



ECA Sinergia
ISSN: 2528-7869
revistaecasinergia@gmail.com
Universidad Técnica de Manabí
Ecuador

Cobeña Andrade, Xavier Alfredo
Selección de indicadores de gestión y desarrollo territorial en municipalidades
ECA Sinergia, vol. 7, núm. 1, 2016, Enero-Junio, pp. 107-120
Universidad Técnica de Manabí
Ecuador

DOI: https://doi.org/10.33936/eca_sinergia.v7i1.325

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=588562211009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

SELECCIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL EN MUNICIPALIDADES

SELECTION OF INDICATORS MANAGEMENT AND TERRITORIAL DEVELOPMENT IN MUNICIPALITIES

Xavier Alfredo Cobeña Andrade

xavier.cobena@gmail.com

Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Ecuador

Recibido: 07/03/2016

Aceptado: 21/07/2016

Código Clasificación JEL: H41, H50

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo que los planificadores del desarrollo municipal, autoridades locales y sociedad civil, conozcan parámetros de medición de los resultados de la gestión pública, de los esfuerzos de la sociedad civil y las inversiones privadas en el progreso de sus comunidades. Esto se logra a través del análisis de experiencias previas en la formulación de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, desarrollo sostenible crecimiento económico, conservación ambiental, cobertura y calidad de los servicios públicos. Es necesario también, incorporar el análisis del desarrollo territorial desde una mirada multidimensional, incorporar el componente comunicacional y empoderar a la sociedad civil en el seguimiento y cumplimiento de metas propuestas. Es importante adelantar que el alcance de esta investigación es municipal, cantonal o departamental dependiendo de la división política administrativa que corresponda a cada país y tiene un sesgo cultural latinoamericano, considerando el potencial que han demostrado los municipios de esta región en realizar importantes progresos en materia de desarrollo local.

Palabras clave: Indicadores municipales, desarrollo territorial

ABSTRACT

This research aims to municipal development planners, local authorities and civil society, know measuring parameters of public management results, the efforts of civil society and private investment in the progress of their communities. This is achieved through analysis of previous experiences in formulating development plans, land use planning, sustainable development, economic growth, environmental conservation, coverage and quality of public services. It is also necessary to incorporate the analysis of territorial development from a multidimensional look, incorporating the communications component and empowering civil society in monitoring and compliance goals. It is important to notice that the scope of this research is municipal, cantonal or departmental depending on the political administrative division corresponding to each country and has a Latin American cultural bias, considering the potential demonstrated by the municipalities of this region to make significant progress in local development.

Key words: Municipal Indicators, territorial development



INTRODUCCIÓN

Con el propósito de facilitar el proceso de toma de decisiones y rendición de cuentas en la administración pública, en especial la municipal, se ha generado la necesidad de formular indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar el desarrollo territorial por parte de los gestores y de la sociedad civil. A partir de la presente investigación se pretende proponer elementos generales para la efectiva selección de indicadores de gestión y desarrollo territorial, específicamente en el ámbito local, sobre todo municipalidades que pretendan dar seguimiento tanto a su gestión como al desarrollo de sus territorios durante un periodo de tiempo determinado.

Hasta ahora la presentación de los resultados a través de indicadores, ha permitido mejorar la percepción de transparencia que tiene la ciudadanía de las administraciones locales y ha facilitado la divulgación de las mejores prácticas, como contribución al proceso de desarrollo local. El concepto de desarrollo en su noción más primitiva se encuentra ampliamente ligado al crecimiento económico, como lo afirman Solari, Franco & Jutkowitz (1976):

El desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser luego una sociedad entera.

Ideas como estas explican el predominio profesional, durante las últimas décadas del siglo XX, de los economistas en materia de desarrollo. Desde esta perspectiva el porcentaje de variación del PIB se constituye en el indicador que con más frecuencia se utilizó para medir el desarrollo de un país, en el nivel local el crecimiento del VAB (valor agregado bruto) constituye una alternativa para medir este crecimiento perpetuo en el que se basa esta noción de progreso.

Otra mirada a esta corriente predominante la ofreció Seers D. (1970), quien sostuvo:

“Debemos preguntarnos sobre las condiciones necesarias para la realización del potencial de la personalidad humana, priorizando las necesidades de alimentación, traducida como niveles de ingreso y pobreza como primera condición; como segunda condición propuso el desarrollo personal, traducido en el empleo y la tercera condición la igualdad entendida como equidad, como valor subjetivo para transitar al desarrollo con enfoque humano”. (P.33)

Amartya Sen (2000) propone que el desarrollo requiere la eliminación de importantes fuentes de la ausencia de libertad como son la pobreza y la tiranía, oportunidades económicas escasas y privaciones sociales sistemáticas, falta de servicios públicos, intolerancia y sobreactuación de estados represivos.

Las propuestas de Amartya Sen fueron muy influyentes e inspiraron al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para introducir nuevas formas de medir el desarrollo, a través del concepto del Índice de Desarrollo Humano, superando la tradicional visión de crecimiento económico como indicador predominante.

En la misma lógica de entender el desarrollo como un tema multidimensional, se revisó la propuesta de Marfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (1986), economista sociólogo y filósofo respectivamente, que mencionan lo siguiente en su propuesta conocida como *Desarrollo a Escala Humana*:

“Tal desarrollo, a escala humana, se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la

tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal a lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”.

Estos aportes han contribuido a la medición del nivel de desarrollo, a nivel nacional, pero en la escala sub nacional también ha sido necesario desarrollar métricas para dar seguimiento y en definitiva evaluar los resultados de la gestión pública, es en el nivel municipal donde se puede comparar con mayor facilidad la implementación de indicadores para el desarrollo a nivel local. La presente investigación plantea analizar, desde los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de 20 municipalidades de la región costera del Ecuador, los principales indicadores utilizados y posteriormente contrastarlos con las nuevas propuestas presentadas por académicos y organismos internacionales especializados en el tema, para finalmente realizar la aproximación a una propuesta de selección de indicadores, siguiendo un conjunto de pasos sistemáticos.

METODOLOGÍA

Los aspectos metodológicos a considerar en la presente investigación ser resumen en las siguientes fases:

- a) Análisis bibliográfico
- b) Recopilación y procesamiento de información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de 20 municipios de la costa Ecuatoriana y análisis de efectividad de los mismos.
- c) Revisión bibliográfica de propuestas de expertos regionales en formulación de indicadores municipales y selección de nuevos indicadores.
- d) Elaboración de propuesta de indicadores mínimos recomendados para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los municipios, con base en el análisis de efectividad y en la propuesta de los autores estudiados.
- e) Redacción de conclusiones y recomendaciones.

A continuación se detalla cada etapa:

Análisis bibliográfico

El análisis bibliográfico preliminar pretende identificar las características elementales que debe cumplir un indicador para su aplicación práctica, tanto para medir los progresos en el desarrollo territorial como en la gestión municipal, para el efecto se estudió los aportes de autores como José Manuel Prado Lorenzo, Isabel María García Sánchez, Juan Cristobal Bonnefoy, Marianela Armijo y Carol Weiss.

Recopilación de información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de 20 municipios de la costa Ecuatoriana y análisis de efectividad de los mismos.

Se extrajo de la plataforma SIGAD+ (Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados) los indicadores y metas establecidas en cada uno de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, formulados durante el año 2015, correspondientes a 20 municipalidades seleccionadas de manera aleatoria, entre los cantones de la región costera del Ecuador. Posteriormente, se analizó si cumplen con las características básicas de un indicador y si cumplen sus funciones. Finalmente se seleccionó los más recurrentes y los menos frecuentes con el propósito de identificar

en qué ámbitos del desarrollo territorial se enfoca el seguimiento que realizan estas municipalidades. La presentación de esta información guardará bajo sigilo el nombre las Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales analizados, pero los clasificará por el número de habitantes en tres categorías: A) grandes (más de 200,000 habitantes), B) medianos (entre 50,000 y 200,000 habitantes) y C) pequeños (menos de 50,000 habitantes) como se muestra a continuación:

Tabla 1 Gobiernos Municipales seleccionados para el análisis de indicadores

| Tipo de Municipio | Id | Número de Habitantes | Tipo de Municipio | Id | Número de Habitantes |
|-------------------|----|----------------------|-------------------|-----------|----------------------|
| Grandes A | A1 | 368.013,00 | Pequeños | C1 | 28.846,00 |
| | A2 | 226.477,00 | | C2 | 40.735,00 |
| Medianos B | B1 | 126.491,00 | | C3 | 25.004,00 |
| | B2 | 89.021,00 | | C4 | 23.253,00 |
| | B3 | 71.083,00 | | C5 | 18.486,00 |
| | B4 | 70.294,00 | | C6 | 9.844,00 |
| | B5 | 55.128,00 | | C7 | 37.073,00 |
| | B6 | 57.159,00 | | C8 | 30.244,00 |
| | | C9 | | 20.451,00 | |
| | | C10 | | 33.469,00 | |
| | | C11 | | 47.385,00 | |
| | | C12 | | 38.341,00 | |

Fuente: CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA ECUADOR 2010
Elaboración: Propia

Revisión bibliográfica de propuestas de expertos regionales en formulación de indicadores municipales y selección de nuevos indicadores.

Con el propósito de propiciar una discusión entre los indicadores que se están utilizando en la actualidad para medir el desarrollo territorial y la gestión municipal y el surgimiento de propuestas innovadoras, se investigó los aportes realizados por organismos como la CEPAL a través de sus investigadores Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo y los autores David Ammons y Luis Escobar expertos en formulación de indicadores de desarrollo local, mediante la revisión bibliográfica.

Elaboración de propuesta de indicadores mínimos

Esta etapa consistirá en seleccionar entre los indicadores de la muestra de municipalidades seleccionada, las propuestas presentadas por los autores y organismos internacionales, enfatizando en las principales funciones de los mismos, con el propósito de proponer una batería básica de indicadores tanto de gestión como de resultados para municipalidades.

Redacción de conclusiones y recomendaciones

Con base en la investigación previa se emitirán criterios para mejorar los indicadores actualmente utilizados, seleccionar nuevos y descartar los que no aporten información relevante. Es importante hacer notar que se trata de una aproximación general de los

pasos necesarios para seleccionar los indicadores de gestión y de desarrollo territorial en municipalidades, en ningún caso constituye una guía detallada y mucho menos un criterio inflexible, y los gestores locales pueden y deben adaptarla a sus necesidades específicas y particularidades del territorio.

RESULTADOS

Dado que la implementación de indicadores para medir la gestión y el desarrollo territorial municipal, sienta sus bases en los aportes conceptuales del control de gestión, la revisión bibliográfica inicia con las propuestas de Fayol de finales del siglo XIX, que consistían en “Verificar si todo se da en conformidad con el programa adoptado, las órdenes dadas y los principios admitidos” con el propósito de identificar posibles desviaciones de los objetivos trazados y sobre todo sus causas.

Las constituciones latinoamericanas han introducido conceptos de eficiencia y eficacia en la gestión, como referencia podríamos señalar las Constitución del Ecuador del año 2008 que señala:

“Art. 227.- 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”

Los principios constitucionales antes señalados, semejantes a los de otros países latinoamericanos, plantean la necesidad de medir a través de indicadores de gestión y de desarrollo su cumplimiento práctico.

Para José Manuel Prado e Isabel García (2004), quienes por años han investigado el tema, “al hablar de indicadores nos referimos a índices cuantitativos que se caracterizan por ser objetivos, y que se expresan en términos monetarios, en unidades físicas o en técnicas, a partir de su adecuado diseño se logra comunicar, revelar o medir de forma aproximada la presencia, el grado o la intensidad de un fenómeno, de un sistema o de una variable con el que se asoció en su diseño” (p.151).

De acuerdo a Jaramillo & Jesús, M. (1992) “las principales limitaciones para la implementación de indicadores en municipalidades son: la ausencia de información, la falta de plataformas informáticas, la falta de personal capacitado y la falta de un proceso ordenado de seguimiento” (p. 96). Para contrarrestar estas carencias, que forman parte de nuestra cultura de seguimiento, aún en desarrollo, será necesario priorizar la toma de datos de registros administrativos mejorados, en lugar de censos y encuestas a fin de reducir costos y dificultado para recabar la información, pero además será necesario invertir en formación de los servidores y en la implementación de herramientas informáticas para procesar ágilmente la información.

Es importante destacar el aporte de Weiss (1998) quien señala “Un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado, por ejemplo número de desempleados, sería una variable sobre la cual sería complejo pronunciarnos si está buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador adecuado sería tasa de desempleo, la cual se espera que tenga una evolución hacia la baja” Weiss lo explica de la siguiente manera: “En evaluación usualmente sabemos, de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si no sabemos o no nos interesa ver hacia dónde se dirige nuestro indicador, entonces estaremos frente a un indicador pobre”, (Weiss, 1998)

Los autores consultados destacan la importancia de poder efectuar mediciones del desempeño, de la gestión y en definitiva del desarrollo de un territorio, también reconocen las limitaciones en la falta de información para poder seguir la evolución de las mediciones programadas, pero lo más importante, la necesidad de contar con un rumbo estratégico claro para poder seleccionar con la pertinencia que el caso amerita, los mejores indicadores.

Con base en el análisis bibliográfico he seleccionado contestar cuatro preguntas básicas sobre los indicadores de las 20 municipalidades analizados en el presente estudio:

- 1) ¿Es medible? Se refiere a la posibilidad de cuantificar su progreso en un periodo de tiempo determinado.
- 2) ¿Es coherente con el objetivo estratégico? Se basa en la reflexión de Carol Weiss de conocer el rumbo que debe mantener nuestro indicador.
- 3) ¿Existe información periódica? Implica que las variables que componen el indicador se obtienen de una publicación periódica, como podría ser un censo o encuesta, o en su defecto se pueden extraer de registros administrativos del Municipio.
- 4) ¿Contamos con personal capacitado y tecnología suficiente para interpretar los datos? Se basa en la preocupación de Jaramillo & Jesús, M. (1992) sobre las principales limitaciones de los indicadores.

En el municipio A1 se analizaron 19 indicadores, todos cumplieron con la característica de ser medibles, y el 94% la característica de guardar coherencia con el objetivo estratégico establecido en el plan de desarrollo, mientras que el 26% de los indicadores no cuenta con información disponible en encuestas periódicas ni en registros administrativos de actualización frecuente. Adicionalmente, el 31% de los indicadores tendrían problemas para procesar la información debido a las limitaciones técnicas o tecnológicas de la institución. El porcentaje de efectividad de sus indicadores es de 84%, lo que implica que en gran medida se puede realizar el seguimiento de los mismos y de manera razonable permitirán reflejar el progreso de los objetivos estratégicos, sin embargo existirán dificultades para realizar seguimiento a algunos indicadores seleccionados.

Es importante indicar que la gran mayoría de los indicadores analizados son de gestión y de resultados, ya que al tratarse de un plan de desarrollo con un horizonte de 5 años, periodo de gestión municipal para el que fue diseñado, conserva este alcance, por esta razón no se encontraron indicadores de impacto en los documentos de planificación analizados.

Una vez contestadas estas preguntas se ponderará con 25 puntos cada pregunta afirmativa, obteniendo un porcentaje de efectividad por cada indicador, posteriormente se calcula el promedio de los porcentajes de efectividad, obteniendo un valor que puede variar de 0 a 100. Para explicar este análisis se mostrará como ejemplo el municipio identificado como A1, que corresponde al grupo de municipalidades grandes con más de 200,000 habitantes tenemos el siguiente análisis:

Tabla 2
Análisis de la efectividad de los indicadores del municipio A1

| OBJETIVO ESTRATEGICO | INDICADOR | PUNTAJE (SI 25%) (NO 0%) | | | | FUNCIONALIDAD |
|--|--|--------------------------|-------------|--------------------------------|--|---------------|
| | | ¿Medible? | ¿Coherente? | ¿Existe información periódica? | ¿Personal y tecnología suficiente para procesarlo? | |
| Fomentar el Desarrollo Económico | Número de MI PYMES incubadas | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| Modernizar, regular y racionalizar el sistema de movilidad, tránsito y transporte público | Km de red de ciclo vías construidas | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| | Número de plazas de parqueo público tarifadas habilitadas en zona azul | 25 | 25 | 0 | 0 | 50 |
| Modernizar, regular y racionalizar el sistema de movilidad, tránsito y transporte público | Capacidad vehicular de transporte público por habitante | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| | Razón de accidentes de tránsito reportados | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| Promover e impulsar infraestructura productiva | Número de MI PYMES incubadas | 25 | 0 | 0 | 0 | 25 |
| Fortalecer la gestión y acción institucional e impulsar su integración al mundo global. | Porcentaje de incremento de recaudación tributaria | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| | Porcentaje de servidores públicos capacitados | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| Garantizar el acceso permanente, inclusivo y equitativo a la educación, a las distintas manifestaciones culturales y a la práctica de actividades recreativas y deportivas | Número de niños, niñas, adolescentes que participan en las escuelas de iniciación deportivas | 25 | 25 | 0 | 0 | 50 |

| | | | | | | |
|---|--|----|----|-------|-------|-------|
| Promover y mejorar la oferta y accesibilidad democrática y equitativa a todas y todos de vivienda, salud, y servicios públicos de calidad | Número de hogares con vivienda propia | 25 | 25 | 0 | 0 | 50 |
| | Número predios regularizados y titularizados | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| | Porcentaje de establecimientos de salud con servicios de alcantarillado y agua potable | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| Promover y mejorar la oferta y accesibilidad democrática y equitativa a todas y todos de vivienda, salud, y servicios públicos de calidad | Porcentaje de predios con medidor de agua en el área urbana (ciudad) | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| | Porcentaje de predios con servicio de alcantarillado | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| | Porcentaje de predios con servicio de recolección de basura al 2017 | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| Desarrollar e implementar acciones para garantizar los derechos de la naturaleza | Porcentaje de superficie registrados en catastros | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| | Número de m2 de área verde por habitante | 25 | 25 | 25 | 0 | 75 |
| | Número planes elaborados | 25 | 25 | 25 | 25 | 100 |
| | Número de hectáreas reforestadas | 25 | 25 | 0 | 0 | 50 |
| TOTAL | | 25 | 25 | 18,42 | 17,10 | 84,21 |

Fuente: PDYOTS analizados

Elaboración: Propia

Este ejercicio se repite para cada uno de los 20 municipios de la muestra seleccionada obteniendo, en resumen, los siguientes resultados:

Tabla 3
Porcentaje de efectividad de los indicadores de todos los municipios de la muestra

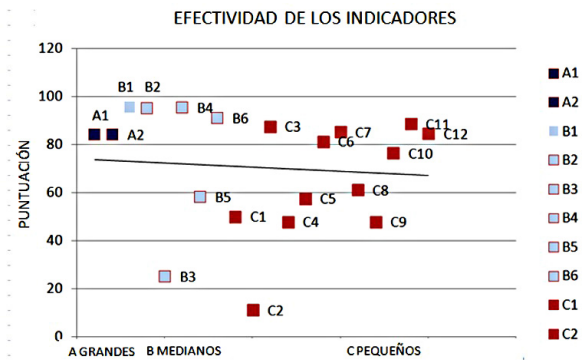
| Tipo | Id | Número de Habitantes | Número de Indicadores del Plan de Desarrollo | Efectividad de los indicadores (100 puntos) |
|-------------|-----------|-----------------------------|---|--|
| Grandes A | A1 | 368.013,00 | 19 | 84,21 |
| | A2 | 226.477,00 | 21 | 84,23 |
| | B1 | 126.491,00 | 17 | 95,58 |
| | B2 | 89.021,00 | 15 | 95,00 |
| Medianos B | B3 | 71.083,00 | 6 | 25,00 |
| | B4 | 70.294,00 | 16 | 95,31 |
| | B5 | 55.128,00 | 15 | 58,33 |
| | B6 | 57.159,00 | 14 | 91,00 |
| | C1 | 28.846,00 | 8 | 50,00 |
| | C2 | 40.735,00 | 9 | 11,11 |
| Pequeños | C3 | 25.004,00 | 24 | 87,50 |
| | C4 | 23.253,00 | 23 | 47,82 |
| | C5 | 18.486,00 | 10 | 57,50 |
| | C6 | 9.844,00 | 8 | 81,25 |
| | C7 | 37.073,00 | 34 | 85,19 |
| | C8 | 30.244,00 | 9 | 61,11 |
| | C9 | 20.451,00 | 12 | 47,91 |
| | C10 | 33.469,00 | 33 | 76,51 |
| | C11 | 47.385,00 | 22 | 88,63 |
| | C12 | 38.341,00 | 26 | 84,61 |

Fuente: PDYOTS analizados

Elaboración: Propia

Tomando en cuenta que los indicadores del Plan de Desarrollo, para considerarse confiables, debería alcanzar un 80% de solidez utilizando la metodología de análisis antes descrita, tenemos como resultado que los 2 municipios grandes analizados alcanzan este porcentaje, mientras que en el caso de los municipios medianos solo el 66% de los planes de desarrollo municipal evidencian suficiente confiabilidad de los indicadores y en caso de los municipios pequeños solo el 41% cuentan con indicadores suficientemente confiables en sus Planes de Desarrollo. En el siguiente gráfico se muestra la puntuación alcanzada por cada municipio analizado.

Grafico 1



Fuente: PDYOTS analizados
Elaboración: Propia

Una vez realizada esta depuración, se procede a buscar los indicadores más utilizados por los GADs analizados, solo entre los indicadores que han cumplido esta revisión previa de efectividad de los mismos, se obtuvo los resultados siguientes:

Tabla 4

| Nombre del Indicador | Frecuencia | Área Temática |
|---|------------|-------------------------------|
| Porcentaje de predios con medidor de agua | 20 | Servicios Públicos |
| Porcentaje de predios con acceso a red pública de agua potable | | Servicios Públicos |
| Porcentaje de establecimientos de salud con servicios de alcantarillado y agua potable | 20 | Servicios Públicos |
| Porcentaje de viviendas con acceso a la red de alcantarillado público | 20 | Servicios Públicos |
| Porcentaje de ejecución presupuestaria | 20 | Fortalecimiento institucional |
| Porcentaje de predios con servicio de recolección de basura | 17 | Servicios Públicos |
| Capacidad vehicular de transporte público (buses, taxis y otros medios de transporte público) por habitante | 15 | Transporte y movilidad |
| Razón de accidentes de tránsito reportados | 15 | Transporte y movilidad |
| Porcentaje de vías urbanas adecuadas | 15 | Transporte y movilidad |
| Porcentaje de superficie registrada en catastros municipales | 8 | Ordenamiento territorial |
| Volumen de agua potable disponible por habitante | 7 | Servicios Públicos |
| Superficie de áreas verdes de acceso público por habitante | 5 | Gestión ambiental |
| Superficie de Infraestructura de comercialización por habitante | 3 | Fomento productivo |
| Porcentaje de ingresos propios con respecto al total | 3 | Fortalecimiento institucional |

Fuente: PDYOTS analizados
Elaboración: Propia

Los indicadores que más se repiten son los que tienen que ver con la prestación de servicios públicos, siguiéndole los de transporte y movilidad y los de fortaleciendo institucional. Se nota una ausencia de indicadores sólidos y confiables en lo que respecta a desarrollo social y en desarrollo económico. En el resto de componentes de desarrollo territorial como son la gestión ambiental y el ordenamiento territorial, apenas aparece un indicador respectivamente.

Con el propósito de seleccionar un conjunto de indicadores adicionales, que permita medir de manera integral tanto la gestión municipal como los resultados del desarrollo territorial, se ha recurrido a una revisión bibliográfica con propuestas innovadoras para complementar la batería de indicadores, para lo cual se procede a realizar una discusión teórica.

DISCUSIÓN

Desde la CEPAL se ha realizado un importante impulso a la investigación relativa a los resultados de desempeño y de gestión de los gobiernos locales, podemos en contra en los aportes de Bonnefoy & Armijos (2005) quienes afirman que "...el nuevo modelo para la aplicación de indicadores no se centra exclusivamente en los insumos del proceso ni en el control externo, sino que se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante está en los resultados y en las dimensiones de eficiencia calidad y economía...". Con base en esta investigación para la CEPAL, los autores recopilaron una serie de indicadores de eficacia extraídos de los documentos de rendición de cuentas de países como Chile, Reino Unido y Uruguay:

Los indicadores citados por los autores aportan una dimensión social, que se enfoca en la cobertura y en la focalización de intervenciones públicas específicas, así mismo aporta elementos adicionales para medir en materia de tránsito, desde la perspectiva de concienciación ciudadana, al pretender medir tasas de reincidencia en infracciones. Se nota sin embargo ausencia de la dimensión ambiental y de económica productiva en estos indicadores.

Continuando con los aportes teóricos de Armijos (2011) para la CEPAL tenemos que "Los indicadores de resultados estos pueden estar afectados por factores externos no controlables, por lo cual la atribución directa de la política pública no siempre es comprobable. De esta manera para saber la verdadera contribución de la política pública deben hacerse estudios complejos para aislar los efectos de otras variable"

Considero que pese a la advertencia de Armijos, con respecto a los indicadores de resultado, es necesario tomar el riesgo de incorporarlos al Plan de Desarrollo y establecer, con el uso de las metodologías estadísticas más apropiadas, metas al finalizar la gestión. En este sentido se propone un indicador elemental en materia económica:

- **Porcentaje de crecimiento del valor agregado bruto con respecto al año anterior.** Este indicador compara el monto en dólares reportado en las cuentas nacionales, por parte del cantón, con respecto al año anterior. Hay que tomar en cuenta una importante limitación al implementar este indicador en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y es que la información de las cuentas cantonales se publica con cierto rezago con respecto a las cuentas nacionales¹. Los insumos para realizar el seguimiento de este indicador corresponden a una fuente externa a la municipalidad y se extraen de la publicación del ente rector de las estadísticas económicas en cada país.

También en materia ambiental se propone la implementación de al menos los siguientes indicadores:

- **Porcentaje de desechos sólidos del cantón procesados en el relleno sanitario o botadero municipal.** Este indicador debe actualizarse con los registros administrativos internos, comparando las toneladas de residuos sólidos que ingresan al relleno sanitario, luego de obtener el registro del pesaje de los carros recolectores y compararlos con el total de basura generada que es un dato que se infiere mediante un muestreo que permita determinar los kilogramos promedios por predio y proyectándolo con el total de predios, al realizar esta proyección es necesario tomar en cuenta que los kilogramos de basura generada varían en función del nivel socioeconómico.
- **Porcentaje de desechos sólidos del cantón que son reciclados en la planta municipal.** Para el caso de las Municipalidades que cuenten con una planta de reciclaje este indicador actúa de manera similar al anterior, aplicándose la medición con la información de los registros administrativos.
- **Porcentaje de niños y jóvenes que asiste a su escuela o colegio caminando².** Se obtiene realizando una encuesta, consultando mediante que medio de transporte llega cada estudiante a la unidad educativa y comparando el resultado final con el registro total de estudiantes que tienen registrada la autoridad escolar local.

Según Escobar (2006) es posible ir mucho más allá, en materia de indicadores ambientales proponiendo la implementación de un Índice de Calidad Ambiental, como un indicador sintético que se obtiene de la combinación de cerca de 39 indicadores tanto de flujo urbano como de medio ambiente urbano, defendiendo su postura con el siguiente argumento "...Los indicadores simples y sintéticos juegan un papel importante en la política pública, porque ayudan a construir percepción pública de problemas complejos. Además, proveen información cuantitativa para evaluar la efectividad de las alternativas de decisión pública..."

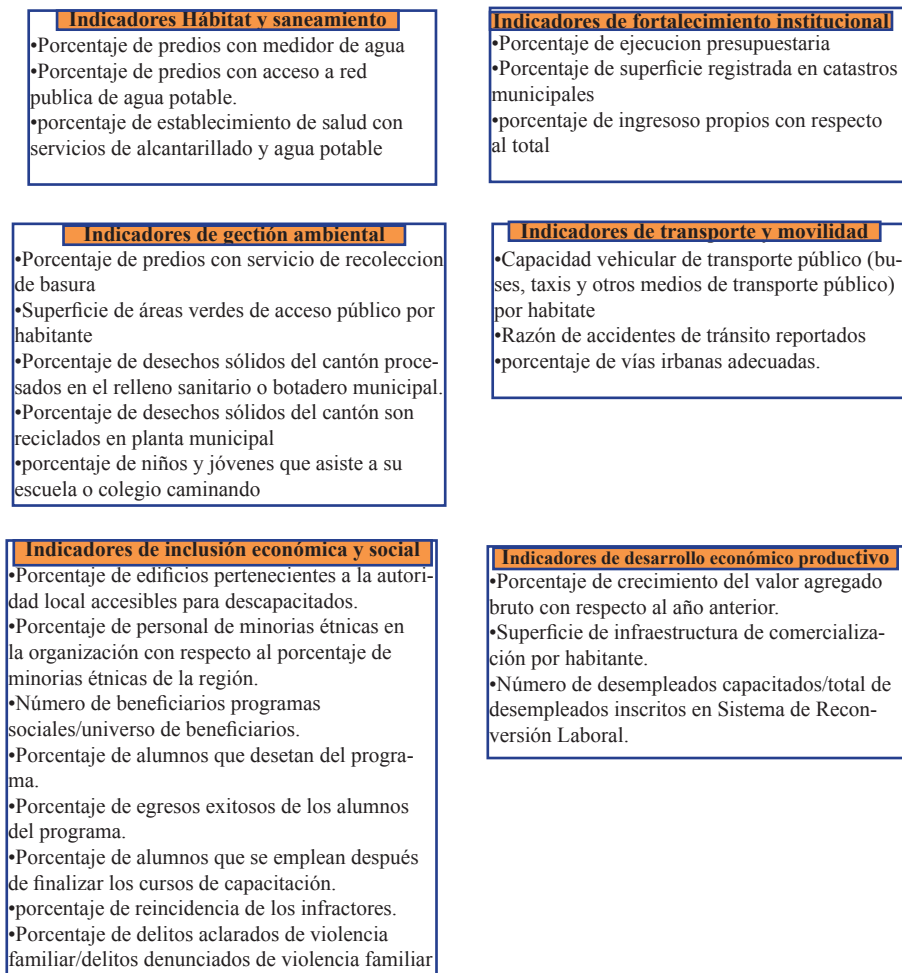
Resulta muy práctica la implementación de indicadores sintéticos para resumir el resultado de la gestión ambiental en materia ambiente, sin embargo se enfrenta a dos grandes desafíos en los municipios latinoamericanos previo a su implementación:

La primera limitación está basada en el argumento de Jaramillo & Jesús, M. (1992) "las principales limitaciones para la implementación de indicadores en municipalidades son: la ausencia de información, la falta de plataformas informáticas, la falta de personal capacitado y la falta de un proceso ordenado de seguimiento" este enunciado resulta muy vigente en los municipios latinoamericanos, hasta nuestros días.

La segunda limitación resulta de la dificultad de comunicar avances o retrasos a la ciudadanía, debido a que se necesita explicar la metodología de construcción de este índice sintético previo a su difusión.

Tomando como base la investigación realizada y los aportes teóricos sometidos a

Gráfico N°2



Fuente: Investigación del autor

Elaboración: Propia

CONCLUSIONES

Las municipalidades analizadas aún mantienen un gran énfasis en la medición de resultados y de gestión, basados en la implementación de indicadores que permiten dar seguimiento a la cobertura de los servicios básicos por sobre los de satisfacción personal o colectiva de los habitantes de su territorio, por otra parte la sostenibilidad ambiental y social no se presenta como una prioridad en los casos analizados, al momento de seleccionar los indicadores. La propuesta de indicadores mínimos planteada en la presente investigación no es suficiente para profundizar en materia de desarrollo multidimensional ni desarrollo a escala humana, debido a la falta de información procesable para actualizar los indicadores, sin embargo plantea convertirse en una aproximación, incorporando los aspectos económicos, ambientales y sociales que superan la visión clásica y desarrollista de la cobertura de servicios básicos, por lo tanto constituye un reto para las administraciones municipales trabajar en el perfeccionamiento de sus sistemas locales de

información que permitan contar con mejor información a nivel territorial.

Es fundamental plantear nuevos indicadores integrales para fortalecer el seguimiento a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a fin de incorporar en la práctica nuevos enfoques de desarrollo territorial que tenga un abordaje multidimensional y que tenga también una escala humana, no obstante en dicho proceso nos puede obviar un análisis de efectividad de cada indicador, de lo contrario las buenas intenciones se convierten en textos con objetivos meramente declarativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ammons, D. (1999). A proper mentality for benchmarking. *Public Administration Review*, 105-109.

Armijos, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) CEPAL.

Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Cobeña, X. A. (2012). Análisis de la viabilidad fiscal de las municipalidades de la provincia de Manabí para aplicar la norma constitucional referente a las competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales. Portoviejo, Manabí, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización. (19 de Octubre de 2010). Quito, Pichincha, Ecuador : Registro Oficial.

Escobar, L. (Agosto de 2006). Indicadores sintéticos de calidad ambiental. *EURE*, XXXII(96), 73-98.

Jaramillo, C. M., & Jesús, M. (1992). Los indicadores de gestión. Madrid: Universidad de Antioquia.

Lorenzo, J. M., & Sánchez, I. M. (2009). Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: implantación, evolución y tendencias. *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, 149-180.

Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a Escala Humana. *DEVELOPMENT DIALOGUE*, ND.

Seers, D. (1970). The meaning of development. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economía.

Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Madrid: Planeta.