

Lo fáctico de la reforma al COOTAD - 2026 y la trazabilidad de beneficio a la ciudadanía en el territorio

The facts of the reform to COOTAD - 2026 and the traceability of benefits to citizens in the territory

Otto I. Ayala Becerra¹, Víctor A. Moya Ayala², Estefanía V. Flores Villamarín³, Otto I. Ayala Trujillo⁴ y Carlos M. Ayala Pabón⁵

¹Universidad Técnica del Norte, Imbabura, ivanayalaot@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3175-1427>, Ecuador

²Universidad Estatal de Milagro, Guayas, vic_tor1818@hotmail.com, <https://orcid.org/0009-0008-9056-1579>, Ecuador

³Instituto Superior Universitario Cotacachi, Imbabura, estefyflores44@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0006-6096-8533>, Ecuador

⁴Universidad Técnica del Norte, Imbabura, oiayalat@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2808-2960>, Ecuador

⁵Universidad Autónoma Regional de los Andes, Tungurahua, carlosayala.44@yahoo.com, <https://orcid.org/0009-0005-5938-8569>, Ecuador

Información del Artículo

Trazabilidad:

Recibido 02-03-2026

Revisado 05-03-2026

Aceptado 01-04-2026

Palabras Clave:

COOTAD
Descentralización
Gestión Pública
Finanzas Públicas
Presupuesto Municipal

Keywords:

COOTAD
Decentralization
Public Management
Public Finance
Municipal Budget

RESUMEN

El presente artículo analiza la reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) desde una perspectiva jurídica, administrativa y financiera, considerando su incidencia en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). El estudio parte de la premisa de que la administración pública debe regirse estrictamente por el principio de legalidad y por los postulados constitucionales de eficiencia, transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. En este contexto, la investigación examina la regla fiscal establecida en el COOTAD que dispone que hasta el 30 % de las transferencias del Gobierno Central se destinen a gasto corriente y al menos el 70 % a gasto de inversión, con el propósito de fortalecer el desarrollo territorial y la inversión social. La metodología empleada corresponde a un enfoque cualitativo con diseño descriptivo y analítico, sustentado en el análisis documental de normativa jurídica, literatura académica y evidencia empírica derivada de la experiencia práctica en la administración pública local. Asimismo, se utilizaron técnicas de observación y sistematización de información para examinar la estructura presupuestaria de los GAD, el clasificador presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas y los principales indicadores de desempeño institucional. Los resultados evidencian que la normativa vigente dispone de herramientas técnicas suficientes para garantizar una gestión financiera ordenada, transparente y orientada a resultados. No obstante, las dificultades observadas en algunos gobiernos locales se relacionan principalmente con debilidades en la planificación, liderazgo institucional y ejecución presupuestaria. En consecuencia, la reforma al COOTAD debe entenderse como un mecanismo para fortalecer la disciplina fiscal, optimizar el uso de los recursos públicos y promover una gestión territorial eficiente orientada al desarrollo sostenible y al bienestar colectivo.

ABSTRACT

This article analyzes the reform to the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization (COOTAD) from a legal, administrative, and financial perspective, considering its impact on the management of decentralized autonomous governments (GADs). The study is based on the premise that public administration must strictly adhere to the principle of legality and the constitutional principles of efficiency, transparency, and accountability in the management of public resources. In this context, the research examines the fiscal rule established in the COOTAD, which stipulates that up to 30% of transfers from the central government be allocated to current expenditures and at least 70% to investment expenditures, with the aim of strengthening territorial development and social investment.

The methodology employed corresponds to a qualitative approach with a descriptive and analytical design, based on the documentary analysis of legal regulations, academic literature, and empirical evidence derived from practical experience in local public administration. Observation and information systematization techniques were also used to examine the budgetary structure of the local governments, the budget classification system of the Ministry of Economy and Finance, and the main indicators of institutional performance. The results show that current regulations provide sufficient technical tools to ensure orderly, transparent, and results-oriented financial management. However, the difficulties observed in some local governments are mainly related to weaknesses in planning, institutional leadership, and budget execution. Consequently, the reform of the COOTAD (Organic Code of Territorial Planning, Land Use and Management) should be understood as a mechanism to strengthen fiscal discipline, optimize the use of public resources, and promote efficient territorial management geared toward sustainable development and collective well-being.

INTRODUCCIÓN

Políticos sin vergüenza hubo en todos los tiempos y bajo todos los regímenes; pero encuentran mejor clima en las burguesías sin ideales. Donde todos pueden hablar, callan los ilustrados; los enriquecidos prefieren escuchar a los más viles embaidores. Cuando el ignorante se cree igualado al estudioso, el bribón al apóstol, el boquirroto al elocuente y el burdégano al digno, la escala del mérito desaparece en una oprobiosa nivelación de villanía. Eso es la mediocracia: los que nada saben creer decir lo que piensan, aunque cada uno sólo acierta a repetir dogmas o auspiciar voracidades. Esa chatura moral es la más grave que la aclimatación de la tiranía; nadie puede volar donde todos se arrastran.

La doctrina de derecho público como máxima inclusive, transita por la precisión de hacer solamente lo que la ley prescribe en su afán de administrar recursos económicos de la cosa pública.

“La gerencia pública integral es el arte de relacionar todas las facetas del manejo de una organización en busca de una mayor competitividad. En este contexto, la gerencia pública integral facilita la gobernabilidad (Silva ,2003, p. 5).

El escenario real, concreto o fáctico de la gestión positiva de recursos económicos del estado, y el horizonte de cumplimiento de la norma legal, posibilita pensar y repensar escenarios futuribles de cohesión social en donde los limitados recursos frente a las múltiples necesidades de manera inteligente e inclusiva vayan solucionando problemas del colectivo que impregna su huella en el afán cierto de mejorar la calidad de vida de todo el conglomerado social. Así lo consigna, la Constitución de la República del Ecuador en su Art.4. (2008) Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Los principios exigidos en la salvaguarda de la cosa pública, identificados en el Art. 227 (2008-Constitución), mencionan, la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

La administración pública con visión estratégica se constituye en una dimensión clave para la toma de decisiones dentro del modelo de gestión planificada y de liderazgo corporativo a fin de conseguir el bienestar.

Superando el lapso del statu quo de la Ley de Régimen Municipal, en la génesis del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)-COOTAD, éste viene a ser el orientador de vademécum, a este nivel de gobierno municipal, se moderniza, se cambia la pasividad dependiente de recursos del gobierno central, por la dinámica de generar, además de los recursos del estado central, recursos económicos producto de una gestión social en territorio en donde el ciudadano ve a la institución municipal como aquella entidad que lidera el progreso y desarrollo en su propio territorio, la institución amiga que genera y da confianza al ciudadano.

El COOTAD en su Art. 198.- Destino de las transferencias.- Las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Esto a modo de regla fiscal, siempre existió el 30% para gasto corriente y el 70% para gasto de inversión. Pero no se ha cumplido, ha sido más bien un hueco eyectable de recursos disfrazados

para inflar la estructura administrativa y engrosar su burocracia, inclusive en complicidad de la pasividad de las entidades llamadas a controlar el buen uso de los fondos públicos. Amparados en algunos casos con recomendaciones efectuadas en consultas a las entidades de control.

Con la reforma al COOTAD, el ejecutivo, refuerza esta regla 70% inversión y 30% de gasto corriente, inquiriéndoles a los alcaldes algunos boquirrotos a gestionar en su propio territorio recursos y no ser entes pasivos que cruzan los brazos y esperan fin de mes la llegada de las alícuotas correspondientes a las transferencias para gasto de inversión y para gasto corriente, que realiza a través del Banco Central del Ecuador.

Algunos criterios a priori emitidos por ciertos alcaldes que indican que se merman los recursos, es necesario recordarles que el Art. 219.- Inversión social.- Los recursos destinados a educación, salud, seguridad, protección ambiental y otros de carácter social serán considerados como gastos de inversión. Esta vigente, en el COOTAD.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, orientado al análisis jurídico e institucional de la reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Este enfoque permite interpretar los cambios normativos y su incidencia en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), a partir de la experiencia práctica en la administración pública. Se aplicó un diseño de investigación descriptivo y analítico, que permitió examinar el contenido de la reforma legal y contrastarlo con la práctica administrativa en los gobiernos locales. Se apoyó en información obtenida en base de datos académicos jurídicas. La observación y fichas de tipo etnográficas en dónde se registraron los principales hallazgos de la temática investigada.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El contexto de lo que estaban haciendo los GAD's, antes de la reforma al COOTAD-2026, en la parte presupuestaria y financiera se puede colegir en el siguiente esquema: 1) Es necesario la aplicación práctica del Clasificador Presupuestario, del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. 2) Estructura organizacional del GAD's. 3) Asignación según el objeto del gasto. 4) Resumen de Gastos Programados, Clasificación Económica y Funcional de los Gastos Presupuestados. 5) Estructura Presupuestaria de los GAD's. 6) Cuenta de capital. 7) KPI's de desempeño institucional de los GAD's.

Clasificador Presupuestario

El Ministerio de Economía y Finanzas el Ecuador, establece en el clasificador presupuestario, el código 5 que identifica a los Egresos Corrientes: Comprenden los egresos incurridos en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales y administrativas, aporte fiscal sin contraprestación, incluye los egresos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, egresos financieros, otros egresos y transferencias corrientes. El devengo produce contablemente modificaciones indirectas en la estructura patrimonial del Estado. Sus registros corresponden a cuentas operacionales o de resultados.

En la parte técnica de elaboración presupuestaria, una vez precisada la estructura presupuestaria, se puede identificar en el Programa 1 Alcaldía (110.1) Alcaldía, Coordinación General, Fiscalización de Obras y Compras Públicas; se consigna las partidas pertinentes al Grupo 5 (Código 5), así: 110.1 000000.000; 110.1.500000.000 Gastos Corrientes; 110.1 510000.000 Gastos en Personal; aquí se identifican a: 110.1 510100.000 Remuneraciones Básicas; 110.1 510200.000 Remuneraciones Complementarias; 110.1 510500.000 Remuneraciones Temporales; 110.1 510600.000 Aportes Patronales a la Seguridad Social. Además del gasto en personal otras partidas que constituyen gasto corriente, así: 110.1 530000.000 Bienes y Servicios de Consumo.

De esta manera se va aplicando las partidas del Clasificador Presupuestario en todos los programas que presupuestariamente se han creado en un GAD para el ejercicio fiscal correspondiente.

Es de vital importancia el marco normativo del COOTAD a este respecto, así el Art. 228.- Agrupamiento del gasto.- Los egresos del fondo general se agruparán en áreas, programas, subprogramas, proyectos y actividades. En cada programa, subprograma, proyecto y actividad deberán determinarse los gastos corrientes y los proyectos de inversión, atendiendo a la naturaleza económica predominante de los gastos, y deberán estar orientados a garantizar la equidad al interior del territorio de cada gobierno autónomo descentralizado. Los egresos de los programas, subprogramas, proyectos y actividades se desglosarán, además, uniformemente en las partidas por objeto o materia del gasto, que sean necesarias para la mejor programación.

A este acápite se puede colegir, la vigencia del Art. 219 es importante y el argumento legal que calla las críticas sin fundamentos de alcaldes que sostienen que se han quitado recursos para educación y cultura, por ejemplo.

Estructura organizacional

El Alcalde es la máxima autoridad administrativa y el concejo es la máxima autoridad legislativa, de acuerdo al COOTAD, técnicamente la estructura orgánica por procesos: identifica a la legislativa (Concejo municipal), ejecutiva (Alcaldía) y participativa (silla vacía).

Además, se precisan los procesos: gobernantes, de asesoría, habilitantes de apoyo, agregadores de valor y desconcentrados.

Procesos Gobernantes, se identifican por ejemplo: Concejo Municipal, Comisiones, Secretaría de Concejo, Alcaldía y la Silla Vacía.

Procesos de Asesoría, se consignan a: Auditoría Interna, Coordinación General, Procuraduría Síndica, Jefatura de Compras Públicas, Comunicación Social, Fiscalización de Obras.

Procesos habilitantes de apoyo, son las unidades administrativas de: gestión financiera, administrativa, Administración Zonal.

Procesos agregadores de valor, se identifica a Planificación Territorial, Obras Públicas, Turismo y Culturas.

Procesos desconcentrados, se pueden mencionar a: entidades adscritas como: Junta Cantonal de Protección de Derechos, Cuerpo de Bomberos, Registro de la Propiedad y Mercantil. Además, a las Compañías de Economía Mixta, y otras empresas públicas.

Con esta estructura municipal, expresada en el organigrama estructural del GAD y orgánicamente se identifican también los procesos, es decir orgánicamente identifican a los procesos antes mencionados. Esto la máxima autoridad financiera del GAD tiene la potestad de trasladar este aspecto normativo a la parte técnica eminentemente financiera presupuestaria.

Asignación según el objeto del gasto

Art. 229.- Unidades de asignación.- Todos los gastos que realicen las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados tienen que incluirse en una unidad de asignación. Serán unidades de asignación los programas, subprogramas, proyectos y actividades.

Con esto una vez determinadas las áreas presupuestarias de la estructura del presupuesto del GAD, como por ejemplo: Área I Servicios Generales, se utiliza el Formulario de Asignación según el Objeto del Gasto: el código 110.1 identifica área I Servicios Generales, luego la partida presupuestaria correspondiente y la que consta en el clasificador presupuestario de ingresos y gastos. 110 servicio general; 110.1 Programa I Alcaldía que presupuestariamente depende: Alcaldía, Coordinación general, Fiscalización de obras y Compras públicas. La partida 500000.000 identifica a los Gastos Corrientes; 510000.000 Gastos en Personal; 530000.000 Bienes y Servicios de Consumo; 800000.000 Gastos de Capital; 840000.000 Bienes de Larga Duración, el papel de trabajo presupuestario se elabora como se puede apreciar en la siguiente tabla (Excel) que se utiliza y forma parte del presupuesto institucional del GAD:

ÁREA I SERVICIOS GENERALES
2017
Formulario de Asignación según el Objeto del Gasto
(Valores en Dólares)

PARTIDA	CONCEPTO	ASIGNACIÓN PARCIAL	ANUAL TOTAL
110.1 000000.000	PROGRAMA 1 ALCALDÍA: ALCALDÍA, COORDINACIÓN GENERAL, FISCALIZACIÓN DE OBRAS Y COMPRAS PÚBLICAS		239.977,35
110.1 500000.000	GASTOS CORRIENTES		
110.1 510000.000	GASTOS EN PERSONAL		224.077,35
110.1 510100.000	REMUNERACIONES BÁSICAS		
110.1 510105.000	Remuneraciones Unificadas	144.060,00	
110.1 510200.000	REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS		
110.1 510203.000	Décimo Tercer Sueldo	15.325,00	
110.1 510204.000	Décimo Cuarto Sueldo	4.158,00	
110.1 510500.000	REMUNERACIONES TEMPORALES		
110.1 510507.000	Honorarios	1.500,00	
110.1 510510.000	Servicios Personales por Contrato	16.080,00	
110.1 510512.000	Subrogación	6.205,00	
110.1 510600.000	APORTES PATRONALES A LA SEGURIDAD SOCIAL		
110.1 510601.000	Aporte Patronal	21.424,35	
110.1 510602.000	Fondo de Reserva	15.325,00	
110.1 530000.000	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO		13.000,00
110.1 530300.000	TRASLADOS, INSTALACIONES, VIÁTICOS Y SUBSISTENCIAS		
110.1 530301.000	Pasajes al Interior	1.000,00	
110.1 530302.000	Pasajes al Exterior	3.000,00	
110.1 530303.000	Viáticos y Subsistencias en el Interior	2.000,00	
110.1 530304.000	Viáticos y Subsistencias en el Exterior	2.000,00	
110.1 530800.000	BIENES DE USO Y CONSUMO CORRIENTE		
110.1 530804.000	Materiales de Oficina	5.000,00	
110.1 800000.000	GASTOS DE CAPITAL		
110.1 840000.000	BIENES DE LARGA DURACIÓN		2.900,00
110.1 840100.000	BIENES MUEBLES		
110.1 840103.000	Mobiliarios (De Larga Duración)	750,00	
110.1 840104.000	Maquinarias y Equipos (De Larga Duración)	150,00	
110.1 840107.000	Equipos, Sistemas y Paquetes Informáticos	2.000,00	

Fig. 1: Tabla área de servicios generales

Resumen de gastos programados, clasificación económica y funcional de los gastos presupuestados

Se concreta, éste resumen de gastos programados, en una Matriz que en el área financiera denominamos: Resumen de Gastos Programados, Clasificación Económica y Funcional de los Gastos Presupuestados y el año correspondiente, esta cédula presupuestaria es parte del presupuesto del GAD.

Esta matriz contiene los siguientes componentes, columnas correspondientes a: Clasificación económica, áreas programas y sub programas; aquí se precisan a: Área I: Servicios Generales: Programa 110.1: Alcaldía, Coordinación General, Fiscalización de Obras y Compras Públicas. Programa 110.2: Concejo Municipal, Secretaría del Concejo, Administrativa y Archivo. Programa 110.3: Participación Social. Programa 110.4: Consejo de Seguridad Ciudadana y Riesgos. Programa 110.5: Registro de la Propiedad. Programa 110.6: Dirección de Gestión Administrativa. Programa 110.7: Comisaría Municipal. Programa 110.8 Administración Zonal (depende de cada uno de los GAD's). Programa 120.1: Dirección de Gestión Financiera. Programa 130.1: Procuraduría Síndica.

Área II: Servicios Sociales: Programa 210.1: Derechos Humanos y Grupos Prioritarios. Programa 210.2: Junta Cantonal de Protección de Derechos. Programa 220.1: Gestión de Turismo. Programa 220.2: Culturas y Deportes. Programa 230.1: Comunicación Social.

Área III: Servicios Comunes: Programa 310.1: Dirección de Obras Públicas. Programa 310.2: Ambiente, Higiene y Salubridad. Programa 310.3: Agua Potable y Alcantarillado. Programa 320.1 Gestión de Planificación Territorial.

Área V: Servicios Inclasificables: Programa 510.1: Gastos Comunes de la Entidad y Servicio de la Deuda. En lo relacionado al componente Gasto Corriente se identifican: Gastos en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Intereses de la Deuda, Transferencias y Donaciones Corrientes, Otros Gastos Corrientes.

En el componente Gastos de Inversión y de Capital: se identifica a: Gastos en Personal para Inversión, Bienes y Servicios para Inversión, Obras Públicas, Otros Gastos de Inversión, Transferencias y Donaciones para Inversión, Activos de Larga Duración. Estos dos componentes se complementan con Deuda Pública. Esta matriz permite evaluar cuánto de los recursos de gastos corrientes están asignados en gastos en personal, bienes y servicios de consumo, intereses de la deuda, transferencias y donaciones corrientes, otros gastos corrientes. Es decir, la sumatoria expresada en porcentaje NO DEBE SUPERAR EL 30% DE ACUERDO A LA REGLA FISCAL.

En tanto, que el otro componente de la matriz: Gastos de inversión y de capital debe tener como resultado en porcentaje el 70%.

Estructura presupuestaria

PRESUPUESTO GAD MUNICIPAL DE GAD: EJERCICIO FINANCIERO AÑO 2017	
ÁREA I: SERVICIOS GENERALES	
110.1	ALCALDÍA, COORDINADOR GENERAL, FISCALIZACIÓN DE OBRAS Y COMPRAS PÚBLICAS
110.2	CONCEJO MUNICIPAL, SECRETARIA DEL CONCEJO, ADMINISTRATIVA Y ARCHIVO
110.3	PARTICIPACIÓN SOCIAL
110.4	CONSEJO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y RIESGOS
110.5	REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y MERCANTIL
110.6	DIRECCIÓN DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA
110.7	COMISARÍA MUNICIPAL
110.8	ADMINISTRACIÓN ZONAL INTAG
120.1	DIRECCIÓN DE GESTIÓN FINANCIERA
130.1	PROCURADURÍA SÍNDICA
ÁREA II: SERVICIOS SOCIALES	
210.1	DERECHOS HUMANOS Y GRUPOS PRIORITARIOS
210.2	JUNTA CANTONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS
220.1	GESTIÓN DE TURISMO Y CULTURAS
220.2	CULTURAS Y DEPORTES
230.1	COMUNICACIÓN SOCIAL
ÁREA III: SERVICIOS COMUNALES	
310.1	DIRECCIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS
310.2	AMBIENTE, HIGIENE Y SALUBRIDAD
310.3	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
320.1	DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
ÁREA V: SERVICIOS INCLASIFICABLES	
510.1	GASTOS COMUNES DE LA ENTIDAD Y SERVICIO DE LA DEUDA
20	

Fig. 2: Estructura presupuestaria

El GAD municipal en la parte presupuestaria, se aprecia técnicamente su estructura: identificación de las Áreas, I Servicios Generales, II Servicios Sociales, III Servicios Comunales, V Servicios Inclasificables; al interno de cada área se puede precisar las unidades administrativas a las que asignaremos los recursos.

Liquidación del presupuesto

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece: Art. 265.- Plazo de liquidación.- La unidad financiera o quien haga sus veces procederá a la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, hasta el 31 de enero, y a la determinación de los siguientes resultados: 1. El déficit o superávit financiero, es decir, la relación de sus activos y pasivos corrientes y a largo plazo. Si los recursos fueren mayores que las obligaciones, habrá superávit y en el caso inverso, déficit. Si existiere déficit financiero a corto plazo que es el resultante de la relación de sus activos y pasivos corrientes, el ejecutivo local, bajo su responsabilidad y de inmediato regulará, para cubrir el déficit, la partida "Deudas Pendientes de Ejercicios Anteriores" con trasposos de créditos de acuerdo con los procedimientos señalados en los artículos 259 y 260 según el caso.

Por citar un ejemplo de un GAD de la provincia de Imbabura en el año 2015: De conformidad con lo dispuesto en el Art. 265 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se han determinado:

- 1.- Superávit financiero de \$10.851.640,07, ya que los activos corrientes y a largo plazo (\$11.539.241,70), son mayores a los pasivos (\$687.601,63).
 - 2.- Superávit a corto plazo de \$6.914.261,04, debido a que los activos corrientes son mayores a los pasivos igualmente corrientes.
 - 3.- Superávit presupuestario de \$650.840,50, debido a que los ingresos efectivamente recaudados fueron mayores a los gastos devengados.
- | | |
|--------------------------|--------------|
| INGRESOS EFECTIVOS | 9.423.659,66 |
| -GASTOS DEVENGADOS | 8.772.819,16 |
| SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO | 650.840,50 |

KPI's de desempeño institucional de los GAD's

El adagio vigente en el manejo empresarial e institucional: lo que no se puede medir no se puede evaluar", es esencial en la cotidianidad de la labor presupuestario del GAD. Los KPI's indicadores claves de desempeño son vitales en la planificación y evaluación del accionar municipal.

Los indicadores de resultados permiten conocer el aporte de los bienes y servicios provistos para el cumplimiento de los objetivos del programa y de las políticas públicas. Estos indicadores se expresan normalmente en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o su cobertura. Los indicadores son relaciones cuantitativas entre dos variables. Se clasifica según correspondan a los objetivos de eficacia y de eficiencia.

Los indicadores de eficiencia miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos.

Los indicadores de eficacia reflejan el grado de cumplimiento en la obtención de los productos respecto de lo programado en un período determinado.

La evaluación y control consideran que las bases fundamentales de la estrategia son la generación de valor para la organización y la comunidad de stakeholders.

Se tomarán las medidas correctivas cuando ocurran desviaciones respecto a la generación de valor para la organización y la comunidad de stakeholders. En esta etapa, se presentarán dos situaciones: las diferencias son mínimas o no existen, por lo que se deben seguir trabajando en la misma dirección. Las diferencias son significativas, por lo cual, es necesario que se tomen las medidas o acciones correctivas respectivas. (Bazán, 2016).

La carencia de terminología uniforme hace que la disciplina de la planificación estratégica, practicada en mayor nivel que la medición del desempeño, sea una actividad difícil de realizar. Parece que cada organización emplea terminología de manera diferente, y eso conduce a carencia de respeto entre colegas... los estrategas con conciencia de medición necesitan establecer un conjunto universal de términos, para que un KPI (Indicador Clave del Desempeño), sea entendido en ausencia de dudas, por planificadores, gerentes y especialistas en medición. (Acevedo, 2019).

"Control, es la fase inicial de toda evaluación, consiste en estudiar los estados de las diferentes variables, tanto del ambiente externo como interno, con la finalidad de establecer que todo esté dentro de los parámetros de un movimiento uniforme. Luego de recoger las mediciones realizadas tanto a nivel externo como interno, se pasará a la evaluación. (Díaz, 2015).

Quienes emplean el presupuesto como herramienta de dirección de sus empresas obtendrán mayores resultados que aquellos que se lanzan a la aventura de manejarlas sin haber previsto el futuro. Sus ventajas son notorias:

1. Cada miembro de la empresa pensará en la consecución de metas específicas mediante la ejecución responsable de las diferentes actividades que le fueron asignadas.
2. La dirección de la firma realiza un estudio temprano de sus riesgos y oportunidades y crea entre sus miembros el hábito de analizarlos y discutirlos cuidadosamente antes de tomar decisiones.
3. De manera periódica se replantean las políticas si después de revisarlas y evaluarlas se concluye que no son adecuadas para alcanzar los objetivos propuestos.
4. Ayuda a la planeación adecuada de los costos de producción.
5. Se procura optimizar resultados mediante el manejo adecuado de los recursos.
6. Se crea la necesidad de idear medidas para utilizar con eficacia los limitados recursos de la empresa, dado el costo de los mismos.
7. Es el sistema más adecuado para establecer “costos promedio” y permite su comparación con los costos reales, mide la eficiencia de la administración en el análisis de las variaciones y sirve de incentivo para actuar con mayor efectividad.
8. Facilita la vigilancia efectiva de cada una de las funciones y actividades de la empresa. (Burbano, 2005).

En el sector público, caso específico de los gobiernos autónomos descentralizados, si se ha logrado estandarizar los procesos presupuestarios y de gestión financiera, atendiendo y aplicando la normativa generada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los principales indicadores que se utilizan en los GAD's, tenemos a:

$AUTOSUFICIENCIA\ MÍNIMA = \frac{INGRESOS\ PROPIOS}{REMUNERACIONES}$

$AUTOSUFICIENCIA\ FINANCIERA = \frac{INGRESOS\ PROPIOS}{GASTO\ CORRIENTE}$

$SOLVENCIA\ FINANCIERA = \frac{INGRESOS\ CORRIENTES}{GASTOS\ CORRIENTES} * 100$

$EJECUCIÓN\ PRESUPUESTO = \frac{TOTAL\ GASTOS\ EFECTIVOS}{TOTAL\ INGRESOS\ EFECTIVOS}$

Este KPI Ejecución Presupuestaria es clave para evaluar la gestión y desempeño municipal en manejo de los recursos económicos y financieros, algunos resultados como aquellos: 30%, 45%, 55%, 70%, 80% de ejecución demuestra la incapacidad de los alcaldes en su liderazgo, que teniendo recursos no han logrado utilizarlos y dejan para el próximo año para que el monto o saldo de caja-bancos financien otros proyectos fuera del ejercicio fiscal en donde no se utilizaron los mismos.

Alcaldes que reclaman recursos y son incapaces de utilizar los recursos que tienen para generar desarrollo en su territorio. Y luego culpan al gobierno central, la falta de transferencias de recursos.

Es una falacia lo que se manifiesta por parte de algunos alcaldes que no entienden el manejo financiero y económico de los GAD's al decir que el gobierno ha quitado recursos para cultura y educación, miren en la práctica deja evidencia de esta mentira, como se puede apreciar en la siguiente tabla sigue habiendo partidas presupuestarias con cargo a gastos de inversión, es decir parte del 70% que permite cubrir la regla fiscal.

ÁREA II SERVICIOS SOCIALES
2017

Formulario de Asignación según el Objeto del Gasto
(Valores en Dólares)

PARTIDA		CONCEPTO	ASIGNACIÓN PARCIAL	ANUAL TOTAL
220.2	000000.000	PROGRAMA 2 CULTURAS Y DEPORTES		462.697,36
220.2	700000.000	GASTOS DE INVERSIÓN		
220.2	710000.000	GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSIÓN		288.697,36
220.2	710100.000	REMUNERACIONES BÁSICAS		
220.2	710105.000	Remuneraciones Unificadas	45.240,00	
220.2	710200.000	REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS		
220.2	710203.000	Décimo Tercer Sueldo	17.918,00	
220.2	710204.000	Décimo Cuarto Sueldo	12.096,00	
220.2	710500.000	REMUNERACIONES TEMPORALES		
220.2	710510.000	Servicios Personales por Contrato	169.776,00	
220.2	710512.000	Subrogación	700,00	
220.2	710600.000	APORTES PATRONALES A LA SEGURIDAD SOCIAL		
220.2	710601.000	Aporte Patronal	25.049,36	
220.2	710602.000	Fondo de Reserva	17.918,00	
220.2	730000.000	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN		164.000,00
220.2	730200.000	SERVICIOS GENERALES		
220.2	730201.000	Transporte de Personal	7.000,00	
220.2	730204.000	Edición, Impresión, Reproducción, Publicaciones, Suscripciones, Fotocopiado, Traducción, Empastado, Enmarcación, Serigrafía, Fotografía, Carnetización, Filmación e Imágenes Satelitales	9.000,00	
220.2	730205.000	Especifíacos Culturales y Sociales	130.000,00	
220.2	730207.000	Difusión, Información y Publicidad	2.000,00	
220.2	730299.000	Otros servicios	6.000,00	
220.2	730300.000	TRASLADOS, INSTALACIONES, VIÁTICOS Y SUBSISTENCIAS		
220.2	730303.000	Viáticos y Subsistencias en el Interior	1.000,00	
220.2	730800.000	BIENES DE USO Y CONSUMO DE INVERSIÓN		
220.2	730802.000	Vestuario, Lencería, Prendas de Protección, Carpas y Otros	3.000,00	
220.2	730804.000	Materiales de Oficina	500,00	
220.2	731400.000	BIENES MUEBLES NO DEPRECIABLES		
220.2	731403.000	Mobiliarios (No Depreciables)	4.000,00	
220.2	731408.000	Bienes Artísticos, Culturales, Bienes Deportivos y Símbolos Patrios	1.500,00	
220.2	800000.000	GASTOS DE CAPITAL		
220.2	840000.000	BIENES DE LARGA DURACIÓN		10.000,00
220.2	840100.000	BIENES MUEBLES		
220.2	840108.000	Bienes Artísticos y Culturales	10.000,00	

Fig. 3: Programa 220.2

Se evidencia la aplicación presupuestaria al grupo 7 y 8 de gasto de inversión y de capital.

Los gastos de inversión, en el clasificador presupuestario se los define así: egresos destinados a la ejecución de programas que buscan mejorar las capacidades sociales y proyectos de obra pública cuyo devengo produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado. Comprende infraestructura física, bienes de uso público, productos intangibles patentados, erogaciones en personal, bienes y servicios, construcción de infraestructura y otros egresos asociados a la inversión.

Los recursos denominados gastos de capital, también en el clasificador presupuestario, indica:

Egresos para la adquisición de bienes de larga duración (propiedad planta y equipo), su devengo produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado, aumentando los activos y el monto de las inversiones financieras, incluye la concesión de transferencias sin contraprestación destinadas a la formación bruta de capital fijo.

CONCLUSIÓN

La reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización constituye un intento por fortalecer la disciplina fiscal y la responsabilidad administrativa dentro de los gobiernos autónomos descentralizados. El análisis desarrollado demuestra que la normativa no surge únicamente como un cambio legal, sino como una respuesta a prácticas administrativas que, en muchos casos, distorsionaron el objetivo de la gestión pública territorial. En este contexto, la reforma busca restablecer el equilibrio entre la administración de los recursos públicos y la finalidad de promover el desarrollo territorial y el bienestar colectivo.

Desde una perspectiva jurídica y administrativa, se evidencia que la regla fiscal del 70 % destinado a inversión y 30 % a gasto corriente ya se encontraba establecida en el marco normativo vigente. Sin embargo, la práctica administrativa en algunos gobiernos locales mostró desviaciones respecto a este principio, particularmente en la expansión de estructuras burocráticas y en el incremento del gasto corriente. La reforma, por tanto, más que introducir una nueva obligación, reafirma el cumplimiento de un principio previamente establecido, orientado a garantizar que la mayor parte de los recursos públicos se destine a inversión social y desarrollo territorial.

El análisis técnico de la estructura presupuestaria de los gobiernos autónomos descentralizados evidencia que el sistema financiero público dispone de instrumentos claros para la correcta planificación y ejecución de los recursos. El clasificador presupuestario, la asignación según el objeto del gasto, las matrices de

programación presupuestaria y los mecanismos de liquidación del presupuesto constituyen herramientas suficientes para asegurar una gestión ordenada y transparente. En consecuencia, las limitaciones en el uso eficiente de los recursos no se originan necesariamente en la normativa, sino en la capacidad de gestión institucional y en el liderazgo administrativo de las autoridades locales.

Asimismo, la investigación demuestra que el diseño organizacional de los gobiernos municipales permite una distribución funcional adecuada entre los procesos gobernantes, de asesoría, de apoyo y de generación de valor público. Esta estructura institucional facilita la implementación de políticas públicas y la ejecución de programas de desarrollo territorial. No obstante, el aprovechamiento efectivo de esta estructura depende de la capacidad de planificación estratégica y de la correcta articulación entre las diferentes unidades administrativas que conforman el aparato municipal.

En el ámbito de la evaluación de la gestión pública, los indicadores clave de desempeño (KPI) constituyen herramientas fundamentales para medir la eficiencia, eficacia y sostenibilidad financiera de los gobiernos locales. Indicadores como la autosuficiencia mínima, la autosuficiencia financiera, la solvencia financiera y la ejecución presupuestaria permiten valorar objetivamente la capacidad institucional para administrar recursos y generar resultados. Su aplicación sistemática contribuye a fortalecer los mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública territorial.

Por otra parte, el estudio pone en evidencia que parte del debate político generado en torno a la reforma al COOTAD responde más a percepciones o interpretaciones parciales que a un análisis técnico de la normativa. La clasificación de ciertos gastos sociales como inversión, especialmente en áreas como educación, salud, seguridad o cultura, demuestra que la reforma no limita la acción social de los gobiernos locales, sino que promueve una utilización más estratégica de los recursos públicos orientada al desarrollo integral de la población.

Finalmente, la reforma al COOTAD debe comprenderse como una oportunidad para fortalecer la gobernanza territorial, mejorar la eficiencia del gasto público y consolidar una gestión municipal basada en la planificación, la responsabilidad fiscal y la transparencia. El verdadero desafío no reside únicamente en la existencia de normas más estrictas, sino en la capacidad de las autoridades locales para aplicar criterios técnicos, innovar en la generación de recursos propios y liderar procesos de desarrollo que respondan a las necesidades reales de la ciudadanía. De esta manera, la administración pública territorial podrá contribuir efectivamente al cumplimiento de los principios constitucionales del buen vivir y al fortalecimiento del Estado descentralizado.

Con esto, mutis para alcaldes boquirrotos que no saben de finanzas municipales, desconocen la gestión y desempeño institucional de los GAD's.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Acevedo, Diofante. (2019). Medición y Control en la Gestión y Resultados. Ediciones de la U. Bogotá-México DF.
- Bazán, José. (2016). Administración Estratégica. Enfoque en la generación de valor. Editorial MACRO. Perú.
- Burbano, Jorge. (2005). Presupuestos. Enfoque de gestión, planeación y control de recursos. Tercera Edición. Mc Graw Hill. Bogotá-Colombia.
- Duguit, L. (1923). Las transformaciones del Derecho público. París: Félix Alcan. Recuperado de: <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788497689076.pdf>
- Díaz, Richard. (2015). La Trilogía del MBA. Estrategia, Gestión, Capital Humano. Editorial MACRO. Perú.
- GADMASAC. Gaceta Oficial. Cotacachi: GADMSAC, 2016.
- Ingenieros, José. (1975). El Hombre Mediocre. ARIEL LTDA. CROMOGRAF S.A. Guayaquil-Ecuador
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). Clasificador presupuestario de Ingresos y Egresos para el Sector Público. Subsecretaría de Presupuesto. Quito-Ecuador.
- República del Ecuador. (2020). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial.
- Silva, Francisco. (2003). Administración Pública Local. Impresores MYL, Quito-Ecuador.