

Revista Ciencia UNEMI
Vol. 8 - N° 16, Diciembre 2015, pp. 21 - 31
ISSN: 1390 - 4272

Metodología para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: análisis de su aplicación

Jorge, Peñaherrera-Cabezas¹

Resumen

El Sistema Nacional de Competencias y el Esquema de Descentralización con el que se administra el Estado ecuatoriano establecen la transferencia de competencias con recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), los mismos que buscan el equilibrio y solidaridad entre las poblaciones. Siete criterios se evalúan para determinar los montos a transferirse a cada GAD, de acuerdo a una metodología elaborada ex profeso. La revisión de la metodología indica que los criterios utilizados no son mutuamente excluyentes, y que existen inconsistencias en su aplicación. Esto incluye que diferentes criterios puntúen positivamente valores contrarios de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y que las transferencias se asignen sin analizar la eficiencia en la gestión administrativa de los GAD o su compromiso con la competitividad. Se analizan en este artículo tales casos, y las variantes que podrían darse para la asignación de recursos.

Palabras Clave: criterios constitucionales, distribución, equidad, GAD, recursos fiscales.

A Methodology for calculating the distribution of fiscal resources for the local councils in Ecuador: an analysis of its application

Abstract

The Ecuadorian System of Competencies and Decentralization establishes the devolution of competences with resources to Autonomous Local Governments (GAD), which in turn seek to achieve a balance and solidarity between populations. In this paper seven criteria are evaluated to determine the amounts to be transferred to each GAD, according to a methodology developed for this purpose. The review of the methodology indicates that the criteria are not mutually exclusive, and that there are inconsistencies in its application. For example, different criteria display positive values contrary to Unsatisfied Basic Needs (UBN), and transfers are allocated without analyzing the efficiency of the administrative management of the GAD or its competitiveness. Such cases are discussed in this article, and the alternatives that could be provided with the allocation of resources.

Keywords: fiscal resources, distribution, DAG, equity, constitutional criteria.

Recibido: 8 de septiembre de 2015
Aceptado: 26 de octubre de 2015

¹ Ingeniero Geógrafo. Máster en Administración de Empresas. Trabaja actualmente como analista de planificación en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Zona 5. Se especializa en temas de competitividad, desarrollo e innovación en el sector urbano. E-mail: jorgep24@hotmail.com

I. INTRODUCCIÓN

La función de los máximos representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD en adelante, es generar el progreso de los territorios que gobiernan (Constitución de la República, 2008:Art.262-264; 267), cumpliendo a cabalidad el mandato de servir a la población, que establece su cargo [1]. Bajo esa responsabilidad, y fundamentado en la Constitución del 2008, en el artículo 238 (Constitución de la República, 2008), el modelo de organización territorial ecuatoriano promueve a nivel nacional, el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización, este último, cimentado en una transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con recursos a los GAD, de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD artículo 191 (CNC, 2014:123) *“garantizando una provisión equitativa de bienes y servicios públicos a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, con la finalidad de lograr la equidad territorial”* [1] [2].

Dicho monto a transferirse, según el artículo 192 del mismo código (CNC, 2014:123), se compone del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado, y se distribuye a cada GAD en virtud de sus competencias constitucionales y de la siguiente forma: 27% para los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y, 6% para las juntas parroquiales rurales [2]. Con el fin de que la distribución se haga de manera justa entre los GAD se aplica un modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, que reparte el monto de las transferencias en dos partes:

- a) El monto repartido a cada GAD en el año 2010.
- b) El monto excedente del 21% y 10% de los ingresos permanentes y no permanentes (restado el valor de a, según ponderación de los criterios constitucionales establecidos para el efecto [2].

El artículo 192 del COOTAD (CNC, 2014:123) establece los siete criterios constitucionales que se utilizan para definir el monto correspondiente al valor del componente b que se le asigna a cada GAD de manera anual, siendo estos: i) tamaño de la población, ii) densidad poblacional, iii) necesidades básicas insatisfechas, iv) logros en mejoramiento de los niveles de vida, v) capacidad fiscal, vi) esfuerzo administrativo, y vii) cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD. En la Tabla 1 se pueden apreciar los valores correspondientes a cada uno.

Según resolución del Consejo Nacional de Competencias (CNC, 2013), las ponderaciones de estos criterios variarán cada año hasta el 2017, reduciéndose los valores dados a las NBI, y aumentando los valores para los Logros en mejoramientos de los niveles de vida y Capacidad fiscal. A pesar de estos cambios, entre los criterios NBI y Mejoramiento de los niveles de vida, representan en conjunto, para todos los años para los que se ha aprobado este mecanismo, más del 50% del factor de ponderación para la asignación [3].

Al utilizar recursos públicos, las autoridades de los GAD adquieren una responsabilidad por el buen uso de esos fondos, lo que no únicamente implica que no incurran en actos de corrupción, sino principalmente que con ellos fomenten el progreso de su territorio y el bienestar de la población que en él habita. Por lo tanto, su gestión debe ser sujeta a evaluación, a pesar que se trate de

Tabla 1. Ponderación de los criterios constitucionales año 2015

Criterio	Nivel de Gobierno		
	Provincia	Cantón	Parroquia
Tamaño de la población	10%	10%	15%
Densidad poblacional	14%	13%	15%
Necesidades básicas insatisfechas	39%	38%	40%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	15%	15%	15%
Capacidad fiscal	6%	8%	0%
Esfuerzo administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de metas	10%	10%	10%

Fuente: Resolución No. 0003-CNC—2013 [3].
Elaboración: propia

entidades autónomas que rinden cuentas a la ciudadanía. Por lo tanto, la distribución de recursos financieros a los GAD deja de ser entonces únicamente una cuestión de equidad, y pasa a ser también parte de una retribución por el adecuado manejo de los fondos. Se convierte en algo así como un premio por la gestión, que debería ser dependiente del nivel de desarrollo conseguido. En otras palabras, tal asignación de recursos debería estar perfectamente relacionada con el nivel de progreso alcanzado, hecho que reflejaría la eficiencia del GAD en la administración de su territorio y garantizaría la justicia en el reparto. Si las autoridades no llevan sus territorios hacia el progreso deberían tener responsabilidad por ello. Teóricamente, la asignación de recursos en base a los siete criterios debería evaluar tal eficiencia.

Los dos primeros criterios, tamaño y densidad de población, no lo hacen; son parámetros en los que poco influye la gestión del GAD. Evidentemente responden a las condiciones estructurales de cada territorio, y más que nada su dinamismo depende de otros factores. Únicamente los últimos cinco criterios de la lista descrita párrafos más arriba se relacionan de cierta manera con la eficiencia de la gestión del GAD, y por lo tanto serán los que se analicen a mayor detalle en este documento. Por una parte se verificará su contribución a la evaluación de la gestión de las autoridades, y por otra, su pertinencia dentro de la metodología de asignación en general.

Aunque seguramente la metodología no fue planteada con fines evaluativos sino de distribución equitativa, uno de los objetivos de este trabajo es reflexionar acerca de la importancia de evaluar la gestión de los GAD para la transferencia de recursos. Que éstos se distribuyan adecuadamente, y que se fomente la competitividad con la asignación de más recursos a quienes más progresan es lo que se desea lograr. Una vez evaluados los criterios, finalmente se expondrán las conclusiones y propuesta.

II. DESARROLLO

Fórmula para el cálculo

Tomada de la Guía Metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados (SENPLADES, 2012) [4]. Se utiliza para cada uno de los niveles de gobierno, y para los siete criterios constitucionales considerados. Utiliza un factor K_j constante que permite que el total de las asignaciones de los GAD sea igual al monto M_j a repartirse. Se multiplica por la población ponderada de los GAD. La fórmula es la que se muestra a continuación:

$$R_i = \left(\sum_{j=1}^7 Z_{ji} \times \frac{M_j}{K_j} \right) \times P_i$$

Donde

i : Índice que representa al gobierno autónomo al que se le aplica la fórmula.

j : Índice que representa cada uno de los criterios establecidos en la Constitución.

R_i : Monto que recibe el gobierno autónomo descentralizado i .

Z_{ji} : Dato correspondiente al gobierno autónomo descentralizado i , para el criterio j .

P_i : Población ponderada del territorio del gobierno autónomo descentralizado i .

M_j : Monto total a repartir en el criterio j .

K_j : Valor constante que permite que el total de asignaciones a los gobiernos autónomos descentralizados sea igual al monto total a repartirse.

Ponderación de la población

Como se manifiesta en la Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados, SENPLADES (2012:15). La población se pondera de acuerdo a los criterios de ruralidad, población en zonas fronterizas e insularidad. La población rural en los GAD equivaldrá al 120% de la población urbana; la población en zonas fronterizas al 150% de la población no fronteriza; y los GAD en Galápagos tendrán un incremento del 100% en la ponderación de su población. Todo esto como medida de acción afirmativa que promueva la igualdad a favor de los que se encuentran en situación de desigualdad [4].

Se trata de un criterio que evalúa y puntúa lo que puede considerarse como ventajas comparativas. Son situaciones adversas de inicio que nada tienen que ver con una gestión específica de los administradores de los GAD, y por lo tanto, no pueden cambiarse de ninguna manera.

Criterios Constitucionales para la Asignación de Recursos a los GAD

Tamaño de la población

Es la población en el territorio del GAD. A mayor población la asignación será mayor. No permite valorar una gestión eficiente o ineficiente.

Densidad de la población

Es la razón existente entre número de población y superficie. A menor densidad de población mayor es el nivel de la asignación. Tampoco permite medir este criterio la eficiencia de la gestión administrativa de los GAD, y no se ha encontrado nada al respecto que tratar sobre el mismo.

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Relaciona la población con necesidades básicas insatisfechas en el territorio del GAD con la población total en el territorio del GAD. Es este el criterio con mayor ponderación dentro de la fórmula de cálculo general para la asignación de recursos. Dada la forma de medición, ningún GAD recibirá una asignación menor al equivalente a un NBI de 10%, a pesar que pudiera tener un NBI más bajo.

$$NBI = \frac{\text{Población con NBI}}{\text{Población total en el territorio}}$$

Mide de manera regular la gestión del GAD. Un territorio con altos niveles de NBI indicaría una administración ineficiente que no ha sido capaz de dotar de servicios, los que evalúa dicha variable, a su población (más adelante se verá la complejidad de establecer este postulado). Por el tema de ineficiencia en la gestión, los GAD con mayores NBI deberían recibir menos recursos; sin embargo, por asunto de equidad, la metodología propone lo contrario. Los GAD cuyas NBI son mayores, presentan en este criterio asignaciones mayores.

La metodología utilizada en el país (INEC, 2015) para determinar las NBI considera cinco indicadores de medición, tal como se detalla a continuación:

- **Alta dependencia económica:** medida como hogares con jefes de hogar con menos de 4 años de escolaridad y una relación de ocupados sobre miembros mayor a 3.
- **Asistencia a clases:** niños en edad de 5 a 12 años que no asisten a un establecimiento de enseñanza.
- **Hacinamiento:** más de 3 habitantes por dormitorio de la vivienda.
- **Déficit en servicios básicos:** viviendas que no reciben el agua de red pública; o que eliminan sus excretas de modo distinto a la red pública de alcantarillado o pozo séptico; o que no reciben el agua a través de tubería de red pública dentro de la vivienda.

- **Déficit de materiales de la vivienda:** si las paredes de la vivienda son de materiales inadecuados como caña no revestida u otros; o si el piso de la vivienda es de tierra [5].

A pesar que pueda ser una fuente adecuada de información para distribuir recursos de manera equitativa, como citan Feres y Mancero (2001:78) la comparabilidad intertemporal bajo el método del NBI presenta algunos problemas [6]. Feres y Mancero (2001:78) citan a Kaztman cuando dice que si bien la comparación de un indicador entre dos momentos distintos permite conocer la evolución de una necesidad insatisfecha, no necesariamente sirve para evaluar la eficacia de una política destinada a mejorar una carencia específica, ya que esta puede verse afectada por factores exógenos [6]. Y recalcan, en segundo lugar, que no es posible comparar entre dos periodos el número de pobres estimado por NBI, ya que por un lado este método no es sensible a situaciones de pobreza reciente, y por otro, ya que sería necesario utilizar indicadores igualmente representativos en ambos periodos, tarea difícil cuando la representatividad de un indicador se deteriora a lo largo del tiempo [6]. Burgos cita: “Este método, en la práctica, se ve limitado por las dificultades y costos de medición que implica y porque el estado de privaciones crónicas cambia lentamente a lo largo del tiempo” Burgos, (S. f: 2) [7].

Reflexionando sobre lo que expresan los autores mencionados, no sería conveniente utilizar los valores de NBI para determinar una asignación presupuestaria anual, ni tampoco sería útil para evaluar las políticas de los administradores de los GAD. A este respecto vale preguntarse ¿cuánto pueden contribuir las políticas impulsadas por una administración a mejorar cada una de las variables que considera la metodología de las NBI para su evaluación? “La reducción de esta incidencia (de las NBI) se encuentra altamente ligada a: a) los planes de vivienda impulsados por el estado, en especial gracias a la inversión que se ha dado en el sector, desde el 2007 y particularmente en el 2008; y, b) el aumento del acceso a la educación, en particular en la general básica (niños de 5 a 14 años), originado por eliminación de barreras de entrada y una serie de incentivos que permiten una ampliación en la asistencia” Burgos (S. f: 3) [7]. Esto solo es un ejemplo, otros avances desde el gobierno se han manifestado en años recientes, lo que demuestra lo subjetivo que resulta otorgar el crédito de la mejoría de tales variables a los GAD. Por otro lado, considerando

que la información para el cálculo de las NBI se obtiene de los censos nacionales, realizados cada 10 años y de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU, realizada trimestralmente aunque sin la desagregación geográfica a nivel cantonal y parroquial, es decir, con una intertemporalidad bastante amplia, y sin la posibilidad de determinar las NBI en todos los territorios.

Si bien los valores de las NBI contribuyen a que se asignen mayores recursos a las poblaciones más necesitadas, también es cierto que aquello no promueve el progreso de los GAD; no incentiva a los administradores a encontrar mecanismos de desarrollo; incluso podría influir a que no den soluciones. ¿Cuál sería el fin de tener un nivel más bajo de NBI si eso significaría menor asignación de recursos para utilizar en otras cosas? Recuérdese que dicho criterio es el de mayor ponderación dentro de la metodología, y que a mayor valor de las NBI, mayor asignación de recursos.

Para evitar eso, otro criterio constitucional asigna mayores recursos mientras mayor sea el Logro en el Mejoramiento de los Niveles de Vida, es decir, mientras más se reduzcan los valores de NBI. ¿Contradictorio?

Logros en Mejoramiento de los niveles de vida

Se reconoce como la disminución del porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas del GAD, en el año inmediatamente anterior al año en el que se está realizando el cálculo para la asignación.

$$LMNV = f(\Delta NBI_i)$$

Resulta complejo, como ya se observó en el criterio de las NBI, corresponder cada una de las variables que involucran su cálculo, a la eficiencia en la gestión del GAD. Sus valores dependen ciertamente de factores externos que no necesariamente pueden atribuirse a una gestión provincial, municipal o parroquial por separado; bien podrían atribuirse a una gestión en conjunto e incluso a condiciones particulares del contexto territorial del lugar de medición de las variables. Esto indica que el criterio en mención no es un buen indicador para evaluar el trabajo de estas instituciones, y por lo tanto, no es adecuada su valoración para la asignación de recursos (hablando de asignar recursos de acuerdo al desempeño). La metodología para el cálculo para la transferencia de recursos mide la variación (incremento o descenso) de las NBI de los últimos años anteriores a la asignación. Las NBI, al utilizar los datos de los censos

nacionales, no se actualizan anualmente. Es evidente que la estimación de la variación de NBI no puede darse con precisión con la información de la que se dispone. Se podrían realizar estimaciones, sí, aunque eso no sería del todo justo en realidad.

En este criterio, a mayor reducción de las NBI, la asignación presupuestaria es mayor. Esto conlleva a una contradicción con el criterio anterior, en el que la mayor asignación presupuestaria se da por valores de NBI altos. Los criterios no son mutuamente excluyentes. Tal inconsistencia llevaría a cuestionarse qué es mejor, si mantener alto el nivel de NBI o reducirlo. Tal como se encuentra el valor de la ponderación actualmente, la mayor asignación de recursos se da por mantener niveles de NBI elevados antes que por reducirlos (39% sobre 15%). Algo similar se da con el siguiente criterio, Capacidad Fiscal.

Capacidad fiscal

Mide la relación entre la generación efectiva de ingresos propios del GAD y su capacidad potencial. Se calcula mediante la fórmula:

$$EF = \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial de Recaudación del GAD}}$$

Debido a que no existe una metodología oficial al respecto, se utiliza actualmente para la medición el siguiente proceso.

- Se obtiene un valor e del cálculo del logaritmo del promedio de ingresos de los tres últimos años del GAD
- Se calcula el ingreso propio potencial del GAD (IPPE) en función de la tasa de NBI y de dos coeficientes de la regresión lineal del logaritmo de ingresos, según la fórmula:

$$IPPE = \beta_0 + \beta_1 NBI$$

- Se calcula el residuo que surge de la resta del valor e y el IPPE.
- A ese valor se resta el valor mínimo de los residuos de todos los GAD en juego, siendo ese resultado final, el coeficiente para la asignación de recursos por esta variable.

En las Tablas 2 y 3 se detalla el proceso que se sigue para el cálculo del coeficiente de asignación de la variable capacidad fiscal.

Tabla 2. Proceso de cálculo del coeficiente de asignación parte 1

GAD	Ingreso año 3	Ingreso año 2	Ingreso último año	Ingreso Promedio	Ln(PromIngresos)*	NBI último año
	a	b	C	$d=(a+b+c)/3$	$e=Ln(d)$	f

*Ln = logaritmo natural

Fuente: Metodología para el cálculo (SENPLADES, 2012:23) [4]; Elaboración: Autor

Tabla 3. Proceso de cálculo del coeficiente de asignación parte 2

GAD	Ln(PromIngresos)*	NBI último año	IPPE	Residuo	Min(Residuo)	Coef. Asignación
	e	f	$IPPE = \beta_0 + \beta_1(f)$	$r= e - IPPE$	p= r mínimo de todos los GAD	$Zi = r - p$

*Ln = logaritmo natural

Fuente: Metodología para el cálculo (SENPLADES, 2012:23) [4]; Elaboración: Autor

A este respecto es prudente manifestar que de los cálculos realizados en base a datos tomados de los ejemplos de la guía metodológica para asignar recursos a los GAD (Senplades, 2012:23), se determinó que en el caso de reducirse los valores de NBI, y no aumentar los ingresos de los GAD, el coeficiente resultante (Z_i)

para la asignación disminuye [4]. En otras palabras, mejorar los niveles de vida de la población (reducir NBI) trae como consecuencia una reducción de las asignaciones de los GAD, lo que a todas luces es incoherente. Las Tablas 4 y 5 fueron elaboradas según los criterios expuestos en las Tablas 2 y 3. Se excluyen

Tabla 4. Ejemplos para el cálculo de asignación de recursos a los GAD según criterio de capacidad fiscal¹

GAD	NBI	IngPotencial	Residuo	Residuo mínimo	Asignación
1	0,25	0,63	0,36	-0,42	0,78
2	0,15	0,70	0,29	-0,42	0,71
3	0,45	0,48	0,10	-0,42	0,52
4	0,68	0,32	0,05	-0,42	0,46
5	0,68	0,32	0,05	-0,42	0,46
6	0,78	0,25	-0,03	-0,42	0,38
7	0,25	0,63	-0,14	-0,42	0,27
8	0,47	0,47	-0,28	-0,42	0,14
9	0,15	0,70	-0,42	-0,42	0,00

Fuente: Metodología para el cálculo (SENPLADES, 2012:23) [4]; Elaboración: Autor

Tabla 5. Ejemplos para el cálculo de asignación de recursos a los GAD según criterio de capacidad fiscal²

GAD	NBI	IngPotencial	Residuo	Residuo mínimo	Asignación
1	0,2	0,66	0,33	-0,49	0,81
2	0,15	0,70	0,29	-0,49	0,78
3	0,35	0,56	0,03	-0,49	0,52
4	0,6	0,38	-0,01	-0,49	0,48
5	0,33	0,57	-0,21	-0,49	0,28
6	0,48	0,46	-0,25	-0,49	0,24
7	0,25	0,63	-0,14	-0,49	0,35
8	0,47	0,47	-0,28	-0,49	0,21
9	0,05	0,77	-0,49	-0,49	0,00

Fuente: Metodología para el cálculo (SENPLADES, 2012:23) [4]; Elaboración: Autor

los valores de e, por no ser representativos para el objeto del estudio.

En el ejemplo de la Tabla 5 se han reducido los valores de NBI de 6 GAD. Los ingresos se mantienen inalterados. Puede notarse como aunque en algunos GAD el valor de asignación sube, en los dos en los que más se reduce el nivel de NBI, el valor de asignación baja. Iguales casos o similares se dieron en otros ejercicios realizados en base a las Tablas 4 y 5 (reducir NBI y mantener ingresos), resultando siempre, ante una disminución de las NBI, una disminución también del valor de asignación. Tal resultado no es de esperarse pues no es coherente con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en un GAD específico, por lo que resulta sorprendente que se aplique este proceso en la asignación de recursos. Cabe mencionar que esto sucede, claro está, cuando el valor de los ingresos de los GAD se mantienen inalterados, es decir no cambian. Ante esto hay que preguntarse ¿Qué tan probable es que aumenten los ingresos de los GAD ante una disminución de las NBI? El coeficiente de correlación entre ambas variables es de -0.57, lo que corresponde a una correlación negativa (inversa) media. Es decir, cuando el uno aumente disminuirá el otro en cierta medida. ¿Cuál es la variable dependiente? En este caso, lo más seguro es que sean los ingresos de los GAD los que definan el nivel de las NBI y no las NBI las que definan el valor de los ingresos. A nivel país por ejemplo, la reducción de las NBI va asociado al incremento del PIB, algo que se observa cuando Burgos relaciona el comportamiento de la incidencia de la pobreza por NBI con la evolución del crecimiento del PIB, Burgos (S. f: 3) [7]. Siendo así, a mayor nivel de ingresos habrá menos NBI; y no contrariamente menos NBI provocarán un aumento de los ingresos.

Por lo tanto se considera que dicha situación, en la que se reduzcan NBI pero no aumenten los ingresos de los GAD, es probable de darse y por lo tanto, de acuerdo a la metodología utilizada para la asignación de recursos, la variable capacidad fiscal podría repercutir negativamente en la asignación de recursos que a ellos se entregue. En este caso, al igual que con el criterio anterior, nuevamente se trata de criterios que no son mutuamente excluyentes y que contradicen los valores de NBI que promueven. Aquí, cuando bajan las Necesidades Básicas Insatisfechas (de no incrementarse los ingresos de los GAD), igual lo hacen los recursos asignados. Mientras que en el criterio anterior se da lo contrario.

En cuanto a la evaluación de la eficiencia de la

gestión de los GAD, este criterio es de mucha utilidad, pues permite determinar los esfuerzos realizados para encontrar cada vez mayores ingresos.

Esfuerzo administrativo

Se mide en función de los ingresos totales del GAD y el gasto corriente. Solo el 50% del monto repartido por esta variable toma en consideración la fórmula utilizada. El otro 50% se distribuye en partes iguales entre los GAD.

$$EA = \frac{\text{Ingresos Totales}^3}{\text{Gastos Corrientes}}$$

En este caso sí, una mejor gestión del GAD ocasiona una mayor asignación de recursos. Es, junto con el criterio anterior, un buen indicador de la gestión de quienes administran, y por lo tanto, continuar utilizándolo en la valoración para la asignación de recursos o para otro tipo de evaluación es pertinente.

Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD

Para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas (ICM), los GAD deben plantear, en cada nivel de gobierno, sus programas y proyectos, que estarán alineados a sus competencias exclusivas, cada uno con sus respectivas metas e indicadores. SENPLADES, (2012: 26) considera para el efecto:

1. El porcentaje de avance y ejecución presupuestaria de cinco programas/proyectos priorizados por los GAD, que deberán emanar de las metas estratégicas de sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y que deberán estar alineadas a sus competencias exclusivas. El avance se define como físico en obras de infraestructura y como social en caso de cobertura.
2. La priorización de dichos programas/proyectos, con base en su participación en el presupuesto total de los cinco programas/proyectos seleccionados y en la jerarquización realizada por cada GAD [4].

El proceso para medir el cumplimiento se realiza en el sistema informático web denominado Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD); en él se registran, en un módulo, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), y en otro, el módulo de Cumplimiento de Metas, los programas y proyectos del GAD, los que deben emanar de las metas estratégicas de sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y que

deben estar alineados a sus competencias exclusivas. De todos los programas/ proyectos se priorizan 5 para su control. Para cada programa y/o proyecto priorizado se define la programación y avance de metas (avance físico de la obra, o social en caso de cobertura) y de presupuesto. En base al grado de cumplimiento de los proyectos priorizados el sistema calcula anualmente el Índice de Cumplimiento de Metas (ICM), siendo 1 su valor máximo (SENPLADES, 2014) [8]. No existe ningún criterio o restricción establecido para definir el tipo de proyectos que deben priorizarse. La primera etapa es la programación y avance de metas; se da para los cuatro trimestres del año y se contrasta con el avance real ejecutado hasta el fin del período fiscal.

La fórmula de cálculo del ICM utiliza tanto el avance físico y de presupuesto del programa o proyecto, y la prioridad de la meta, tal como se muestra en la Figura 1. Cabe recalcar que, el cálculo del índice ICM se puede efectuar, sí y sólo sí, se han ingresado y enviado todas las etapas; es decir, planificación, programación y avances de los cuatro trimestres del año.

La información tanto del avance de metas como del avance presupuestario de cada proyecto es consolidado finalmente en un valor anual que se utiliza para determinar el *porcentaje de cumplimiento del avance físico y ejecución presupuestaria*, que sirve como criterio para la obtención del ICM de cada uno. Los valores de ICM de cada proyecto se suman entre sí para obtener el valor de ICM final del GAD. Dicho ICM es consolidado en un reporte final que revisa el Ministerio de Finanzas para

la asignación presupuestaria de cada GAD.

El inconveniente con este criterio es el tipo de proyectos que toma en cuenta para el cálculo del valor de cumplimiento. Como se comentó en líneas anteriores, el sistema SIGAD no restringe de ninguna manera el tipo de proyectos que deben priorizarse para calcular el ICM. Tampoco analiza su correspondencia con los PDOT, ya que a pesar de que solicita el ingreso de los Objetivos Estratégicos descritos en ellos, al momento de realizar el cálculo no los valora, ni analiza. Podrían formar parte de un único objetivo, o podrían corresponder a objetivos de poca importancia para el progreso del GAD. Esto deja abierta una ventana a los GAD de ingresar programas/proyectos de fácil cumplimiento que poco contribuyan con un verdadero progreso de su población, simplemente con la finalidad de obtener un valor ICM elevado. También fomenta que los GAD que ingresan programas/proyectos que sí generan impacto social pero que no logran cumplirse a cabalidad, puntúen en menor cantidad que otros, que aunque sí cumplen lo proyectado, no causan transformaciones trascendentales en sus territorios.

De esta manera, aunque es cierto que se trata de un criterio que regula el cumplimiento de metas, no es menos cierto que tales metas pudieran ser irrelevantes, de muy fácil consecución, o simplemente sin importancia generalizada. Se pierde entonces el potencial que brinda el sistema de evaluar la gestión de los GAD, permitiendo el ingreso de cualquier tipo de proyectos, y suavizando el análisis de la relación que tienen con los PDOT.

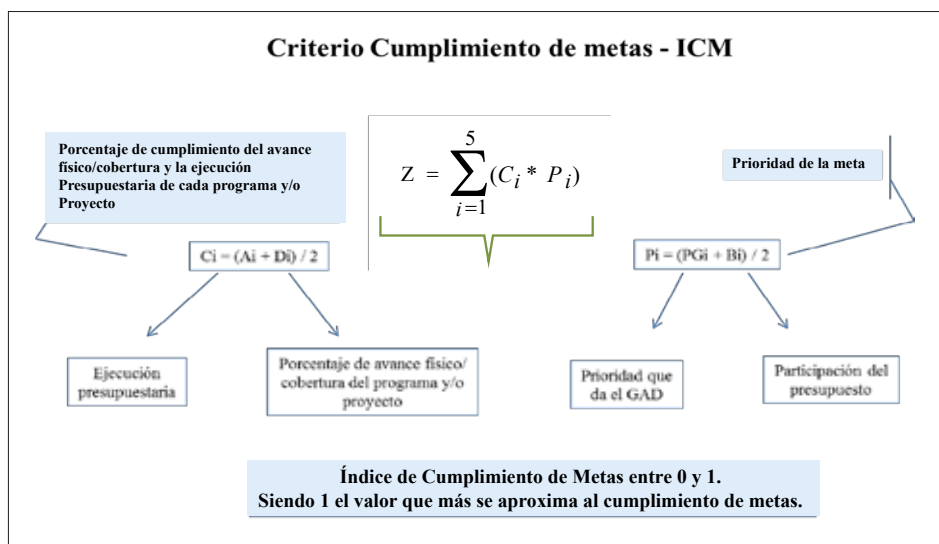


Figura 1. Fórmula para el cálculo del ICM. Fuente: Metodología para el cálculo (SENPLADES, 2012:26) [4]; Elaboración: propia

Se está ante un criterio que si bien es de utilidad para evaluar y premiar por una gestión adecuada, pierde validez cuando es sujeto a “fraudes” de los GAD que cumplen con sus metas (aunque sean de muy bajo peso en el progreso del territorio) y reciben altos valores para la asignación, y perjudican de esa manera a los GAD que cumplen en menor medida sus metas, pero procurando proyectos de alto nivel de transformación social o territorial.

III. CONCLUSIONES

Se han analizado los siete criterios constitucionales utilizados para la asignación de recursos fiscales a los GAD. De este análisis se puede afirmar que tres de tales criterios se apoyan en los valores de las NBI para obtener un resultado. Dos de ellos otorgan una mayor asignación cuando las NBI tienen valores más altos, mientras que uno, lo hace a medida que el valor de las NBI desciende. En la Tabla 6 se presenta en mayor detalle.

Esto permite inferir que tales criterios constitucionales no solo no son mutuamente excluyentes, sino que por otro lado, también se contradicen en los valores de NBI que promueven.

Tabla 6. Comparación de las NBI entre criterios

Criterio	Si NBI son altas	Si NBI son bajas	% Ponderación para asignación ³
NBI	Mayor asignación	Menor asignación	39%
Logro en mejoramiento niveles de vida	Menor asignación	Mayor asignación	15%
Capacidad fiscal	Mayor asignación	Menor asignación	4.6%

Fuente: Metodología para el cálculo (SENPLADES, 2012:23) [4]; Elaboración: Autor

Los criterios de NBI y Capacidad Fiscal, otorgan mayores rubros para la asignación mientras más altas son las NBI, mientras que el criterio de Logros en el mejoramiento de las condiciones de vida lo hace cuando tales valores se reducen. En consecuencia, y al ser los porcentajes para la asignación, superiores los de NBI y Capacidad Fiscal en conjunto (43,6%), un GAD podría desear que no se reduzcan las NBI con tal de mantener valores para la asignación más altos. Al reducir las NBI, la asignación de recursos para su administración se vería disminuida.

En cuanto a evaluar la gestión de los GAD, hay que fijarse qué tanto realmente permite esta metodología

inferir el trabajo realizado por estos. De los siete criterios utilizados en la metodología, sólo cinco lo permiten de cierta manera. Tres de ellos recurren a datos de las NBI, lo que ya se ha expuesto; no se actualizan periódicamente, y como ya se refirió: “si bien la comparación de un indicador entre dos momentos distintos permite conocer la evolución de una necesidad insatisfecha, no necesariamente sirve para evaluar la eficacia de una política destinada a mejorar una carencia específica, ya que esta puede verse afectada por factores exógenos” Feres y Mancero (2001: 78) [6]. ¿Cuáles de las variables que definen las NBI: Alta dependencia económica; Asistencia a clases; Hacinamiento; Déficit en servicios básicos; Déficit de materiales de la vivienda, pueden ser realmente evaluadas como consecuencia de alguna política implementada desde los GAD, y en qué medida? ¿Se trata de variables que se ven afectadas por factores exógenos a los GAD?

Y en cuanto al Índice de Cumplimiento de Metas, son cinco proyectos, jerarquizados y presentados sin ningún tipo de restricción o requisito, suficientes para valorar la gestión de un GAD. Si cinco proyectos son suficientes, al menos esos cinco deberían ser de trascendencia para el progreso de la población, y la valoración hecha sobre los cambios en los indicadores que miden el progreso y no sobre el cumplimiento del presupuesto realizado o la terminación de la obra. El resto de criterios utilizados no permiten de ninguna manera evaluar la gestión de los GAD.

Si bien ya se afirmó en un inicio que dicha metodología no fue establecida con fines evaluativos, sino de distribución equitativa, es un hecho que la evaluación de la eficiencia en la administración de los GAD es un aspecto relevante a tomarse en cuenta. Justamente el tema de la meritocracia entraría a formar parte en uno de los aspectos básicos del Estado, la transferencia de recursos. Lo que sin lugar a dudas fomentaría mayor competitividad.

IV. RECOMENDACIONES

Ante la realidad presentada, pensar en un replanteamiento de los criterios o indicadores que se utilizan para asignar recursos a los GAD, o en un mecanismo complementario que pueda también de paso, contribuir a evaluar la gestión de quienes están frente a ellos es una de las opciones que se presentan. Reflexionar sobre criterios de competitividad es una alternativa, ya que abordan por un lado aspectos muy ligados a las competencias

de los gobiernos locales, pero también otros ligados a la coordinación con el sector privado empresarial, educativo y comunitario. Es decir, el engranaje completo que hace funcionar a los territorios. Asignar recursos a los GAD en función de qué tan competitivos son sería brindar un estímulo al desarrollo y a la iniciativa ciudadana.

Por ejemplo, prestar atención a los criterios utilizados en el Índice de Competitividad Global de ciudades:

Formar territorios competitivos requiere de la suma de varios factores. Ratcliffe (S.f.) formula 5 elementos claves para su éxito:

1. Una visión sólida de futuro, comprendida y compartida por la gran mayoría de la población y guiada por líderes tanto políticos como independientes, que sea congruente con las características del territorio y continua a lo largo del tiempo.
2. Un entorno en el cual la creatividad y la innovación individual y de las organizaciones puedan juntarse, prosperar y crecer.
3. Especialización en un sector o industria en el cual se pueda encabezar la lista a nivel mundial o al menos nacional.
4. Cohesión social que promulgue la igualdad en la diferencia, garantice el acceso a servicios a todo nivel y la integración humana en términos culturales, de identidades y de historias colectivas y personales.
5. Procesos de gobierno, transparentes y eficientes, integración entre diversas instituciones públicas y privadas para el desarrollo integral de los pueblos [9].

Que se complementan con estos cuatro elementos que el Instituto de Competitividad de México (IMCO, 2014:36-38), considera indispensables para que la competitividad florezca:

1. Definición clara de facultades, atribuciones e instrumentos
2. Colaboración amplia entre instituciones de gobierno
3. Estado de derecho (aplicación y respeto de la normatividad e instrumentos), y
4. Participación activa de la sociedad civil [10].

Lo que se suma finalmente a pensar estratégica y regionalmente; respetar, entrenar y educar a los trabajadores; mantener una infraestructura de clase mundial, desarrollar alianzas que vayan más allá de las barreras políticas, geográficas y filosóficas; y crear soluciones que promuevan las fortalezas y encajen en las tradiciones y unicidad (Duffy, 2003) [11].

Formar territorios competitivos y evaluar que la gestión de los GAD propenda a ello significa avanzar en el desarrollo nacional; es vincularse en mayor medida con los mercados mundiales y la innovación, marcar tendencias en modelos e ideas, y atraer el talento y la inversión. Los territorios más competitivos están siempre a la cabeza del resto y por lo tanto, desarrollarlos es visión fundamental de progreso.

Los criterios mencionados son apenas la punta del iceberg. Desarrollar una base coherente, eficiente y adecuada de los mismos requiere un trabajo profundo y sistemático. Puede que se trate de una cantidad mayor de variables a tomar en cuenta, muchas de ellas de difícil medición también, incluso más que aquellas utilizadas actualmente en la metodología. Sin embargo, realizar un ajuste de éstas, que como ya se vio, presentan ciertas contradicciones, y definir las adecuadas para valorar estos dos aspectos, la búsqueda de la equidad territorial, y la eficiencia en la administración de los GAD, es sin duda un requisito indispensable para una mejor asignación de recursos, una correcta valoración de la gestión de los GAD por sus máximos representantes, el fomento de la equidad, el desarrollo a largo plazo, y por supuesto, para la competitividad tan necesaria.

V. REFERENCIAS

- [1]. Asamblea Nacional Constituyente (2008): Constitución Política del Ecuador; Ecuador. Recuperado de <http://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Constitucion-articulos-pertinentes.pdf>
- [2]. Consejo Nacional de Competencias (2014). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad); CNC; Ecuador. Recuperado de <http://es.slideshare.net/roxanasilvach/cootad-17381122>
- [3]. Consejo Nacional de Competencias (2013): Resolución No. 0003-CNC-2013; CNC; Ecuador. Recuperado de <http://www.competencias.gob.ec/institucion/resoluciones-aprobadas/2013>
- [4]. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2012). Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados. Ecuador. Recuperado de <http://competencias.gob.ec/biblioteca-virtual/166-guia-distribucion-recursos>
- [5]. Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos, INEC.

- Pobreza por Ingresos: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza/>
- [6]. Feres J., Mancero X. (2001): El Método de las NBI y sus Aplicaciones en América Latina; Comisión Económica Para América Latina y El Caribe, CEPAL. Recuperado de [http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-III/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001b\)%20El%20metodo%20de%20las%20necesidades%20basicas%20insatisfechas%20\(NBI\)%20y%20sus%20aplicaciones%20en%20America%20Latina.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo-III/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001b)%20El%20metodo%20de%20las%20necesidades%20basicas%20insatisfechas%20(NBI)%20y%20sus%20aplicaciones%20en%20America%20Latina.pdf)
- [7]. Burgos S. (S.f): Pobreza por necesidades básicas insatisfechas e influencia del componente de servicios de agua por red pública y conexiones de alcantarillado; Nota Técnica No.1; ECONOMICA – CIC. Recuperado de http://foroeconomiaecuador.com/fee/download/ECONOMICA_CIC_-_Nota_tecnica_1.pdf
- [8]. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2014): Manual de Usuario Sigad Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados; Ecuador. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/manual-sigad2-19-08-2014.pdf>
- [9]. Ratcliffe J. (S.f): Competitive Cities: five keys to success. Recuperado de http://www.chforum.org/library/compet_cities.shtml
- [10]. Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO (2014): ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México; IMCO; México; consultado en: <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-urbana-2014-quien-manda-aqui/>.
- [11]. Duffy, H. (2003): Competitive Cities: Succeeding in the Global Economy; Routledge. Recuperado de <https://books.google.com.ec/books?id=2ZyRAgAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

Notas

¹Los valores de $\beta_0 = 0.8078$ y los de $\beta_1 = -0.7212$ para el cálculo del IPPE que se utilizaron.

²Los valores de $\beta_0 = 0.8078$ y los de $\beta_1 = -0.7212$ para el cálculo del IPPE que se utilizaron.

³Los porcentajes representan el promedio de los valores otorgados a los GAD provinciales, cantonales y parroquiales.