

REPÚBLICA DEL ECUADOR UNIVERSIDAD ESTATAL
DE MILAGRO

VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
FACULTAD DE POSGRADOS

ARTÍCULOS PROFESIONALES DE ALTO NIVEL
PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:

MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON MENCIÓN EN
DESARROLLO INSTITUCIONAL EN MODALIDAD EN LÍNEA

TEMA:

INCIDENCIA DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL
CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL (PDOT) EN LOS GAD'S DEL ECUADOR

AUTOR:

ORTEGA HUILCAPI LIZETH KATHERINE
MENDOZA INTRIAGO ANGELICA SELENATUTOR:

TUTOR:

DANIEL ANDRÉS ÁNGULO VÉLEZ

MILAGRO, 2026

INCIDENCIA DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDOT) EN LOS GAD'S DEL ECUADOR

IMPACT OF BUDGET PLANNING ON COMPLIANCE WITH TERRITORIAL DEVELOPMENT AND PLANNING PLANS (PDOT) IN ECUADOR'S LOCAL GOVERNMENT UNITS

Lizeth Katherine Ortega Huilcapi¹, Angelica Selena Mendoza Intriago²

{lorteгах2@unemi.edu.ec¹, amendozai6@unemi.edu.ec²}

Fecha de recepción: 06/02/2026 / Fecha de aceptación: 12/02/2026 / Fecha de publicación: 12/02/2026

RESUMEN: Las previsiones y la gestión del presupuesto constituyen los soportes básicos para el desarrollo local. En el Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) redactan sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) como su ruta de navegación. No obstante, la falta de conexión que existe entre la planificación estratégica y la programación financiera anual representa uno de los problemas que persiste y que resquebraja la actuación del PDOT. Por lo tanto, el objetivo de este estudio es analizar, mediante una revisión sistemática de la literatura científica indexada, la evidencia existente sobre la incidencia de los procesos de programación presupuestaria en el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en los PDOT de los GADs municipales del Ecuador. Se llevó a cabo una revisión sistemática, siguiendo la declaración PRISMA. Se hizo la búsqueda en las bases de datos Scopus, Web of Science, SciELO y Redalyc, contemplándose artículos publicados desde el periodo 2015 hasta el 2024. Se aplicaron ecuaciones de búsqueda con términos como "public budgeting", "local government", "development planning", "Ecuador" así como sus equivalentes en español. El total de los estudios incluidos en la selección final fue de 34 estudios que cumplieron los criterios de inclusión. Para el análisis se optó por tres dimensiones críticas de incidencia: alineación estratégica, capacidad institucional, marco normativo e institucional, y participación y transparencia. Se establece una relación positiva y directa entre la calidad de la programación presupuestaria y el cumplimiento del PDOT.

Palabras clave: *Planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, programación presupuestaria, gobiernos locales, GAD, Ecuador*

¹Facultad de Posgrados, Universidad Estatal de Milagro, Maestría en Administración Pública mención desarrollo institucional, Ecuador, ORCID; <https://orcid.org/0000-0001-6887-6795>, +593987280232,

²Facultad de Posgrados, Universidad Estatal de Milagro, Maestría en Administración Pública mención desarrollo institucional, Ecuador, ORCID; <https://orcid.org/0000-0003-0568-7473>, +593987809760

ABSTRACT: Forecasting and budget management are the basic pillars of local development. In Ecuador, decentralized autonomous governments (GADs) draw up their Development and Land Use Plans (PDOTs) as their roadmap. However, the lack of connection between strategic planning and annual financial programming is one of the persistent problems that undermines the effectiveness of the PDOT. Therefore, the objective of this study is to analyze, through a systematic review of the indexed scientific literature, the existing evidence on the impact of budget programming processes on the degree of compliance with the objectives established in the PDOTs of Ecuador's municipal GADs. A systematic review was carried out, following the PRISMA statement. The search was conducted in the Scopus, Web of Science, SciELO, and Redalyc databases, covering articles published from 2015 to 2024. Search equations were applied with terms such as “public budgeting,” “local government,” “development planning,” “Ecuador,” and their equivalents in Spanish. A total of 34 studies that met the inclusion criteria were included in the final selection. Three critical dimensions of impact were chosen for the analysis: strategic alignment, institutional capacity, regulatory and institutional framework, and participation and transparency. A positive and direct relationship is established between the quality of budget programming and compliance with the PDOT.

Keywords: *Development planning, land use planning, budget programming, local governments, GAD, Ecuador*

INTRODUCCIÓN

La realización de una planificación del desarrollo y la gestión financiera pública son lo mismo, pero diferentes formas de realizar la administración pública contemporánea. A nivel global, adecuación y tipo de gobiernos subnacionales, la eficiencia de estos depende de su habilidad de poder trasladar las metas de desarrollo que quedan plasmadas en los instrumentos de planificación en las acciones que van acompañadas de recursos financieros y que son ejecutadas con gran eficiencia (1). Y la teoría de la gestión pública orientada a resultados (GPOR) señala que la relación explícita de planificación-presupuestación-ejecución-evaluación es el eje por mejorar para obtener la mejora de la efectividad de las políticas públicas y la rendición de cuentas (2,3).

En el contexto de América Latina, y sobre todo en Ecuador, este reto cobra una especial dimensión después de la aprobación de un Estado descentralizado; es así como la Constitución de 2008, así como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), otorgaron a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) municipales las competencias y la responsabilidad de gestionar su desarrollo local con la correcta formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y la administración de sus recursos financieros (4,5). Es así que el PDOT se convierte en el instrumento que se convierte en el eje de la política pública local, donde se establecen la visión, los objetivos y las metas hasta un periodo de diez a quince años (6).

Pero, tal y como observan los autores revisados, la simple planificación no resulta suficiente para hacer realidad las aspiraciones que ésta genera, dado que la literatura señala expresamente la

existencia de una "brecha de la implementación", esto es, "un programa muy detallado, orientado hacia los productos, que no se ve correlacionado por un presupuesto flexible y que debe lidiar, aun con los recursos liberados, con una plétora de prácticas de asignación, derivadas de presiones institucionales de todo tipo, que no siempre fomentan las pautas establecidas en un plan estratégico" (7,8). Esta falta de coincidencia planificación-presupuesto da como resultado un fenómeno que algunos autores describen como "isomorfismo institucional", donde los GADs reproducen los trámites legales, pero no así las prácticas que permiten la coordinación entre ambos procesos y que propician la transformación de los PDOT en figuras muy poco operativas con presupuestos poco ligados a éstos (9,10).

Investigaciones anteriores desde la perspectiva ecuatoriana han hecho énfasis de los aspectos por separado, como la calidad de la programación (11,12) o el problema de los retos de la gestión financiera local (13,14). Otros autores han indicado la precariedad de los sistemas de monitoreo y evaluación (15). No obstante, sigue existiendo un vacío en el conocimiento acerca de la investigación sistemática que determine cómo y en qué medida los mecanismos particulares de la programación presupuestaria inciden en el nivel de cumplimiento de las metas marcadas en el PDOT. El problema resulta de importancia cardinal, puesto que al final se trata de la capacidad del Estado para cerrar brechas de desigualdad territorial y la capacidad de promover un desarrollo local equilibrado y sostenible (16).

Esta indagación sobre la relación de la planificación en donde la ciudadanía es un factor social fundamental para el desarrollo de la política pública y la formulación del presupuesto público tiene sentido, en primer lugar, pues es posible detectar los cuellos de botella que hacen que la política pública no sea eficaz e impida que la inversión se oriente a las necesidades reales de las ciudades. En segundo lugar, refuerza la transparencia y la rendición de cuentas al determinar si las modernas reglas de la burocracia articulan las circunstancias de la ciudadanía para que los recursos sean ejecutados según lo planificado y prometido. Al mismo tiempo consolida el vínculo entre autoridades y ciudadanos. Por último, sirve de evidencia suficiente para los gestores públicos de los GAD y los entes rectores, como la SENPLADES y la Secretaría de Gestión de Finanzas Públicas, para que sean diseñados instrumentos, capacitaciones y reformas legales que procuren una mejor y más efectiva integración entre planificación y presupuesto.

Por lo tanto, el objetivo de este estudio es analizar, mediante una revisión sistemática de la literatura científica indexada, la evidencia existente sobre la incidencia de los procesos de programación presupuestaria en el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en los PDOT de los GADs municipales del Ecuador.

MATERIALES Y MÉTODOS

Este estudio se enmarcó en un enfoque de investigación de tipo bibliográfico o documental, específicamente mediante la realización de una revisión sistemática (RS). El protocolo de revisión

se diseñó siguiendo las directrices de la declaración PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses), garantizando la exhaustividad y minimizando el sesgo de selección.

Tabla 1. Estrategia Metodológica de la revisión sistemática.

Componente	Descripción
Tipo de revisión	Revisión Sistemática (RS) con síntesis narrativa.
Estrategia de búsqueda	Búsqueda sistemática en 4 bases de datos bibliográficas: Scopus, Web of Science (WoS), SciELO y Redalyc.
Criterios de inclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios primarios o de revisión. • Publicados entre enero de 2015 y mayo de 2024. • En español o inglés. • Que aborden explícitamente la relación planificación-presupuesto en GADs municipales de Ecuador, o que analicen por separado PDOT o presupuestos con elementos que permitan inferir dicha relación.
Criterios de exclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos de opinión, editoriales o notas breves sin metodología. • Estudios que se centren exclusivamente en GADs provinciales o parroquiales. • Investigaciones cuyo contexto no sea Ecuador.
Ecuación de búsqueda	Adaptada por base de datos. Ejemplo para-Scopus: (TITLE-ABS-KEY ("public budgeting" OR "budget programming" OR "budget execution") AND TITLE-ABS-KEY ("local government" OR "municipal" OR "GAD") AND TITLE-ABS-KEY ("development planning" OR "PDOT" OR "land use planning") AND TITLE-ABS-KEY ("Ecuador"))
Proceso de selección	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eliminación de duplicados. 2. Screening de títulos y resúmenes por dos revisores de forma independiente. 3. Evaluación de texto completo contra criterios de inclusión/exclusión. 4. Resolución de discrepancias por consenso o por un tercer revisor.
Extracción de datos	Se desarrolló una ficha estandarizada en Excel para extraer: autor, año, título, objetivo, metodología, población/muestra, variables principales, hallazgos clave y conclusiones relevantes para la pregunta de investigación.
Análisis de datos	Síntesis narrativa y análisis temático. Los hallazgos extraídos se agruparon en categorías temáticas emergentes (ej. alineación, capacidad institucional, marco normativo) para identificar patrones, consensos y discrepancias en la literatura

La estrategia de búsqueda multisistema (Scopus/WoS + SciELO/Redalyc) aseguró la cobertura tanto de la literatura internacional de alto impacto como de la producción científica regional y local más relevante para el contexto ecuatoriano.

La búsqueda inicial arrojó un total de 182 registros. Tras la eliminación de duplicados y la aplicación de los criterios de inclusión/exclusión en el screening de títulos, resúmenes y textos completos, la revisión final se basó en 34 artículos científicos. El diagrama de flujo PRISMA detallando este proceso se presenta en la Figura 1.

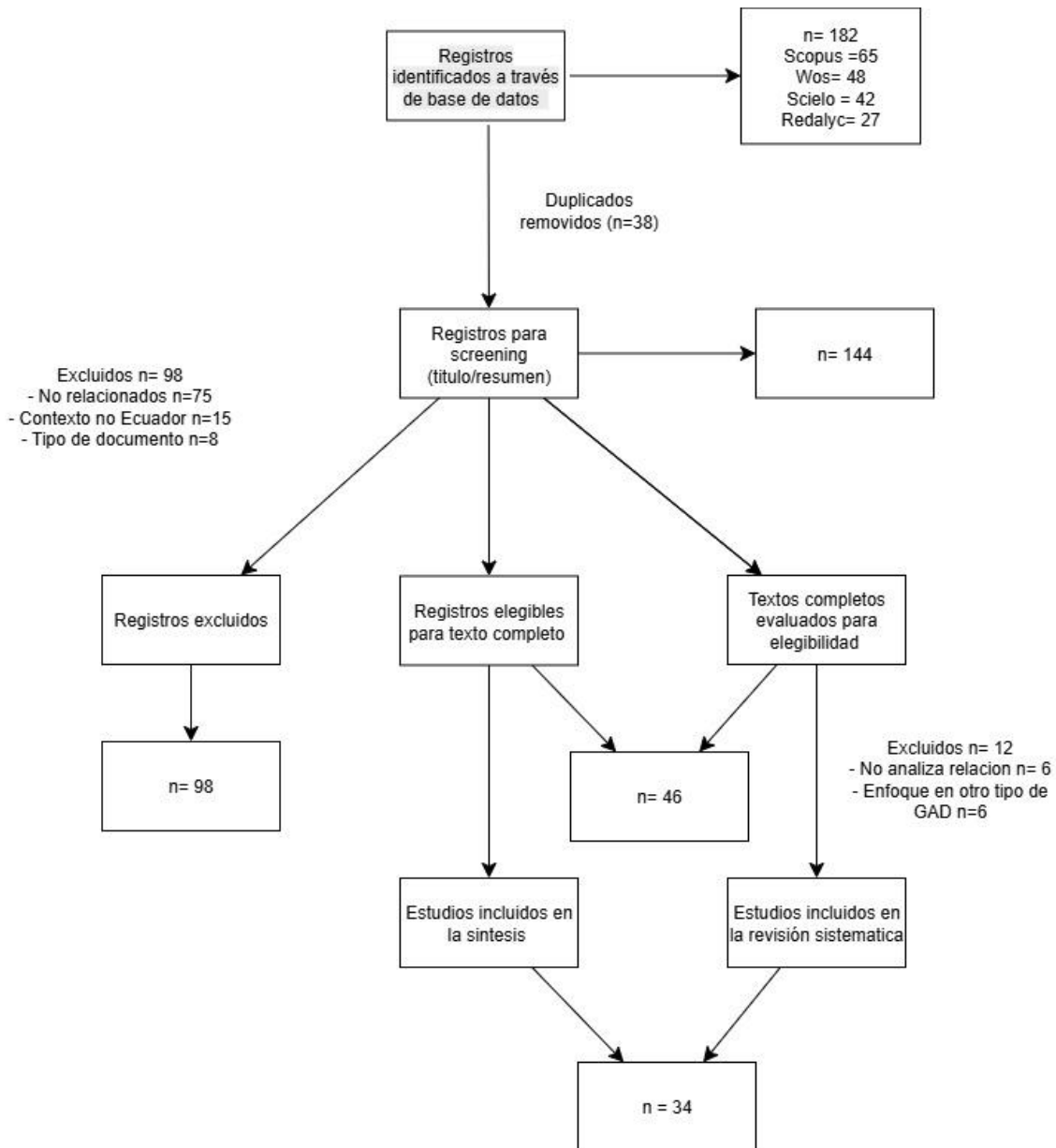


Figura 1. El diagrama de flujo PRISMA.

El análisis temático de los 34 estudios permitió identificar tres dimensiones principales que explican la incidencia de la programación presupuestaria en el cumplimiento del PDOT.

RESULTADOS

Dentro de la siguiente tabla se muestran las dimensiones de PDOT para los GADs municipales del Ecuador.

Tabla 2. Dimensiones de Incidencia de la Programación Presupuestaria en el PDOT

Dimensión	Hallazgos Principales (Síntesis de la Literatura)	Referencias
1. Alineación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización de gasto operativo: Entre el 60-75% del presupuesto se destina a gasto corriente (nómina, administración), lo que limita la inversión real en proyectos estratégicos del PDOT. • Asignación incrementalista: Los presupuestos anuales se construyen con base en ejercicios previos, con ligeros ajustes, sin una revisión profunda de las metas del plan. • Debilidad en formulación de proyectos: Gran parte de los proyectos carece de estudios de preinversión, perfiles técnicos y financieros sólidos, lo que impide su adecuada presupuestación. • Débil conexión entre diagnóstico-territorio y asignación de recursos, generando desequilibrios entre prioridades locales y gasto ejecutado. 	(6), (9), (10), (12), (13), (17), (18)
2. Capacidad Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Brecha de competencias técnicas: Los equipos de planificación no cuentan con formación interdisciplinaria en economía, finanzas públicas y gestión territorial. • Sistemas de información fragmentados: La falta de interoperabilidad entre plataformas como SIGPLAN y SICOIN dificulta el seguimiento del ciclo presupuestario. • Cultura organizacional limitada: El presupuesto es percibido como un requisito contable más que como una herramienta de gestión para el desarrollo. • Alta rotación de personal técnico, lo que afecta la continuidad en la programación presupuestaria. 	(5), (8), (14), (15), (19), (20)
3. Marco Normativo e Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Rigidez presupuestaria: La normativa (COPLAFIP) restringe la flexibilidad de reasignación de partidas, reduciendo la capacidad de respuesta a cambios en las prioridades locales. • Procesos de aprobación tardíos: En varios GADs los presupuestos se aprueban en los últimos meses del año fiscal, lo que retrasa el inicio de la ejecución de proyectos. • Inestabilidad de ingresos: La alta dependencia de transferencias del gobierno central expone a los GADs a la volatilidad macroeconómica. 	(4), (13), (21), (22)

	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa articulación normativa entre niveles de gobierno (central, provincial y cantonal), lo que genera solapamientos o duplicidades en proyectos de inversión. 	
4.Participación y Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana limitada: Los espacios de presupuestos participativos son formales, pero no inciden de manera real en la asignación de recursos. • Baja rendición de cuentas: Los informes presupuestarios carecen de indicadores de impacto territorial vinculados al PDOT. • Deficiencias en la transparencia digital: Los portales de información no están actualizados ni permiten un acceso amigable para la ciudadanía. • Escasa fiscalización social sobre la programación y ejecución presupuestaria. 	(7), (16), (23), (24), (25)

El análisis temático de los 34 estudios que se incluyen en la revisión ha permitido identificar cuatro dimensiones clave que explican cómo incide la programación presupuestaria en el cumplimiento de los PDOT en los GADs municipales del Ecuador: alineación estratégica, capacidad institucional, marco normativo e institucional y participación y transparencia.

Alineación estratégica entre los PDOT y el presupuesto

Los estudios revisados coinciden en que entre el 60% y el 75% del presupuesto municipal está destinado a gasto corriente, el cual tiene como destino principalmente partidas administrativas y de personal, por lo que la estructura del presupuesto limita de forma importante la inversión en proyectos estratégicos contemplados en los PDOT.

Una lectura interpretativa de esta situación explica que responde a prácticas presupuestarias de carácter incrementalista, en la medida en que los presupuestos anuales se realizan tomando como referencia ejercicios fiscales anteriores, en los que se han realizado ajustes marginales, pero que no incluyen una revisión sustantiva de las orientaciones de la planificación de los objetivos y metas territoriales que han sido definidas en un primer momento.

Como consecuencia, se pone de manifiesto una débil letra de conexión entre el diagnóstico territorial, la priorización estratégica que marca el PDOT y la eficaz asignación de recursos a los mismos, lo que genera desequilibrios en la inversión pública local y su disminución a su vez en la capacidad que tienen los GADs para realizar sus planes de desarrollo. En cuanto a la capacidad institucional, las brechas de competencias técnicas y la rotación del personal hacen que se reduzca la continuidad de la gestión. La fragmentación en los sistemas de información dificulta el seguimiento y control del ciclo presupuestario. A ello se suma una cultura organizacional que entiende el presupuesto como un requisito administrativo y no como una herramienta de carácter estratégico que moviliza los actores del desarrollo local.

Capacidad institucional del GAD municipal para realizar programación presupuestaria

Los diferentes trabajos revisados plantean que los GADs municipales presentan serias limitantes respecto a la capacidad institucional, en específico la formación técnica de los equipos responsables de la planificación y la administración de la gestión financiera, dado que no existen perfiles de profesionales formados de modo interdisciplinario, es decir, que incorporen elementos de economía pública, planificación del territorio y formulación de proyectos.

Estas debilidades se ven aliadas a la pobreza del sistema de información institucional, con ello la dificultad de seguir el ciclo presupuestario de manera integral, evaluar el cumplimiento de objetivos del PDOT. De igual manera, la pérdida del personal técnico contribuye a un cambio excesivo de personal, el cual dificulta que se produzcan procesos de programación y de ejecución del presupuesto.

En definitiva, se puede afirmar que estas limitantes institucionales respaldan la menor capacidad de los GADs para traducir la visión estratégica del PDOT en programas y proyectos previsible desde la administración del GAD, desautorizando de este modo la importancia del presupuesto como herramienta de gestión para el desarrollo local.

Marco normativo e institucional

En lo que respecta al marco normativo, los trabajos revisados revelan que la normativa vigente presenta rigideces que dificultan el ejercicio de la flexibilidad por parte de los GADs para reasignar recursos en función de los cambios que puedan surgir en las prioridades del territorio, a lo que hay que sumar los retrasos en el inicio de la ejecución de proyectos provocados por la normativa sobre los procesos de aprobación del presupuesto.

Además, la elevada dependencia de transferencias del gobierno central tiende a exponer a los GAD municipales a la volatilidad de la macroeconomía y a inducir incertidumbres sobre sus planificaciones financieras de mediano plazo, debido a la escasa coordinación normativa entre los distintos niveles de gobierno, lo que también provoca solapamientos y duplicidades para invertir en los proyectos relacionados con la inversión pública.

Estas condiciones normativas institucionales confeccionan un medio que restringe la capacidad de los gobiernos locales para articular de manera eficaz el presupuesto y el alcanzado mediante sus objetivos estratégicos plasmados en el PDOT.

Participación ciudadana y transparencia

La evidencia revisada muestra que los mecanismos de participación ciudadana en los procesos presupuestarios tienen una clara tendencia a ser de carácter meramente formal, con una incidencia limitada para la decisión real de asignación de recursos públicos, donde los espacios de presupuesto participativo no siempre conducen a decisiones que sean vinculantes.

A la vez se da cuenta de debilidades en los procesos de rendición de cuentas y en la transparencia de rendición de cuentas. Los informes a los que se accede en muchas ocasiones no contienen información que permita evaluar indicadores de impacto territorial vinculados al cumplimiento

del PDOT y, a la vez, los portales no garantizan en la primera aproximación ni la actualización de la información ni su accesibilidad.

Para estos trazos se restringe la capacidad para el ejercicio de la fiscalización social y la confianza de la ciudadanía en la administración pública local, debilitando esto los vínculos que tienen todas las partes entre planificación, presupuesto y control democrático.

DISCUSIÓN

Más allá de validar las tendencias ya explicadas mediante la literatura internacional en torno a la planificación y el presupuesto público, autorizada por esta revisión sistemática, existe suministración de evidencias específicas para el caso ecuatoriano dado que la mayor obstaculización al cumplimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en los GADs municipales no está y no consiste o radica en la existencia de una formulación normativa del PDOT sino más bien en la debilidad estructural de los mecanismos de articulación del PDOT y su empleo para un proceso de programación presupuestaria anual. Este hallazgo permite desviar el centro del debate de la formulación normativa concreta del PDOT a su forma de ejecución financiera real, en la medida en que anteriormente había sido tratado de forma muy fragmentaria.

En contraste con investigaciones que analizan de forma aislada la planificación territorial o abordan el proceso de ejecución del presupuesto así como sus tiempos y los actores implicados, el valor añadido del presente trabajo es poner a disposición de la discusión y de la reflexión la sistematización del fundamento empírico que da lugar a una imagen de los procesos de planificación territorial y ejecución presupuestaria a partir de su conjunción.

El hecho de que las dimensiones comunes identificadas —alineación estratégica, capacidad institucional, marco normativo e institucional, y participación y transparencia— permitan entender el incumplimiento del PDOT como un fenómeno multidimensional, resultado de fallas concurrentes no derivadas de una única debilidad administrativa. Este planteamiento no había sido consolidado hasta el momento en el caso de los GADs municipales ecuatorianos desde una revisión sistemática.

La evidencia analizada pone de manifiesto que el PDOT y la programación presupuestaria son un nodo esencial para la efectividad de la política pública local, dado que cuando el presupuesto se estructura bajo lógicas de tipo incremental o estrictamente contables, el PDOT pierde todo su potencial en cuanto a generar efecto, limitándose a ser un dispositivo meramente declarativo. En este sentido y en contraposición al resto de los estudios analizados, se constata que aquellos GADs que fortalecen la formulación técnica de la proyección de proyectos, articulan sistemas de información y se inclinan por enfoques orientados a resultados obtienen mayores niveles de ejecución presupuestaria y de coherencias territoriales. En este sentido, la programación presupuestaria aparece no como una esfera del componente financiero, sino como un

mecanismo formal y explícito, un dispositivo estratégico de la gestión, gobernanza del desarrollo local.

Los hallazgos de esta revisión sistemática también evidencian que la programación presupuestaria es una herramienta determinante, aunque precarizada, para la implementación de los PDOT en los GADs municipales ecuatorianos; de hecho, estos resultados alinean con la literatura internacional sobre el "ritualismo presupuestario" en el sentido que los procesos se cumplen, pero de forma ritual y superficial, evaluando más la dimensionalidad de la gestión normativa que la de los resultados reales (24), (26).

Y en este sentido los hallazgos también evidencian una débil alineación estratégica entre los PDOT y la programación presupuestaria, caracterizada por el dominio del gasto corriente de los GADs sobre el tamaño de la inversión en las actividades de desarrollo a través del proyecto de desarrollo. Tal comportamiento es congruente con la teoría del incrementalismo presupuestario, que describe cómo la inercia administrativa y la búsqueda de estabilidad política median en la toma de decisiones del sector público. Una lógica incremental es tal que en el contexto de los GADs municipales ecuatorianos el presupuesto no puede considerarse un instrumento eficaz para la puesta en marcha del PDOT (22), (27).

La segunda dimensión crítica que se ha llegado a identificar es la referente a la capacidad institucional limitada. La falta de técnicos específicos provoca un "cuello de botella cognitivo" que impide la traducción de la visión de largo plazo del PDOT en programas y proyectos presupuestables. Este hallazgo se encuentra ligado a las visiones sobre capacidades dinámicas existentes en el ámbito del sector público, que enfatizan la importancia de contar con un aprendizaje organizacional que sea a la vez adaptativo ante entornos complejos (34). A esto se debe agregar la fragmentación de los sistemas de información, problemática que también ha sido registrada en el proceso de aplicar gobiernos electrónicos en el ámbito local (29).

Por último, el marco normativo e institucional da forma a un entorno que promueve o frena la vinculación de la planificación y el presupuesto. La posibilidad de que existan rigideces en los procesos de presupuesto ecuatorianos está en línea con las críticas a modelos de control centralista que preponderan la transparencia, pero limitan la eficiencia y la capacidad de adaptación local, por muy crítico que sea el proceso de planificación por el que el PDOT ha pasado (30). Sin embargo, la literatura muestra que, aun en este contexto algunos GADs logran mejores resultados gracias a prácticas más proactivas y técnicas, lo que significa que la normativa es una variable importante, pero no excluyente (31), (32).

En conjunto, esta revisión permite sostener que la falta de cumplimiento del PDOT no representa una limitación intrínseca al proceso de planificación, sino que responde en buena parte a las debilidades de la implementación presupuestaria. Afrontar tal problema requiere un enfoque global que proponga fortalecer capacidades institucionales, mejorar los procesos internos y transitar hacia reformas normativas orientadas a un presupuesto por resultados (PbR), donde la asignación de gasto se vincule con el cumplimiento de metas de desarrollo establecidas en el nivel de planificación territorial (33), (34).

CONCLUSIONES

La elaboración del presupuesto tiene un impacto significativo y diverso en la correcta ejecución de los PDOT. Los datos analizados revelan que esta influencia no es casual, sino que se presenta de forma consistente mediante tres vías relacionadas: el desfase estratégico (dar prioridad a los gastos diarios en lugar de invertir a largo plazo en el plan), las carencias en la competencia institucional (escasez de expertos y plataformas unificadas) y las limitaciones del marco legal (trámites lentos y escasa adaptabilidad), que en su conjunto funcionan como barreras que alteran o bloquean la conversión de las metas trazadas en recursos económicos reales.

Se observa una relación clara y beneficiosa: cuanto mejor es la parte técnica al hacer el presupuesto, mejor se cumplen los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT). Los resultados sugieren que aquellos gobiernos autónomos descentralizados (GADs) que dejan atrás la costumbre de simplemente aumentar el presupuesto año tras año, y en su lugar usan métodos más modernos como planificar muy bien los proyectos de inversión, conectar diferentes sistemas de información y manejar el dinero de forma más estratégica y adaptable consiguen ejecutar más proyectos y seguir más de cerca los objetivos de desarrollo marcados en sus planes.

Futuras investigaciones podrían profundizar empíricamente en la medición del grado de alineación presupuestaria del PDOT a nivel cantonal, incorporando indicadores de desempeño territorial. Asimismo, se recomienda que los GADs fortalezcan la formulación de proyectos de inversión vinculados al PDOT mediante esquemas de presupuesto por resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Robinson M, editor. Performance budgeting: linking funding and results. Houndmills, Basingstoke, Hampshire New York: Palgrave Macmillan; 2007. (Procyclicality of Financial Systems in Asia).
2. (PDF) John Mayne's Contribution to Results-Based Management Thinking: A Leadership Legacy. ResearchGate [Internet]. 7 de agosto de 2025 [citado 3 de septiembre de 2025]; Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/369460761_John_Mayne's_Contribution_to_Results-Based_Management_Thinking_A_Leadership_Legacy
3. (PDF) Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities [Internet]. [citado 3 de septiembre de 2025]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/226652100_Improving_Public_Sector_Efficiency_Challenges_and_Opportunities
4. Ecuador AN del. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Última Reforma 29-11-2021). 29 de noviembre de 2021 [citado 3 de septiembre de 2025]; Disponible en: <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/3401>

5. Patty Arechua NPA, Goyes Noboa JE. Gestión financiera y Tributaria para los GADS del Ecuador. Mag Las Cienc Rev Investig E Innov. 4 de enero de 2023;8(1):89-108.
6. Guerrero AGP, Joniaux CAM. Política Pública de Ordenamiento Territorial y su Incidencia en el Desarrollo del Cantón Manta-Ecuador, 2020. Rev Econ Política. 30 de julio de 2025;142-60.
7. Wildavsky AB, Caiden N. The New Politics of the Budgetary Process. Pearson/Longman; 2004. 292 p.
8. Abdullahi M, Othman N. Bridging the Gap between Policy Intent and Implementation.
9. Buñay Cando BI, Cejas Martínez MF. Estrategias de gestión pública para la elaboración del presupuesto en el GAD Provincial de Chimborazo. Reincisol. 24 de enero de 2025;4(7):525-48.
10. Calán Peñafiel TE, Moreira García GA, Calán Peñafiel TE, Moreira García GA. Análisis de las etapas del ciclo presupuestario en la Administración Pública del Ecuador con el enfoque de resultados. Rev Científica UISRAEL. abril de 2018;5(1):9-22.
11. González MJ, Chuquiguanga MC, González MJ, Chuquiguanga MC. Los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial en Ecuador a nivel cantonal. Estudio de caso de la Zona 6 de planificación. Estoa Rev Fac Arquitect Urban Univ Cuenca. diciembre de 2018;7(13):160-79.
12. Intriago Vélez RA. Las inversiones del GAD Municipal y el impacto en el desarrollo comunitario del cantón El Empalme, periodo 2020-2022: Municipal government investments and their impact on community development in the canton of El Empalme, period 2020-2022. LATAM Rev Latinoam Cienc Soc Humanidades [Internet]. 12 de noviembre de 2024 [citado 3 de septiembre de 2025];5(5). Disponible en: <https://latam.redilat.org/index.php/lt/article/view/2971>
13. Ramírez Velásquez JC, Andrade Cordero CF, Andrade Maldonado MA, Sumba Bueno JM. Sostenibilidad financiera en Ecuador: Un enfoque desde la economía solidaria. Rev Venez Gerenc RVG. 2024;29(Extra 12):959-72.
14. Darmohraj A. Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico.
15. Cora-Alava A, Cejas-Martínez M. Modernización de la Gestión Pública Local desde los Principios de la Gobernanza. Una Oportunidad para su Institucionalización: Unidad de Estudio: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 593 Digit Publ CEIT. 1 de junio de 2023;8(3-1):133-45.

16. Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge ; New York: Cambridge University Press; 1990. 280 p. (The Political economy of institutions and decisions).
17. Torres VER, Condo AG, Jaramillo FYV. Gasto público y crecimiento económico en Ecuador: Evidencia empírica en contextos de bonanza, ajuste y crisis (2010–2022). ASCE. 23 de junio de 2025;4(2):1161-84.
18. Masaquiza Jerez TA, Palacios Ocaña AM, Moreno Gavilánés KA. Gestión Administrativa y ejecución presupuestaria de la Coordinación Zonal de Educación - Zona 3. Rev Científica UISRAEL. 10 de septiembre de 2020;7(3):51-64.
19. Dávila Toro LA, Flores Batallas EA, Lara Núñez TDL, Loor Gómez JA. Competencias laborales orientadas a la gestión de los servidores públicos: caso ecuatoriano: Labor competencies oriented to the management of public employees: ecuadorian case. LATAM Rev Latinoam Cienc Soc Humanidades [Internet]. 7 de abril de 2025 [citado 3 de septiembre de 2025];6(2). Disponible en: <https://latam.redilat.org/index.php/lt/article/view/3733>
20. Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations. ResearchGate [Internet]. 6 de agosto de 2025 [citado 3 de septiembre de 2025]; Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/230557580_Culture's_Consequences_Comparing_Values_Behaviors_Institutions_and_Organizations_Across_Nations
21. Aguilar D, Pablo L. LA DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS EN EL ECUADOR: UN MODELO EN RIESGO INMINENTE DECENTRALIZATION AND AUTONOMIES IN ECUADOR: A MODEL IN IMMEDIATE RISK.
22. Transferencias del gobierno central a los municipios: comparación bajo el nuevo marco legal, 2001 – 2009 [Internet]. [citado 3 de septiembre de 2025]. Disponible en: <https://repositorio.puce.edu.ec/items/9711cf1e-54eb-4208-a855-0b4be1d92949>
23. The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration - PubMed [Internet]. [citado 3 de septiembre de 2025]. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19631507/>
24. Schick A. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. OECD J Budg. 2003;3(2):71-103.
25. Lindblom CE. The Science of «Muddling Through». Public Adm Rev. 1959;19(2):79-88.
26. ResearchGate [Internet]. [citado 3 de septiembre de 2025]. The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/287255696_The_Impact_of_Performance_Budgeting_on_Public_Spending_in_Germany's_Laender

27. (PDF) La (incumplida) promesa universitaria en el Perú [Internet]. [citado 3 de septiembre de 2025]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/372482660_La_incumplida_promesa_universitaria_en_el_Peru
28. Dynamic capabilities and strategic management - Teece - 1997 - Strategic Management Journal - Wiley Online Library [Internet]. [citado 3 de septiembre de 2025]. Disponible en: <https://sms.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/%28SICI%291097-0266%28199708%2918%3A7%3C509%3A%3AAID-SMJ882%3E3.0.CO%3B2-Z>
29. Beyond Transparency, Participation, and Collaboration? A Reflection on the Dimensions of Open Government | Request PDF. ResearchGate [Internet]. 6 de agosto de 2025 [citado 3 de septiembre de 2025]; Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/339930872_Beyond_Transparency_Participation_and_Collaboration_A_Reflection_on_the_Dimensions_of_Open_Government
30. Echeverry JC, Bonilla JA, Moya A. Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos sobre el Presupuesto [Internet]. Inter-American Development Bank; 2006 mar [citado 3 de septiembre de 2025]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13468/rigideces-institucionales-y-flexibilidad-presupuestaria-origen-motivacion-y>
31. Libro de buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe | Publicaciones [Internet]. [citado 3 de septiembre de 2025]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Libro-de-buenas-pr%C3%A1cticas-de-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-en-Latinoam%C3%A9rica-y-el-Caribe.pdf>
32. Crespo JDO, Crespo CMO, Andrade JEO, Valarezo CFR. Gestión de la calidad en un GAD municipal: un modelo para su aplicación. Rev CIENTÍFICA ECOCIENCIA. 16 de diciembre de 2019;6:1-20.
33. Robinson M, Last D. A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Tech Notes Man [Internet]. 21 de septiembre de 2009 [citado 3 de septiembre de 2025];09(01). Disponible en: <https://elibrary.imf.org/openurl?genre=journal&issn=2075-8669&volume=2009&issue=001>
34. Filc G, Scartascini C. El presupuesto por resultados en América Latina: Condiciones para su implantación y desarrollo. IDB Publ [Internet]. 27 de junio de 2012 [citado 3 de septiembre de 2025]; Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/el-presupuesto-por-resultados-en-america-latina-condiciones-para-su-implantacion-y-desarrollo>

12 de febrero de 2026

LA REVISTA MULTIDISCIPLINARIA ECUACIENTÍFICA
hace constar que:

El artículo:

“INCIDENCIA DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDOT) EN LOS GAD’S DEL ECUADOR”

De autoría:

LIZETH KATHERINE ORTEGA HUILCAPI, ANGELICA SELENA MENDOZA INTRIAGO

Cumpliendo con todos los criterios de editoriales establecidos por la **Revista Multidisciplinaria Ecuacientífica**, el artículo ha sido **evaluado de manera favorable y aceptado para su publicación** en la Edición Vol.4 Núm.8, año (2026). Edición Especial. Fecha de publicación: 13 de febrero de 2026.

Atentamente;



Firmado electrónicamente por:
**JORGE ARMANDO ZULA
CUJANO**

Validar únicamente con FirmaSC

Ing. Jorge Armando Zula Cujano PhD.
Editor en Jefe