversiones financieras	11.841.315
Financiamiento de importación de derivados	5.885.000.000	Transferencias y donaciones de capital	3.370.092.575
		Amortización de la deuda pública	1.285.766.891
		Pasivo circulante	69.459.400
		obligaciones por ventas anticipadas de petróleo	190.000.000
		Otros pasivos	110.775.455

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador, www.finanzas.gov.ec.

Al igual que en la mayoría de los países analizados, los impuestos son los que más aportan al presupuesto del Estado y en lo que respecta a los gastos gran parte se usa en gastos en personal y bienes y servicios de consumo. Un dato importante es que el año 2013 el gobierno destino cerca del 20% de su presupuesto en inversión pública.

Del análisis de la estructura y composición presupuestaria de los diferentes países nombrados se concluye lo siguiente:

- Los impuestos son los que más aportan a los presupuestos analizados.
- Cada país tiene una fortaleza económica que tiene que ver con su riqueza natural y que aporta al presupuesto en gran medida, sea por petróleo, minería, productos agrícolas, etc.
- La estructura del presupuesto de ingresos es similar en todos los países, compuesto por impuestos, por transferencias, por venta de bienes, etc.
- Los gastos se distribuye de acuerdo a la necesidades de cada estado, por ejemplo en el caso Argentino, la mayor parte del presupuesto se destina a la seguridad social.
- El tema más destacado dentro de los gastos es la inversión pública, países como Colombia, Perú y Ecuador destinan más del 15% de su presupuesto, con miras a que vaya aumentando año tras año, buscando mejorar la calidad de

vida de su gente a través de proyecto de salud, educación, infraestructura, etc.

- Cabe mencionar la carga burocrática con la que cuenta cada país, gran porcentaje de sus presupuestos se destina al gasto de personal, entre otras cosas.

El análisis nos permite visualizar la importancia que tiene un presupuesto dentro de las empresas públicas y que su distribución sea equilibrada de acuerdo a la realidad de cada país o región, no importa si hablando del presupuesto de un país o de una empresa pequeña de un cantón, porque estos presupuestos tiene un solo fin que es mejorar la calidad de vida de los contribuyentes, a través de inversiones que busquen este objetivo.

Este es el caso de ETAPA EP, en cuyo presupuesto se incluye proyecto de agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones, etc. Veremos más adelante si su distribución está acorde con lo que recibe de cada uno de los ciudadanos de la ciudad de Cuenca.

3.6 CONCEPTO DE INDICADOR

Medir la gestión de los administradores en las organizaciones se ha vuelto una necesidad en las empresas, establecer la buena o mala salud financiera y administrativa es determinante para el cumplimiento de los objetivos y su efecto en la misión y visión empresarial. Uno de los principales métodos de medición de la gestión son los llamados indicadores, los mismos que visualizan el comportamiento empresarial y el rumbo que está tomando la empresa debido a las decisiones empresariales.

Si bien las empresas privadas y públicas los aplican, en donde se da mayor importancia son en las entidades del sector público, dado que los recursos utilizados provienen de los contribuyentes y está destinado principalmente para el mejoramiento de la calidad de vida de la gente; teniendo en cuenta esta premisa muchas empresas del estado tienen un departamento que se dedica exclusivamente a realizar análisis financieros y a elaborar indicadores de gestión.

Para entender mejor lo que es un indicador, mencionaremos algunos conceptos:

- “Mediciones utilizadas para determinar la situación de un mercado o de una economía (por ejemplo, el índice de precios al consumo, viviendas iniciadas, producto nacional bruto, gastos de inversión)”.³⁶
- “Una manifestación observable de un rasgo o característica de uno o más variables de interés, susceptibles de evaluación, la cual proporciona información cuantitativa y/o cualitativa acerca de dicha característica”.³⁷
- “Es la relación entre variables cuantitativas o cualitativas que permite la comparación entre la situación presente de la organización y la norma o patrón establecido. En un sentido general es la relación coherente y representativa entre factores que intervienen en un proceso. Permite observar y medir situaciones, resultados y tendencias”.³⁸
- “Los indicadores son parámetros de medición que reflejan el comportamiento observado de un fenómeno. Representan medidas sobre aspectos no directamente mensurables, como es el caso de muchas actividades y propósitos gubernamentales, como la salud, educación, bienestar social, desarrollo económico, etc.”³⁹
- “Es una variable, seleccionada y cuantificada que nos permite ver una tendencia que de otra forma no es fácilmente detectable”.⁴⁰
- “En el lenguaje común, se refiere a datos esenciales cuantitativos que nos permiten darnos cuenta de cómo se encuentran las cosas en relación con algún aspecto de la realidad que nos interesa conocer. Los indicadores pueden

³⁶ ROSENBERG, J.M. *Diccionario de Administración y Finanzas*, Ediciones Centrum, Barcelona-España, p. 220.

³⁷ CABEZA, Maria Alejandra. *Indicadores de Gestión en la Educación Superior como herramienta de la planificación estratégica*, Universidad Simón Bolívar, p. 106.
www.sicht.ucv.ve:8080/bvirtual/doc/analisis%20de%20coyuntura/contenido/volumenes/2004/2/05.cabeza.pdf

³⁸ ORTIZ URGILEZ, Karen Pamela. *Propuesta de aplicación de indicadores para medir la gestión de consulta externa del área de salud No. 4 Yanuncay en el año 2011*, Repositorio de la Universidad del Azuay-Posgrados, Cuenca-Ecuador, 2013, p. 28

³⁹ *Ibíd.* p. 28

⁴⁰ SARANDON, Santiago. *El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas*, p. 400.
www.wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2010/10/SARANDON-cap-20-sustentabilidad.pdf

ser medidos en números, hechos, opiniones o percepciones que señalen condiciones o situaciones específicas”.⁴¹

- Es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite descubrir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo”.⁴²

Como vemos, existen un sinnúmero de conceptos de indicadores, que por supuesto tienen similitudes entre ellas, pero lo importante es tener claro que los indicadores son un soporte para transparentar y evaluar la gestión en una empresa, además genera información útil para el proceso de toma de decisiones y sobre todo permite realizar un seguimiento a los proyectos, planes y programas establecidos en los planes operativos anuales, sin olvidarnos que es un apoyo para la rendición de cuentas sobre todo en las entidades públicas.

Analizando los conceptos anteriormente descritos encontramos coincidencias como:

- a. Permite comparaciones de acontecimientos presentes y pasados.
- b. Son expresiones cuantitativas y cualitativas.
- c. Facilita la evaluación de la gestión de la empresa.
- d. Pueden adaptarse a cualquier situación que requiera ser medido o evaluado.
- e. Permite visualizar desviaciones para corregirlas y alinearlas a la misión y visión.

Determinadas las coincidencias encontradas en los conceptos mencionados, se elabora un concepto de indicador que abarca las opiniones de varios estudiosos del tema, el mismo que nos dará una versión más clara y resumida, por lo tanto se puede decir que:

⁴¹ MARITZA, Cabrera, SANUNGA, Maria. *Establecimiento de indicadores presupuestarios como parte del proceso de evaluación del presupuesto de la Empresa Pública Municipal de movilidad, tránsito y Transporte de Cuenca (EMOV EP) por el periodo 2011*. Repositorio digital de la Universidad de Cuenca, 2011. P. 43

⁴² *Ibíd.* p. 44

Indicador es un valor cuantitativo o cualitativo que permite evaluar la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión de la empresa a través de la comparación de acontecimientos producto de los procesos y decisiones empresariales.

3.7 TIPOS DE INDICADORES.

Partiendo del hecho de que los indicadores permiten medir la gestión de la empresa a través del análisis de acontecimientos o decisiones tomadas por los administradores, entonces los indicadores pueden adaptarse o construirse para cualquier situación que requiera ser medido o evaluado, por tanto vamos a encontrar varios tipos de indicadores, pero aquí se mencionará los más utilizados por las empresas.

Para desarrollar este tema tomamos como base lo que nos dice Federico Atehortúa Hurtado de la Universidad de Antioquia, en su libro *“Gestión de Auditoría de la Calidad para Organizaciones Públicas”*, además mencionaremos lo que desarrolla Karen Urgiles Ortiz de la escuela de educación continua de Universidad de Azuay en su tesis *“Propuesta de aplicación de indicadores para medir la gestión de consulta externa del área de salud No 4 Yanuncay en el año 2011”*. Estos autores señalan los siguientes tipos de indicadores:

- a. “Indicadores de Eficiencia.-** Estos indicadores deben permitir a los responsables de los procesos evaluar la gestión frente a la optimización de los recursos. Cada vez que se estructure un indicador de eficiencia, este debe relacionar un recurso con el número de unidades o actividades realizadas, con el fin de poder evaluar los consumos de dicho recurso.”⁴³
- b. “Indicadores de Eficacia.-** Estos indicadores deben permitir a los responsables de los procesos evaluar la calidad de la gestión en términos de los atributos propios de sus resultados.”⁴⁴
- c. “Indicadores de Efectividad.-** Estos indicadores deben permitir a los responsables de los procesos evaluar el impacto de la misión u objetivos de sus procesos. Este impacto se mide en términos de rendimiento frente a lo

⁴³ ORTIZ URGILEZ, Karen Pamela. *Propuesta de aplicación de indicadores para medir la gestión de consulta externa del área de salud No. 4 Yanuncay en el año 2011*, Repositorio de la Universidad del Azuay-Posgrados, Cuenca-Ecuador, 2013, p.28.

⁴⁴ *Ibíd.* p. 28

programado, la productividad según su capacidad instalada, cobertura y participación, entre otros aspectos.”⁴⁵

- d. **“Indicadores de Gestión Ambiental.-** Las normas ISOS 14004 e ISO 14030 establecen la necesidad de implementar y mantener un sistema de indicadores de desempeño ambiental de la organización y del propio desempeño del sistema de gestión ambiental. A ese respecto la eficacia en el logro de los objetivos del programa de gestión ambiental puede evaluarse.”⁴⁶
- e. **“Indicadores de Gestión Financiera.-** La gestión financiera de las organizaciones es uno de los procesos en que primero se establecieron y generaron indicadores de gestión. El análisis vertical y horizontal de los estados financieros permite correlacionar, mediante diferentes indicadores el desempeño económico de la organización, tanto en lo actual como en lo histórico. Los analistas financieros han identificado los principales indicadores clasificándoles como de liquidez y de endeudamiento.”⁴⁷
- f. **“Indicadores de Gestión de Talento Humano.-** Cada vez más adquiere mayor importancia la medición relativa al talento humano de las organizaciones, en cuanto a que el mismo se considera parte fundamental del capital empresarial y activo básico para lograr el mejoramiento de los procesos de la empresa. Procesos como la selección e ingreso de personal, la capacitación, la evaluación de desempeño, el pago de salarios y prestaciones requieren el uso de indicadores que permitan conocer la evolución de la gestión del talento humano de la organización.”⁴⁸
- g. **Indicadores de Estructura.-** Miden aspectos relacionados con el coste y la utilización de recursos.
- h. **“Indicadores Presupuestarios.-** Permite visualizar de forma sencilla y rápida el cumplimiento de los programas y proyectos presupuestados y si han sido ejecutados en los tiempos y en los recursos establecidos por las entidades.”⁴⁹

⁴⁵ Ibíd. p. 29

⁴⁶ HURTADO, Federico Atehortúa, “Gestión de Auditoría de la Calidad para Organizaciones Públicas, Universidad de Antioquia, p. 101.

⁴⁷ Ibíd. p. 101

⁴⁸ Ibíd. P. 101

⁴⁹ MARITZA, Cabrera, SANUNGA, Maria. *Establecimiento de indicadores presupuestarios como parte del proceso de evaluación del presupuesto de la Empresa Pública Municipal de movilidad, tránsito y Transporte de Cuenca (EMOV EP) por el periodo 2011*. Repositorio digital de la Universidad de Cuenca, 2011.

Los indicadores de índole financiero y dentro de ellos los presupuestarios son los más utilizados en las entidades del sector público, dado que reflejan el manejo de los recursos y hacia donde se los está destinando, como sabemos los recursos son escasos y las necesidades múltiples, por tal motivo las decisiones que se tomen deben estar dirigidas a aprovechar positivamente cada valor monetario que los contribuyentes entregan al Estado.

Los indicadores presupuestarios son los que mejor reflejan la realidad económica de una entidad pública, porque permite detectar si las inversiones, gastos, financiamientos, etc., están siendo realizadas de acuerdo a lo previsto en los planes operativos anuales, como se dijo en capítulos anteriores, el éxito de un buen administrador del sector público está en el cumplimiento del presupuesto.

Como caso práctico, en el capítulo IV se desarrollan indicadores presupuestarios aplicados a ETAPA EP, mismos que permiten detectar cual es el aporte que realiza la Empresa al desarrollo de la ciudad de Cuenca y si los recursos se destinan a mejorar la calidad de vida de la gente.

Para adentrarnos un poco más en los indicadores, se presenta su estructura a través de una ficha técnica, mismas que son empleadas en las instituciones públicas al momento de diseñar o elaborar indicadores de gestión.

EJEMPLO FICHA TÉCNICA									
Nombre del indicador	FCE (factores clave del éxito)	Fórmula del Indicador	Unidad de medida	Estandar	Frecuencia	Fuentes de verificación	Brecha		Observaciones
							Cantidad	%	
Eficacia									
No. De funcionarios publicos capacitados en la Direccion de capacitación de la CGE en el año 2012	Suscribir convenios de cooperación interinstitucional	Eficacia= logrado/planificado	funcionarios públicos	1200	Anual	Certificación capacitados parte de la secretaria, puede ser listado de asistencia	200	17	
Eficiencia									
Cantidad de dólares invertidos en la capacitación de funcionarios públicos en el año 2012		eficiencia= ejecutado/presupuestado	dólares	10000	Anual	Director Financiero me certifico la cédula presupuestaria de ingresos, gastos; además el resultado de gastos	2000	20	

Fuente: Eco. CPA. Teodoro Cubero Abril. MBA, Presentación.

CAPÍTULO 4.

INDICADORES PRESUPUESTARIOS: CASO PRÁCTICO ETAPA EP.

ETAPA EP se ubica en un sitio importante entre las empresas públicas del país, se la reconoce a nivel nacional e internacional por sus altos índices de calidad en sus servicios, con un presupuesto que bordea los 140 millones de dólares anuales, genera empleo directo e indirecto para miles de personas, además, es una fuente generadora de desarrollo económico para la ciudad a través de la inversión pública.

En el presente capítulo revisaremos cómo ha evolucionado la inversión de la Empresa en obra pública en los últimos cuatro años y como el aporte de los contribuyentes está siendo retribuido en el mejoramiento de su calidad de vida a través de los servicios que brinda ETAPA EP. Además, se analizarán las herramientas que permite alcanzar los objetivos de índole presupuestario, como son los indicadores.

Los indicadores se han convertido en una herramienta importante para la rendición de cuentas por parte de los administradores de las empresas públicas, su utilización en base a la información presupuestaria es un valioso aporte para transparentar la información, demandada constantemente por los ciudadanos en su triple condición de electores, usuarios de servicios públicos y contribuyentes; en donde los indicadores permiten transmitir la información de manera clara, adecuada y oportuna.

Entre los principales beneficios de los indicadores están: la generación de información útil para el proceso de toma de decisiones, que permite generar las correcciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos empresariales, son como medidores de la evolución de la empresa y además, permite realizar un seguimiento de los proyectos planes y programas presupuestados que han sido ejecutados en los tiempos y con los recursos asignados.

Los indicadores que veremos más adelante se han desarrollado en coordinación con funcionarios de la Subgerencia de Planificación de ETAPA EP y toman como base el artículo desarrollado por Maria Belén Gómez y José Miguel Fernández Fernández, titulado: *Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades*, con el objetivo de que los índices presentados sean un aporte para la buena gestión administrativa y financiera de la Empresa.

Para elaborar un indicador se debe considerar lo siguiente:

- Deben ser comprensibles y fáciles de interpretar.
- Sencillos de obtener, sin necesidad de cálculos complejos.
- Flexibles a los cambios que se puedan presentar en el transcurso del análisis.
- Confiables para ser revisados por personas internas y externas.
- No deben dar margen a la confusión.
- Deben reflejar exactamente la realidad de la empresa o situación que se esté analizando, permitiendo la toma precisa de decisiones.

Para elaborar los indicadores presupuestarios, se requiere principalmente de la información de ingresos y gastos de la entidad, además del grado de cumplimiento de los planes operativos anuales del periodo de análisis, los que a continuación se exponen:

POA 2010

Nombre del proyecto	POA Propuesto	POA Ejecutado	POA Cumplimiento	POA Indicador	Comienzo	Finalizar	Ano POA
2010							
POA SUBGERENCIA DE PLANIFICACIÓN	93,75	82,55	88,05	cumplido	04/01/2010	02/06/2011	2010
POA AUDITORIA INTERNA ETAPA EP 2010	99,96	79,57	79,60	parcialmente cumplido	04/01/2010	31/12/2010	2010
POA SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA	100,00	73,47	73,47	parcialmente cumplido	01/01/2010	31/12/2010	2010
POA AÑO 2010 GERENCIA DE TELECOMUNICACIONES	100,00	83,45	83,45	cumplido	09/07/2009	16/12/2011	2010
UCANC PLAN OPERATIVO 2010	100,00	81,88	81,88	cumplido	01/01/2010	31/12/2010	2010
POA 2010- SUEP	99,99	82,96	82,97	cumplido	01/12/2008	26/07/2013	2010
POA 2010 SGAPA	100,00	51,73	51,73	no cumplido	01/04/2009	24/04/2012	2010
POA GERENCIA COMERCIAL	100,00	59,85	59,85	no cumplido	01/01/2010	31/12/2010	2010
POA SUBGERENCIA FINANCIERA 2010	100,00	99,7	99,70	cumplido	04/01/2010	31/12/2010	2010
POA SUBGERENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL	100,00	76,91	76,91	parcialmente cumplido	04/01/2010	31/12/2010	2010
POA 2010 PNC(REFORMULADO)	100,00	81,63	81,63	cumplido	04/01/2010	28/03/2011	2010
POA SUBGERENCIA GESTION DEL TALENTO HUMANO	100,00	84,58	84,58	cumplido	01/01/2010	31/12/2010	2010
POA 2010 SUBGERENCIA DE INFORMATICA	88,55	84,92	95,90	cumplido	18/01/2010	08/05/2012	2010

Fuente: POA 2010. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación, Departamento de Planificación y Control.

POA 2011

Nombre del proyecto	POA Propuesto	POA Ejecutado	POA Cumplimiento	POA Indicador	Comienzo	Finalizar	Año POA
2011							
POA SUBGERENCIA INGENIERIA PROYECTOS	93,00	90,77	84,20	cumplido	27/02/2009	07/12/2012	2011
POA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA 2011	100,00	100,00	100,00	cumplido	18/10/2010	30/12/2011	2011
POA SUBGERENCIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	91,00	95,20	99,54	cumplido	22/02/2010	08/05/2012	2011
POA 2011 SUBGERENCIA DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	100,00	87,45	82,58	cumplido	03/01/2011	25/01/2012	2011
POA SUBGERENCIA FINANCIERA	89,00	93,84	93,56	cumplido	03/01/2011	12/01/2012	2011
POA GERENCIA DE TELECOMUNICACIONES	91,00	74,13	75,66	parcialmente cumplido	09/07/2009	14/07/2014	2011
POA 2011 - UNIDAD EJECUTORA	91,00	72,50	81,45	cumplido	28/05/2008	21/08/2013	2011
POA SUBGERENCIA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO AGUA	91,00	88,26	91,12	cumplido	06/12/2010	05/11/2012	2011
POA GERENCIA COMERCIAL	100,00	97,15	97,69	cumplido	03/01/2011	30/12/2011	2011
POA SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA	100,00	94,00	93,50	cumplido	13/12/2010	10/11/2011	2011
POA DEL PARQUE NACIONAL CAJAS	100,00	88,46	90,20	cumplido	03/01/2011	02/01/2012	2011
POA DE LA SUBGERENCIA DE GESTION AMBIENTAL	99,00	60,79	76,17	parcialmente cumplido	03/01/2011	30/12/2011	2011
POA DE LA UNIDAD DE AGUA NO CONTABILIZADA	99,00	73,10	80,69	cumplido	03/06/2010	26/06/2012	2011
POA SUBGERENCIA DE PLANIFICACIÓN	97,00	93,30	93,16	cumplido	03/01/2011	05/11/2012	2011

Fuente: POA 2011. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación, Departamento de Planificación y Control.

POA 2012

EJECUCIÓN PLAN OPERATIVO ANUAL				
GERENCIAS Y/O SUBGERENCIAS	PROPUESTO	EJECUTADO	CUMPLIMIENTO POR ÁREA	CUMPLIMIENTO COMPARTIDO
	%	%	%	%
ÁREAS QUE INTERVIENEN DIRECTAMENTE EN LA CADENA DE VALOR DEL MAPA GENERAL DE PROCESOS				(1)
SUBGERENCIA DE INGENIERIA Y PROYECTOS AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	96,88%	76,42%	78,88%	78,88%
SUBGERENCIA DE OPERACIONES AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	100,00%	86,37%	86,37%	86,37%
GERENCIA DE TELECOMUNICACIONES	100,00%	91,61%	91,61%	91,61%
SUBGERENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL	100,00%	87,24%	87,24%	87,24%
SUBGERENCIA CORPORACIÓN PARQUE NACIONAL CAJAS	100,00%	84,94%	84,94%	84,94%
GERENCIA COMERCIAL	100,00%	78,56%	78,56%	78,56%
PORCENTAJE PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO DEL POA			84,60%	84,60%
ÁREAS QUE INTERVIENEN COMO SOPORTE EN LA CADENA DE VALOR DEL MAPA GENERAL DE PROCESOS				(2)
SUBGERENCIA DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	100,00%	93,40%	93,40%	88,12%
SUBGERENCIA FINANCIERA	93,00%	82,00%	88,17%	86,03%
SUBGERENCIA DE SISTEMAS DE TELECOMUNICACIONES	57,00%	52,62%	92,32%	87,69%
SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA	100,00%	78,37%	78,37%	82,11%
UNIDAD DE CONTROL DE AGUA NO CONTABILIZADA	100,00%	72,95%	72,95%	79,94%
SUBGERENCIA DE PLANIFICACIÓN	100,00%	94,45%	94,45%	88,54%
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA	100,00%	100,00%	100,00%	90,76%
PORCENTAJE PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO DEL POA			76,23%	85,40%
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO TOTAL DE LA EMPRESA				85,44%

Fuente: POA 2012. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación, Departamento de Planificación y Control.

POA 2013

EJECUCIÓN PLAN OPERATIVO ANUAL			
PLANES OPERATIVOS ETAPA EP	PROPUESTO	EJECUTADO	CUMPLIMIENTO POA
	%	%	%
GERENCIA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	96,35%	81,27%	84,35%
GERENCIA DE TELECOMUNICACIONES	92,00%	72,80%	79,13%
SUBGERENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL	100,00%	86,76%	86,76%
CORPORATIVO	99,50%	83,64%	84,06%
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO TOTAL DE LA EMPRESA			83,57%

Fuente: POA 2013. ETAPA EP, Subgerencia de Planificación, Departamento de Planificación y Control.

Evolución de ingresos y gastos de ETAPA EP en el periodo 2010-2013.

**COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE ETAPA EP
EN MILES DE USD**

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013
INGRESOS CORRIENTES	50.611.446	52.305.593	60.207.796	63.977.350
TELECOMUNICACIONES	24.049.934	24.686.782	25.493.886	23.480.826
AGUA POTABLE	13.799.619	12.400.559	13.914.564	14.049.101
ALCANTARILLADO	5.028.543	5.030.240	5.261.860	5.627.418
BANDA ANCHA	2.652.583	5.624.345	9.530.558	13.145.350
TV SATELITAL	0	0	0	144.577
OTROS INGRESOS CORRIENTES	5.080.767	4.563.667	6.006.928	7.530.078
INGRESOS DE CAPITAL	11.143.030	7.113.769	14.727.255	5.137.483
DEL GOBIERNO CENTRAL (TRANSF. DEL MEF)	4.716.653	376.018	0	0
DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	107.256	0	59.762	0
DEPOSITO A PLAZO MONEDA CURSO LEGAL	0	0	7.574.663	0
BANCO DEL ESTADO	6.299.346	3.483.933	2.302.758	5.129.988
SENAGUA -QUIMSACocha	0	0	3.000.000	0
DEL SECTOR PRIVADO CONVENIOS	0	3.074.275	1.335.383	0
DE ENTIDADES GOBIERNO SECCIONAL	0	117.940	0	0
DE EMPRESAS PUBLICAS (CORPOR. MUNICIP)	0	0	454.690	0
OTROS INGRESOS DE CAPITAL	19.774	61.604	0	7.495
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	95.324.843	100.277.368	68.744.174	58.011.325
BANCO DEL ESTADO	11.615.720	3.323.667	3.365.786	16.514.658
BCO INTERAMERICANO DESARROLLO BID	18.113.904	14.894.550	10.913.873	11.915.781
DE FONDOS DE AUTOGESTION	58.267.229	73.505.481	45.125.747	0
CTAS X COBRAR AÑOS ANTERIORES	7.327.990	8.553.670	9.338.768	6.797.596
BCO. DEL AUSTRO	0	0	0	3.000.000
SALDOS BCOS AL 31 DIC 2013 - INCLUYE CFN	0	0	0	19.783.289
TOTAL	157.079.319	159.696.730	143.679.224	127.126.158

Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos.

**INGRESO PRESUPUESTADO DE ETAPA EP
EN MILES DE USD**

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013
INGRESOS CORRIENTES	56.608.777	56.199.347	62.914.793	67.861.936
INGRESOS DE CAPITAL	11.504.616	11.226.076	21.227.611	7.432.564
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	92.274.975	98.209.167	75.268.593	64.545.500
TOTAL	160.388.368	165.634.590	159.410.997	139.840.000

Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos.

**COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS DE ETAPA EP
EN MILES DE USD**

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013
GASTO CORRIENTE	7.280.028,35	9.830.781,50	10.523.602,59	10.248.403,48
GASTOS EN PERSONAL	4.535.644,64	5.246.877,67	5.500.768,29	5.414.304,37
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	1.173.390,41	2.050.993,04	2.213.200,65	1.705.246,75
GASTOS FINANCIEROS	1.071.772,01	1.844.428,86	2.019.741,65	2.240.467,57
OTROS GASTOS CORRIENTES	106.685,11	222.549,95	252.655,78	378.903,56
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENT	392.536,18	465.931,98	537.236,22	509.481,23
GASTO DE PRODUCCIÓN	27.067.782,66	38.238.556,06	41.997.642,34	46.803.942,85
GASTOS EN PERSONAL PARA PRODUCCION	14.881.441,09	17.463.701,30	19.223.464,58	21.770.250,90
BIENES Y SERVICIOS PARA PRODUCCION	11.700.954,86	19.819.094,97	21.791.616,04	23.398.172,80
OTROS GASTOS DE PRODUCCION	485.386,71	955.759,79	982.561,72	1.635.519,15
GASTO DE INVERSIÓN	28.557.838,64	35.982.264,69	43.426.485,32	19.795.564,91
GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSION	3.273.638,10	3.108.816,96	3.780.055,67	4.433.655,23
BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSION	3.970.659,04	3.949.899,32	6.891.543,77	3.795.170,19
OBRAS PUBLICAS	21.296.404,04	28.898.488,71	32.108.721,98	10.662.490,77
OTROS GASTOS DE INVERSION	17.137,46	25.059,70	639.163,90	904.248,72
TRANSFERENCIA Y DONACIONES INVERSION	0,00	0,00	7.000,00	0,00
GASTO DE CAPITAL	3.715.337,18	15.382.397,59	11.189.314,48	10.690.794,05
ACTIVOS DE LARGA DURACION	3.675.337,18	10.267.735,09	11.189.314,48	10.653.961,44
INVERSIONES FINANCIERAS	40.000,00	5.114.662,50	0,00	36.832,61
APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	4.533.089,84	5.275.359,66	7.877.029,39	10.180.082,93
AMORTIZACION DE LA DEUDA PUBLICA	2.194.423,65	2.433.885,69	3.112.342,35	6.748.629,19
PASIVO CIRCULANTE	2.338.666,19	2.841.473,97	4.764.687,04	3.431.453,74
TOTAL	71.154.076,67	104.709.359,50	115.014.074,12	97.718.788,22

Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de gastos.

**GASTO PRESUPUESTADO DE ETAPA EP
EN MILES DE USD**

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013
GASTO CORRIENTE	11.661.464,00	12.436.005	13.851.345	12.140.799
GASTO DE PRODUCCIÓN	50.127.479	51.058.033	50.527.112	58.139.357
GASTO DE INVERSIÓN	71.693.272	68.659.643	62.903.736	42.886.784
GASTO DE CAPITAL	21.645.042	27.419.354	21.947.291	14.981.000
APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	5.261.111	6.061.555	10.181.513	11.692.061
TOTAL	160.388.368	165.634.590	159.410.997	139.840.000

Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de gastos.

4.1 INDICADORES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Este tipo de indicadores está destinado a valorar los resultados de la gestión presupuestaria, tratando de conocer el grado en que las previsiones definitivas de ingresos han dado lugar a la liquidación de derechos, y los créditos definitivos han producido reconocimiento contable de obligaciones.

En la ejecución presupuestaria se valora principalmente el grado de cumplimiento de las previsiones de ingresos y de gastos, aquí se desarrolla un serie de indicadores que nos permite visualizar lo antes mencionado, y valorar la gestión que ha tenido ETAPA EP con respecto a las previsiones.

4.1.1 INDICADORES DE INGRESOS

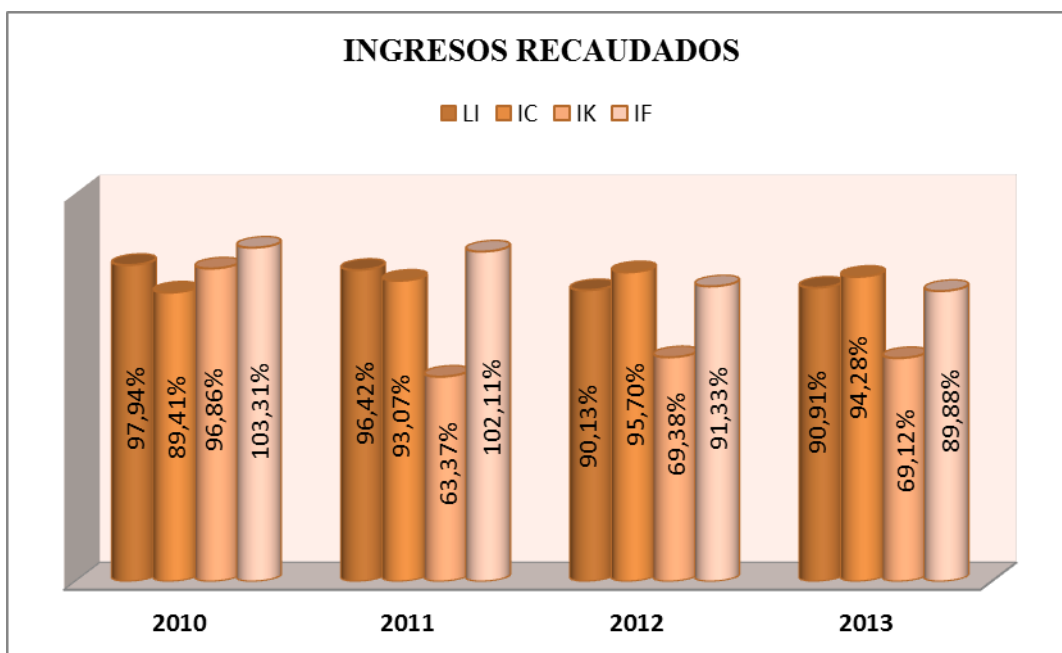
Estos indicadores miden el porcentaje de las previsiones definitivas de ingresos que han dado lugar al reconocimiento contable de derechos liquidados, valores entre el 80% y 105% se consideran satisfactorios, en cambio, valores inferiores alertan sobre la formulación de unas previsiones excesivas de ingresos, práctica no deseable pero común en algunas empresas públicas.

INDICES DE EJECUCIÓN INGRESOS.

	2010	2011	2012	2013
INDICADOR				
Ingresos Totales (IT). Distribución de los ingresos recaudados frente a las obligaciones pagadas.				
IT = $\frac{\text{Ingresos recaudados}}{\text{Gastos pagados}}$	157079319 71154077	2,21 v 159696730 104709360	1,53 v 143679224 115014074	1,25 v 127126158 97718788
				1,30 v
Liquidación de ingresos (LI). Porcentaje de recaudaciones frente a lo presupuestado				
LI = $\frac{\text{Ingresos recaudados}}{\text{Ingresos presupuestados}} \times 100$	157079319 160388368	97,94% 159696730 165634590	96,42% 143679224 159410997	90,13% 127126158 139840000
				90,91%
Ingresos corrientes (IC). Porcentaje de recaudaciones corrientes en el ejercicio frente al ingreso corriente presupuestado				
IC = $\frac{\text{Recaudación ingresos corrientes.}}{\text{Ingresos corrientes presupuestados}} \times 100$	50611446 56608777	89,41% 52305593 56199347	93,07% 60207796 62914793	95,70% 63977350 67861936
				94,28%
Ingresos de capital (IK). Porcentaje de recaudaciones netas de capital en el ejercicio sobre los ingresos de capital presupuestados				
IK = $\frac{\text{Recaudación ingresos de capital}}{\text{Ingresos de capital presupuestados}} \times 100$	11143030 11504616	96,86% 7113769 11226076	63,37% 14727255 21227611	69,38% 5137483 7432564
				69,12%
Ingresos de financiamiento (IF). Porcentaje de recaudaciones netas de financiamiento en el ejercicio sobre el ingresos de financiamiento presupuestados				
IF = $\frac{\text{Recaudación ingresos de financiamiento}}{\text{Ingresos de financiamiento presupuestados}} \times 100$	95324843 92274975	103,31% 100277368 98209167	102,11% 68744174 75268593	91,33% 58011325 64545500
				89,88%

Índice de ingresos corrientes (IIC) .Distribución de los ingresos corrientes frente a las obligaciones en inversiones y/o producción pagadas.								
IIC-I = $\frac{\text{Recaudación ingresos corrientes.}}{\text{Gastos pagados en Inversión}}$	50.611.446	1,77 v	52.305.593	1,45 v	60.207.796	1,39 v	63.977.350	3,23 v
	28.557.839		35.982.265		43.426.485		19.795.565	
IIC-P = $\frac{\text{Recaudación ingresos corrientes.}}{\text{Gastos pagados en producción}}$	50.611.446	1,87 v	52.305.593	1,37 v	60.207.796	1,43 v	63.977.350	1,37 v
	27.067.783		38.238.556		41.997.642		46.803.943	

Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos y gastos.



Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos y gastos.

Análisis de resultados:

- En el IT vemos que la capacidad de inversión de la empresa en los últimos años no ha cumplido con los presupuestos planteados, podemos observar que los gastos se pueden cubrir más de dos veces como el caso del año 2010.
- Si se considera satisfactorio los valores recaudados que superen el 80% de lo presupuestado, entonces la Empresa ha realizado las gestiones necesarias para que se cumplan con las previsiones de ingresos, esto nos refleja los indicadores LI, IC, IF.
- Los índices de ingresos de capital del año 2011, 2012 y 2013 presentan valores inferiores a lo esperado, provocado principalmente por el incumpliendo del gobierno en las transferencias del ex ICE a las telecomunicaciones.

- Los indicadores IIC-I y IIC-P son los que más llaman la atención dado que están relacionados directamente con la inversión y producción de la Empresa, es decir, cuánto invertimos de nuestros ingresos corrientes. Como vemos los números no son tan alentadores sobre todo en el año 2013, éstos índices se dan por el incumplimiento de los planes operativos anuales, es decir, no se concretan los proyectos, planes y programas que estuvieron presupuestados.
- En general, los índices de ingresos son alentadores por los porcentajes de cumplimiento en sus previsiones. Además debemos revisar las causas que han motivado para que los POA's no se cumplan conforme a lo programado.

4.1.2 INDICADORES DE GASTOS

Los indicadores de gastos expresan el porcentaje que suponen las obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto de gastos del ejercicio corriente de la Empresa en relación con el volumen de las obligaciones, sean estas corrientes, de inversión o de producción. Es importante, observar por separado el comportamiento que han tenido los diferentes tipos de gastos dentro de ETAPA EP, lo que permite analizar el cumplimiento de su presupuesto y los cambios en la asignación para producción, inversión o gasto corriente en el periodo analizado.

INDICES DE EJECUCIÓN GASTOS.

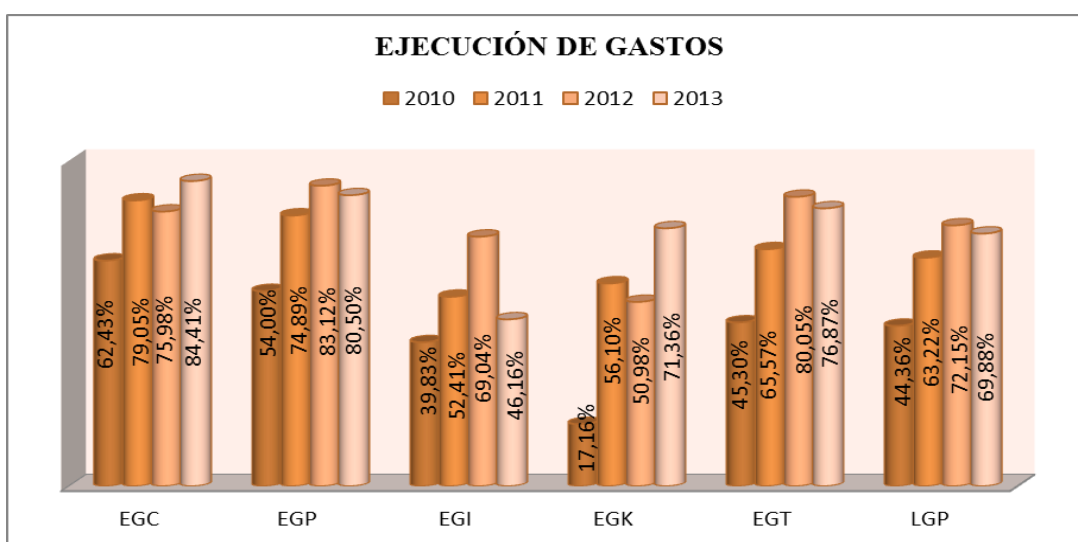
	2010	2011	2012	2013
INDICADOR				
Ejecución de gastos corrientes (EGC). Indica el porcentaje que representa los gastos corrientes sobre el presupuestado.				
$EGC = \frac{\text{Gasto corriente}}{\text{Gasto corriente presupuestado}} \times 100$	7280028,4	9830781,5	10523603	10248403
	11661464	12436005	13851345	12140799
	62%	79%	76%	84%
Ejecución de gastos producción (EGP). Indica el porcentaje que representa los gastos de producción sobre el presupuestado.				
$EGP = \frac{\text{Gasto de producción}}{\text{Gasto de producción presupuestado}} \times 100$	27067783	38238556	41997642	46803943
	50127479	51058033	50527112	58139357
	54%	75%	83%	81%
Ejecución de gastos inversión (EGI). Indica el porcentaje que representa los gastos de inversión sobre el presupuestado.				
$EGI = \frac{\text{Gasto de inversión}}{\text{Gasto de inversión presupuestado}} \times 100$	28557839	35982265	43426485	19795565
	71693272	68659643	62903736	42886784
	40%	52%	69%	46%

Ejecución de gastos capital (EGK). Indica el porcentaje que representa los gastos de capital sobre el presupuestado.				
$EGK = \frac{\text{Gasto de capital}}{\text{Gasto de capital presupuestado}} \times 100$	3715337,2	17%	15382398	56%
	21645042		27419354	
			11189314	51%
			21947291	
			10690794	71%
			14981000	

Ejecución de gastos totales (EG). Indica el porcentaje que representa las obligaciones frente al ingreso del ejercicio.				
$EGT = \frac{\text{Gastos}}{\text{Ingresos}} \times 100$	71154077	45%	104709360	66%
	157079319		159696730	
			115014074	80%
			143679224	
			97718788	77%
			127126158	

Liquidación de gastos pagados (LGP). Indica el porcentaje que representan los gastos pagados sobre el presupuestado				
$LGP = \frac{\text{Gastos pagados}}{\text{Gasto presupuestado}} \times 100$	71154077	44%	104709360	63%
	160388368		165634590	
			115014074	72%
			159410997	
			97718788	70%
			139840000	

Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos y gastos.



Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos y gastos.

Análisis de resultados:

- Como ya lo mencionados, uno de los grandes retos de los administradores en las empresas públicas es la gestión de su presupuesto, ETAPA EP no escapa de esta problemática que tienen las instituciones estatales, promediando en un 50% de cumplimiento sobre todo en los gastos de inversión pilar fundamental para el crecimiento y desarrollo de la ciudad.
- Estos resultados reflejan la falta de gestión en cuanto al cumplimiento de los proyectos que forman parte de los planes operativos anuales, siendo ésta la causa fundamental de los bajos índices obtenidos.

- Si bien la gestión de ingresos es positiva y se cumple con lo proyectado, los gastos reflejan lo contrario, si observamos los resultados obtenidos ninguno de los índices analizados supera el 90% considerado como ideal.
- En el periodo analizado existe dos aspectos a tomar en cuenta, el año 2010 fue el de más bajo rendimiento en cuanto a la gestión presupuestaria con un 45% en relación a los ingresos obtenidos; por el contrario, el año 2012 fue el de mejor gestión con un 80% de gastos con relación a los ingresos.
- Estos altibajos se traduce en dos momentos: primero, que la ciudad y sus ciudadanos tardan en beneficiarse de los proyectos que la Empresa desarrolla, y segundo, que ETAPA EP se está rezagando en su crecimiento.

4.2 INDICADORES DE LA CARGA DE LA DEUDA Y ENDEUDAMIENTO

La gran mayoría de las empresas públicas incluido ETAPA EP, han tenido que recurrir al endeudamiento público para financiar un volumen importante de las inversiones realizadas, en la medida en que, se realizan estos préstamos o créditos bancarios, las empresas asignan una buena parte de su presupuesto para cubrir estas obligaciones, compuesta por intereses y parte de capital. De ahí, la importancia que visibiliza el en analizar la carga de la deuda de ETAPA y su posible riesgo financiero a futuro.

INDICADORES DE LA CARGA DE LA DEUDA Y ENDEUDAMIENTO 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
INDICADOR				
Índice de carga financiera (ICF). Muestra la contribución de cada habitante al endeudamiento de la Empresa.				
ICF = $\frac{\text{Gastos finan. y amortización de deuda}}{\text{Número de habitantes del Cantón Cuenca}}$	3266195,7 6,46 usd/año	4278314,6 8,29 usd/año	5132084 9,78 usd/año	8989096,8 16,90 usd/año
	505585	515859	524991	531906
El índice de relevancia de la carga de la deuda (IRCD). Refleja el porcentaje de las obligaciones reconocidas que han sido originadas por los gastos financieros de la deuda, así como por la amortización o reembolso del principal de la misma.				
IRCD = $\frac{\text{Gastos finan. y amortización de deuda}}{\text{Obligaciones reconocidas netas}} \times 100$	3266195,7 7%	4278314,6 7%	5132084 8%	8989096,8 12%
	46193487	61044233	65715972	76218064
El índice de coste de la deuda (ICD). Muestra el porcentaje que suponen los gastos financieros ocasionados por el endeudamiento con relación al volumen total de deuda.				
ICD = $\frac{\text{Obligac. reconocidas por gastos financieros}}{\text{Deuda}} \times 100$	1071772 2%	1844428,9 3%	2019741,7 3%	2240467,6 3%
	46193487	61044233	65715972	76218064

Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos y gastos, EF.

Análisis de resultados:

- Los gráficos muestran que el índice de carga financiera es el que más ha variado en estos últimos años, a causa del gran incremento de la deuda de la Empresa. Así en el 2010 era aproximadamente de 46 millones y al terminar el año 2013 la deuda supera los 76 millones, con un crecimiento del 65%, ésto se refleja en los gastos financieros y amortización de la deuda pasando de 3 millones a 9 millones de dólares; con lo cual, la contribución de cada habitante a la deuda pasa de 6, 46 a 16,90 dólares por año.
- Recordemos que nuestros ingresos corrientes crecen en el periodo de análisis en un 25%, lo que revela una enorme distancia entre el crecimiento de la deuda y el crecimiento de los ingresos, entonces, deberíamos preguntarnos ¿Hasta dónde la empresa puede endeudarse? Es cierto que, el prestigio de ETAPA EP y sus activos han permitido que la Empresa tenga apertura a financiamiento; sin embargo, estas acciones a futuro podría ser insostenible.
- Con este escenario poco favorable la Empresa necesita más eficiencia en el manejo de recursos y en toda la gestión empresarial. Debe tomar que permita bajar costos y subir sus ingresos y entre las alternativas que tiene, puede ser la revisión de tarifas vigentes.
- Los índices de relevancia de la carga de la deuda y coste de la deuda, se mantienen relativamente estable ya que son directamente proporcionales al aumento de las obligaciones, es decir, entre más deuda contraigo mayores serán los valores a desembolsar por gastos financieros y amortizaciones.

4.3 INDICADORES DE EFICIENCIA EN EL SERVICIO

La eficiencia está relacionada con el uso racional de los medio disponibles para llegar a una meta, es decir, alcanzar un objetivo en el menor tiempo posible y con el mínimo uso de recursos. Determinar si los recursos de la empresa tanto humanos, materiales y financieros están siendo aprovechados adecuadamente será importante para la buena gestión empresarial.

INDICADORES DE EFICIENCIA EN EL SERVICIO 2013

INDICADOR			
Eficiencia en la prestación del servicio de Agua (ESAP). Medir la eficiencia en la aplicación de los recursos humanos de Agua Potable			
Personal de Agua Potable + propor.corporativo ESAP = _____ x 1000 No. De conexiones de Agua Potable	569	4,9	Emplea./1000 instalaciones Recomendación BID 4/1000 conexiones de AG y ALC
	115579		
Eficiencia en la prestación del servicio de Alcantarillado (ESAL). Medir la eficiencia en la aplicación de los recursos humanos de Alcantarillado			
Personal de Alcantarillado + propor.corporativo ESAL = _____ x 1000 No. De conexiones de Alcantarillado	244	2,4	Emplea./1000 instalaciones Recomendación BID 4/1000 conexiones de AG y ALC
	102220		
Eficiencia en la prestación del servicio de Telefonía (EST). Medir la eficiencia en la aplicación de los recursos humanos de Telefonía			
# de empleados dedicados al servicio de Telefonía EST = _____ x 1000 # de instalaciones Telefónicas	455	3,0	Emplea./1000 instalaciones Recomendación BID 4/1000 conexiones de Telecomunicaciones
	151704		
Eficiencia en la prestación del servicio de Internet (ESI). Medir la eficiencia en la producción del servicio de Internet			
# de empleados asociados al servicio de INTERNET EST = _____ x 1000 # de instalaciones de INTERNET	105	1,9	Emplea./1000 instalaciones
	54112		

Fuente: HYTSA: Estudios y Proyectos S.A, Auditoria Técnica y de Gestión 2012, Estadísticas de Agua Potable, Alcantarillado y Telecomunicaciones, Estadísticas de personal, Departamento de Planificación e Investigación.

Análisis de resultados:

- Uno de los temas sensibles para cualquier administración de la Empresa ha sido desde siempre el recurso humano, sobre todo porque mucho se ha dicho sobre el exceso de funcionarios en las diferentes áreas y si realmente están siendo eficientes en el servicio con el personal que tiene ETAPA EP.
- Si observamos los indicadores de agua y alcantarillado por separado, posiblemente pensemos que las cifras son manejables y adecuados a la realidad, pero tenemos un valor adicional, que es la recomendación de Banco Interamericano de Desarrollo a través de la Auditoría Técnica y de Gestión realizada en el año 2012, en donde se recomienda que el número de funcionarios por cada mil instalaciones de agua y alcantarillado, juntos no puede pasar de 4 personas.
- Si sumamos los funcionarios tanto de agua como de alcantarillado tenemos 7,3 funcionarios por cada mil instalaciones, con esto vemos que existe 3,3 personas más de lo recomendado.

- Es necesario anotar que la recomendación del BID viene dado por una serie de estadísticas y estudios con empresas que tienen similar estructura que ETAPA EP y brinda los mismos servicios. Si tomamos como base los valores encontrados, entonces la Empresa está siendo ineficiente en el manejo del recurso humano y por lo tanto, existe un gasto innecesario en estos rubros, que son a la vez valores elevados.
- De igual manera sucede con los servicios de telecomunicaciones, donde existe un funcionario adicional de lo que se recomienda, todos estos excesos conlleva a que la Empresa tenga que destinar más recursos al pago de remuneraciones y menos a la inversión en obra pública, teniendo que endeudarse para cubrir estos gastos adicionales, como sucedió en el año 2013 cuando se realizó un préstamo a la banca privada para cubrir el décimo III del año 2013.

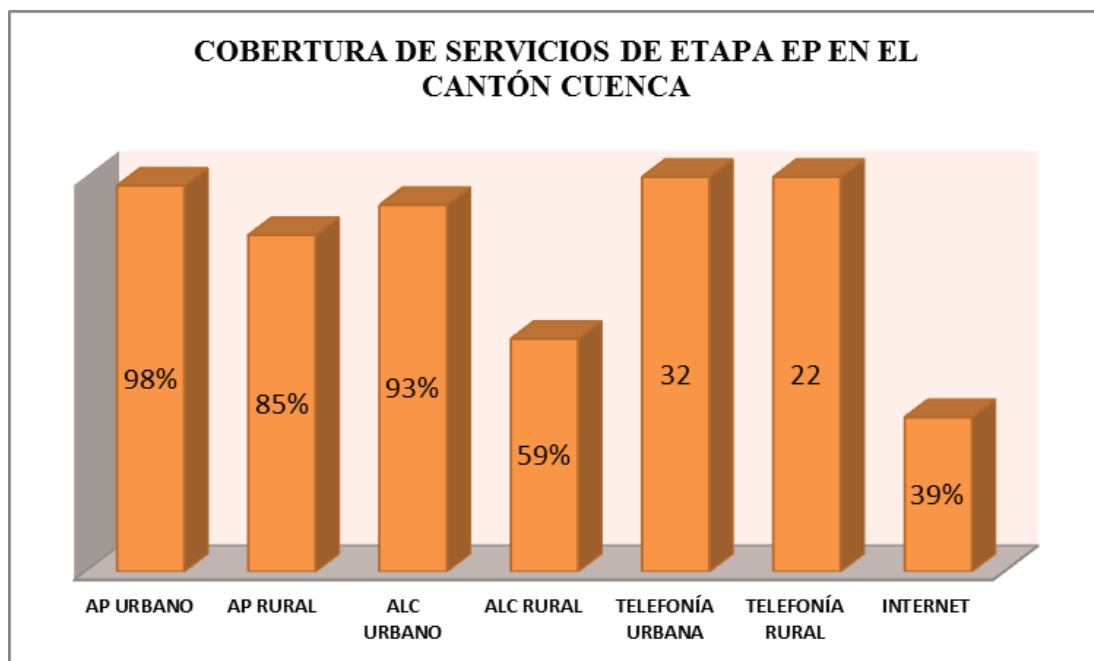
4.4 INDICADORES DE EFICACIA EN EL SERVICIO

La eficacia se refiere a la capacidad de obtener los resultados esperados en determinada situación, los indicadores propuestos plantean justamente lo indicado, es decir, visualizan si ETAPA EP está cumpliendo con su objetivo de llegar a la mayoría de la gente con los servicios que brinda, además, si la metodología de trabajo utilizada para llegar a los consumidores es la adecuada, lo que podremos detectar a través de los resultados obtenidos.

INDICADORES			
Cobertura del servicio de agua potable urbano (CSAPU). Medir la cobertura del servicio de agua potable en la zona urbana del Cantón Cuenca			
$CSAPU = \frac{(\# \text{ Instal. Domicil. AP Urbanas})(\# \text{ Promedio Habit. x Instal.})}{\# \text{ habitantes zona urbana del Cantón Cuenca (área de servicio)}} \times 100$	97322	x 3,9	98%
	385243		
Cobertura del servicio de agua potable rural (CSAPR). Medir la cobertura del servicio de agua potable en la zona rural del Cantón Cuenca			
$CSAPR = \frac{(\# \text{ Instal. Domicil. AP Rural})(\# \text{ Promedio Habit. x Instal.})}{\# \text{ habitantes zona rural del Cantón Cuenca (área de servicio)}} \times 100$	18257	x 3,9	85%
	83523		

Cobertura del servicio de alcantarillado urbano (CSALU). Medir la cobertura del servicio de alcantarillado en la zona urbana del Cantón Cuenca		
$\text{CSALU} = \frac{(\# \text{ Instal. Domicil. Alcanta. Urbano})(\# \text{ Promedio Habit x Instal.})}{\# \text{ habitantes en la zona urbana del Cantón Cuenca (área de servicio)}} \times 100$	91739 x 3,9 385243	93%
Cobertura del servicio de alcantarillado rural (CSALR). Medir la cobertura del servicio de alcantarillado en la zona rural del Cantón Cuenca		
$\text{CSALR} = \frac{(\# \text{ Instal. Domicil. Alcanta. Rural})(\# \text{ Promedio Habit x Instal.})}{\# \text{ habitantes en la zona rural del Cantón Cuenca (área de servicio)}} \times 100$	10481 x 4,7 83523	59%
Densidad del servicio de telefonía urbano (DSTU). Medir el número de instalaciones de telefonía en la zona urbana por cada 100 habitantes del Cantón		
$\text{DSTU} = \frac{\# \text{ de instalaciones telefónicas en la zona urbana}}{\# \text{ de habitantes en la zona urbana del Cantón Cuenca}} \times 100$	110370 344354	32
Densidad del servicio de telefonía rural (DSTR). Medir el número de instalaciones de telefonía en la zona rural del Cantón Cuenca		
$\text{DSTR} = \frac{\# \text{ de instalaciones telefónicas en la zona rural}}{\# \text{ de habitantes en la zona rural del Cantón Cuenca}} \times 100$	41334 187522	22
Cobertura del servicio de internet (CSI). Medir la cobertura del servicio de internet en el Cantón Cuenca		
$\text{CSI} = \frac{\# \text{ de instalaciones de INTERNET Banda Ancha}}{\# \text{ de hogares del Cantón Cuenca}} \times 100$	54112 138400	39%

Fuente: Subgerencia de Planificación de ETAPA EP, Departamento de Planificación y Control, Estadísticas de Agua Potable, Alcantarillado y Telecomunicaciones 2013.



Fuente: Subgerencia de Planificación de ETAPA EP, Departamento de Planificación y Control, Estadísticas de Agua Potable, Alcantarillado y Telecomunicaciones 2013.

Análisis de resultados:

- El objetivo de la Empresa es cubrir el 100% de la población con los servicios que brinda.
- La cobertura de agua potable y alcantarillado urbano está cerca del objetivo, teniendo uno de los índices más altos del país.
- La cobertura del área rural no considera los sistemas de agua potable que son administrados por las Juntas Parroquiales, en donde ETAPA contribuye con insumos para la potabilización del agua.
- La telefonía fija ha sufrido en los últimos años un estancamiento debido al auge de las telecomunicaciones móviles, si bien estos índices son altos en comparación con el resto del país, su crecimiento ha ido descendiendo.
- Uno de los índices positivos para la Empresa es la cobertura del servicio de internet, logrando hasta el momento cubrir el 39% de los hogares, es decir con más de 50 mil conexiones, teniendo un crecimiento exponencial en los últimos años.
- Tal y como nos indican los resultados, los esfuerzos de la Empresa por llegar con sus servicios a cada uno de los contribuyentes está dando resultados positivos, si bien en temas de telecomunicaciones la competencia es fuerte, es

necesario buscar nuevas alternativas de negocios que permita compensar su estancamiento.

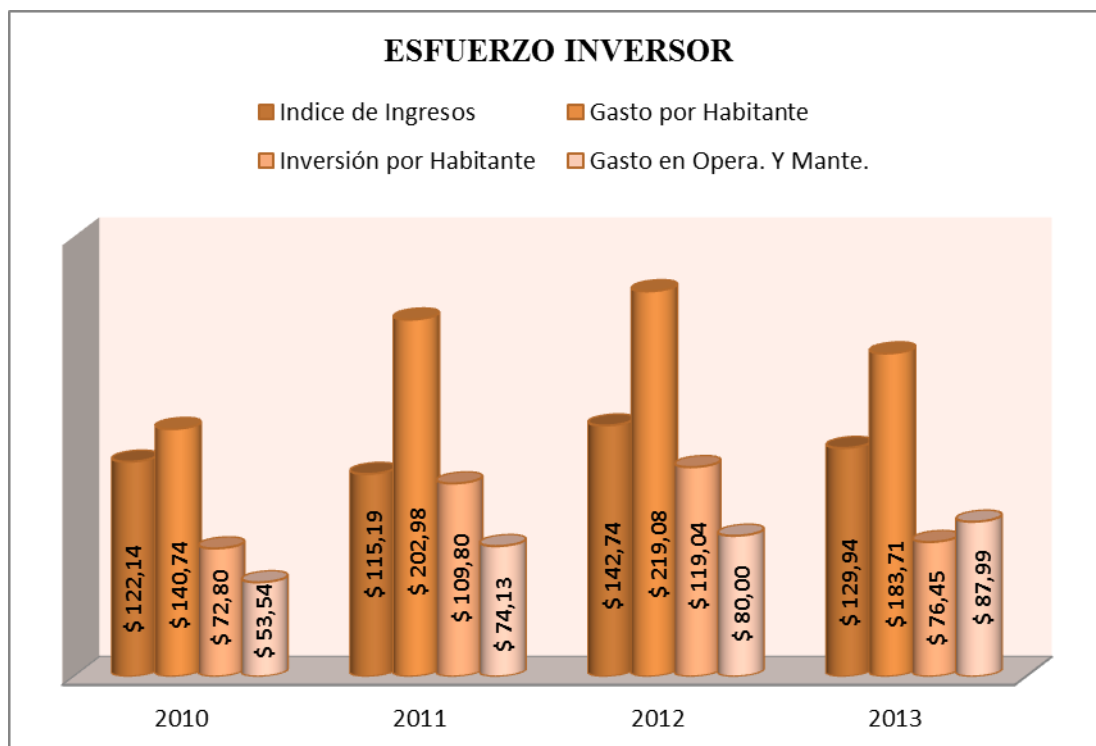
4.5 INDICADORES DEL ESFUERZO INVERSOR

Estos indicadores están entre los más importante para la Empresa, dado que reflejan la capacidad de inversión por habitante del cantón Cuenca, devolviendo su aporte en obras de infraestructura y servicios tanto en agua potable como en telecomunicaciones, por lo tanto los resultados reflejarán la gestión en el manejo de los recursos por parte de los administradores de ETAPA EP, que debe estar dirigida a buscar el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

INDICES DE ESFUERZO INVERSOR.

	2010	2011	2012	2013
INDICADOR				
Índice de Ingresos Totales. Refleja el volumen de ingresos per cápita, sin considerar el financiamiento.				
IT = $\frac{\text{Ingresos corrientes + Ingreso de capital}}{\text{Número de habitantes del cantón Cuenca}}$	61754476 122,14 usd/año	59419362 115,19 usd/año	74935050 142,74 usd/año	69114833 129,94 usd/año
	505585	515859	524991	531906
Ingresos Corrientes (IC). Refleja el volumen de ingresos corrientes per cápita.				
IC = $\frac{\text{Ingresos corrientes}}{\text{Número de habitantes del cantón Cuenca}}$	50611446 100,10 usd/año	52305593 101,40 usd/año	60207796 114,68 usd/año	63977350 120,28 usd/año
	505585	515859	524991	531906
Gasto público por habitante. Permite obtener el gasto total que realiza la Empresa por cada habitante.				
GP = $\frac{\text{Gastos totales}}{\text{Número de habitantes del cantón Cuenca}}$	71154077 140,74 usd/año	104709360 202,98 usd/año	115014074 219,08 usd/año	97718788 183,71 usd/año
	505585	515859	524991	531906
Inversiones por Habitante (IH). Muestra la inversión de la Empresa por habitante.				
IH = $\frac{\text{Gastos de Inversión + capital + financiamiento}}{\text{Número de habitantes del cantón Cuenca}}$	36806266 72,80 usd/año	56640022 109,80 usd/año	62492829 119,04 usd/año	40666442 76,45 usd/año
	505585	515859	524991	531906
Operación y Mantenimiento por Habitante (OM). Presenta la cantidad invertida en operación y mantenimiento (producción) por habitante.				
OM = $\frac{\text{Gastos de producción}}{\text{Número de habitantes del cantón Cuenca}}$	27067783 53,54 usd/año	38238556 74,13 usd/año	41997642 80,00 usd/año	46803943 87,99 usd/año
	505585	515859	524991	531906
Gasto Corriente por Habitante (GC). Representa el gasto administrativo de la Empresa por habitante.				
GC = $\frac{\text{Gastos Corrientes}}{\text{Número de habitantes del cantón Cuenca}}$	7280028,4 14,40 usd/año	9830781,5 19,06 usd/año	10523603 20,05 usd/año	10248403 19,27 usd/año
	505585	515859	524991	531906

Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos y gastos, Subgerencia de Planificación de ETAPA EP, Departamento de Planificación y Control.



Fuente: Departamento de Presupuesto de ETAPA EP, cédulas presupuestarias de ingresos y gastos, Subgerencia de Planificación de ETAPA EP, Departamento de Planificación y Control.

Análisis de resultados:

- Los resultados obtenidos en los indicadores del esfuerzo inversor, son los más importantes para determinar el aporte que realiza ETAPA EP al crecimiento económico de la ciudad de Cuenca, sobre todo porque lo relacionamos con los contribuyentes de la Empresa.
- Los índices de ingresos totales refleja los valores que recibe la Empresa en el año por habitante, sin considerar el financiamiento dado por entidades crediticias como el BID, Banco del Estado, etc., estos ingresos se componen por ingresos corrientes (generado por la venta de servicios de ETAPA EP) y por los ingresos de capital que son transferencias del Gobierno y otros rubros no reembolsables. Como se puede apreciar los resultados son variables siendo su mejor año el 2012 donde recibe de los contribuyentes un promedio de 142,74 usd por año.
- En los ingresos corrientes podemos observar una tendencia ascendente, recordemos que los ingresos corrientes están formados exclusivamente por la venta de servicios que ofrece la Empresa, que va desde agua potable hasta

telecomunicaciones, tendencia impulsada principalmente por la venta de internet y por el incremento de nuevos servicios, estos datos nos servirán para compararlos con la inversión que realiza la Empresa por habitante, es decir cuánto se está devolviendo a la ciudad en obra.

- Con los índices de gastos totales se pueden realizar los primeros análisis de gastos contra ingresos, como se evidencian gastos por habitante (incluido gasto corriente) supera los ingresos totales (sin considerar financiamiento), con éste comportamiento la Empresa está devolviendo a la ciudad más de lo que recibe.
- Es importante mencionar que los gastos en personal que son parte de los gastos corrientes considerando solamente sueldos y salarios supera los 30 millones de dólares al año, lo que represente más el 50% de total de los ingresos corrientes solamente el último año.
- En lo que respecta a inversión por habitante, vemos que la Empresa invierte menos de lo que recibe, por ejemplo, en el año 2013 cada habitante aporta con 129,94 usd al año de los cuales se invierten en obra 76,45 usd representando un 58% del total. Si lo comparamos con el análisis de los gastos totales esto parecería contradictorio, pero recordemos que en la inversión se considera únicamente lo destinado a obra pública y a mejorar la calidad de vida de la gente, objetivo fundamental de la Empresa.
- Con los resultados obtenidos cabe preguntarnos: ¿Estos índices están acorde con la realidad de la Empresa y la ciudad?, para contestarnos sería necesario realizar un estudio comparativo con otras empresas que tengan la misma estructura y brinden los mismos servicios que ETAPA EP, tema de estudio amplio e importante para la Empresa.
- También es necesario recordar que las tarifas de los servicios de agua potable, alcantarillado y telefonía no se han revisado en los últimos 14 años, por lo tanto la empresa ha soportado por ejemplo la inflación anual en el tema de sueldos y salarios, en otros costos.
- Si bien los montos de inversión de la Empresa puede ser adecuado para algunos y para otros no representaría la realidad de la ciudad, se ve necesario recordar algunas instancias de la gestión empresarial; los indicadores anteriores nos mostraron que el número de funcionario por cada mil conexiones es alta en comparación con las recomendaciones, por lo tanto, se

debe revisar y calcular cual es el exceso de personal que está soportando la empresa. Además, existe gastos excesivos en auspicios, lo cual en muchos de los casos son innecesarios, porque sabemos que ETAPA EP es una marca que se vende sola por su calidad de servicios.

- La contribución per cápita de los habitantes del cantón Cuenca en operación y mantenimiento para los servicios que brinda ETAPA EP, sigue una tendencia ascendente, causado por el incremento de clientes en los diferentes servicios, en internet, instalaciones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, etc.
- Los índices de gasto corriente por habitante se ha mantenido estable en los últimos tres años.

CONCLUSIONES

El objetivo de la investigación buscaba determinar el aporte que realiza ETAPA EP al desarrollo de Cuenca a través de indicadores presupuestarios, los mismos que permiten establecer la efectiva inversión dentro del crecimiento económico de la ciudad, los datos y los resultados encontrados producto del análisis realizado ha permitido cumplir con este objetivo, llegando a las siguientes conclusiones:

- Se determinó que los presupuestos son medidores de gestión, la correcta o incorrecta administración casi siempre se mide a través de la ejecución de un presupuesto, me atrevo a decir que, es la parte medular de cualquier empresa, tener un presupuesto financiado garantiza la supervivencia del negocio. Este escenario lo encontramos en las empresas públicas donde el presupuesto se convierte en el pilar que garantiza la continuidad de las instituciones, siempre y cuando los recursos sean manejados en forma eficiente y transparente, porque puede ser causante de problemas financieros si los recursos no se destinan a los proyectos que fueron presupuestados.
- En las empresas privadas sobre todo, en las pequeñas y medianas, no se aprovecha todo el potencial de un presupuesto porque no existe una normativa que controle su desarrollo, lo que no sucede en las empresas o instituciones públicas. Para las empresas grandes el presupuesto es un medio para maximizar sus utilidades, permitiendo evaluar los recursos humanos y financieros que se utilizan en los grandes proyectos de inversión.
- Otro medidor de gestión importante sobre todo en las empresa públicas es el indicador, que no es otra cosa que evaluar variables de acontecimientos que nos interesa conocer; los resultados nos demuestran cual es el camino que las instituciones han tomado en temas de índole financiero, administrativo, de personal, etc., se convierten en punto de partida para hacer correcciones o fortalecer las acciones que se desarrollan.
- La elaboración de indicadores en ETAPA EP se intensifica a partir de las obligaciones que contrae con organismos multilaterales de crédito como el

BID, BEDE, etc., en donde se plantea un seguimiento de las recomendaciones de estos organismos a través de indicadores de gestión, de ahí que, actualmente se viene aplicando una serie de indicadores en el plan estratégico de la Empresa y con la elaboración de los indicadores propuestos en esta trabajo, se fortalece aún más la aplicación de esta importante herramienta de gestión.

- Con la elaboración de los indicadores, se comprobó que la inversión que realiza la empresa por habitante sufre de fuertes altibajos en los últimos cuatro años y una baja sustancial sobre todo en el último año, a pesar que, los ingresos por habitante se van incrementando. Datos importantes que permitirá evaluar hacia donde se direcciona los recursos y cual es su destino final.
- Se probó que los presupuestos destinados a obra pública en los últimos cuatro años ha disminuido considerablemente sobre todo el último año, a pesar que el endeudamiento de la Empresa ha subido, así como también se ha incrementado el gasto corriente y los gastos por endeudamiento.
- Se determinó que a pesar que los gastos totales de la empresa van en aumento, sin embargo, no se está destinando lo suficiente a la inversión en obra pública, que es la razón de ser de la Empresa, es decir, a satisfacer las necesidades de la comunidad. Si bien los índices de eficacia son positivos para la empresa no es menos cierto que los excesos sobre todo en personal (índices de eficiencia) hacen que la empresa destine menos recursos a inversión y los índices de endeudamiento crezcan.
- Es importante realizar un estudio definitivo de las tarifas que permita estar acorde con la realidad del país y a la par con la competencia, de tal manera que se recuperen sus ingresos y se incrementen los niveles de inversión.
- Necesario también, reducir costos en mano de obra y gastos que no están alineados con la misión de la ETAPA EP, aliviando la carga presupuestario y mejorando su cumplimiento.

- Los proyectos que se desarrollan deben ser estudiados y analizados minuciosamente, de tal manera que permita por un lado que la Empresa recupere su inversión y por otro lograr el bienestar de la comunidad, esto va a permitir el cumplimiento de los POA's y del presupuesto.
- Por último, los datos que obtenemos de los indicadores, van a causar efecto si los administradores los acogen como un reflejo real de la Empresa y sobre todo los ponen como punto de partida para mejorar su gestión y su estructura, caso contrario serán simplemente datos fríos descritos en un papel.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE M., Lucio; CARPIO B., Patricio. *Presupuesto participativo: una guía práctica*, Intercooperation. Cuenca, 1 ed.
- BURBANO RUIZ, Jorge. *Presupuestos: un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*, McGraw Hill, Bogotá, 4ta. Ed., 2011.
- CABEZA, Maria Alejandra. *Indicadores de Gestión en la Educación Superior como herramienta de la planificación estratégica*, Universidad Simón Bolívar.
- CABRERA, Maritza; SANUNGA, Maria. *Establecimiento de indicadores presupuestarios como parte del proceso de evaluación del presupuesto de la Empresa Pública Municipal de movilidad, tránsito y Transporte de Cuenca (EMOV EP) por el periodo 2011*. Repositorio digital de la Universidad de Cuenca, 2011.
- CARREÑO MENDOZA, Lorena. *Administración de Empresas: Funciones del Proceso Administrativo*, Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí.
- *Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización*, COOTAD, vigente desde Octubre 2010, Art. 164.
- *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, octubre 2010, Art. 1, 95, 96, 97, 98, 106, 113, 119 y 121.
- *Constitución de la República del Ecuador*, julio 2008, Art. 95 y 293.
- CORDOBA PADILLA, Marcial. *Finanzas Públicas: Soporte para el desarrollo del Estado*, Ecoe Ediciones, Bogotá-Colombia, 2da. Ed., 2009.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Planeación estratégica: Fundamentos y aplicaciones*, McGraw Hill. México, 2da Ed., 2011.
- GOMEZ, Maria Belén; FERNENDEZ FERNANDEZ, José Miguel, *Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades*.
- HERNADEZ Y RODRIGUEZ, Sergio. PULIDO MARTINEZ, Alejandro. *Fundamentos de Gestión Empresarial: Enfoque basado en competencias*, McGraw Hill, México, 2011.

- HURTADO, Federico Atehortúa, “*Gestión de Auditoría de la Calidad para Organizaciones Públicas*, Universidad de Antioquia.
- JOHN Tennent, *Gestión Financiera: Principios básicos*, Ediecuatorial Colección Nueva Economía. Quito-Ecuador, 1ra Ed., 2010.
- *Ley Orgánica de Empresas Públicas*, Art.40.
- MOLINA, Fran G. *Sistema de Gestión Estratégica Integral: Proceso Metodológico de Implantación paso a paso*, Imprenta Miraflores. Quito-Ecuador, 1ra Ed., 2007.
- ORTIZ URGILEZ, Karen Pamela. *Propuesta de aplicación de indicadores para medir la gestión de consulta externa del área de salud No. 4 Yanuncay en el año 2011*, Repositorio de la Universidad del Azuay-Posgrados, Cuenca-Ecuador, 2013.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22da Ed., 2001, tomo 8 ESPASA.
- ROSENBERG, J.M. *Diccionario de Administración y Finanzas*, Ediciones Centrum, Barcelona- España.
- SARANDON, Santiago. *El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas*.
- THOMPSON, Arthur A., GAMBLE, John E., PETERAF, Margaret A. *Administración Estratégica: Teoría y Casos*, McGraw Hill. México, 18va Ed., 2012.

BIBLIOGRAFIA DE WEB

- www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf
- www.minhacienda.gov.co
- www.dipres.gob.cl/594/articles-89713_pres_2013.pdf
- www.finanzas.gov.ec
- www.etapa.net.ec/Empresa/emp_quisom_his.aspx
- www.sicht.ucv.ve:8080/bvirtual/doc/analisis%20de%20coyuntura/contenido/volumenes/2004/2/05.cabeza.pdf