

Periodicidad: Trimestral Julio-Septiembre, Volumen: 3, Número: 3, Año: 2025 páginas 181-193

Del diagnóstico normativo a la eficiencia fiscal: Un modelo basado en evidencia para los GADs rurales

From Normative Diagnosis to Fiscal Efficiency: An Evidence-Based Model for Rural Decentralized Autonomous Governments

Eco. Carlos Artemidoro Zea Barahona¹
carlos.zea@unesum.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-7546-7148>
Universidad Estatal del Sur de Manabí

Joseph Alexander Baque Zorrilla²
baque-joseph5706@unesum.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0000-1131-3676>
Universidad Estatal del Sur de Manabí

Joustin Kenny Lino Franco³
lino-joustin1780@unesum.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0008-9479-2913>
Universidad Estatal del Sur de Manabí

Como citar:

Zea Barahona, C. A., Baque Zorrilla, J. A., & Lino Franco, J. K. (2025). Del diagnóstico normativo a la eficiencia fiscal: Un modelo basado en evidencia para los GADs rurales. *Revista Pulso Científico*, 3(3), 181–193. <https://doi.org/10.70577/rps.v3i3.49>

Fecha de recepción: 2025-05-30

Fecha de aceptación: 2025-07-01

Fecha de publicación: 2025-07-28

RESUMEN

La investigación se desarrolló en el contexto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados rurales del Ecuador, los cuales enfrentan limitaciones presupuestarias y capacidades institucionales reducidas que dificultan el cumplimiento normativo y afectan la eficiencia fiscal en la administración de recursos públicos. El estudio tuvo como objetivo analizar el grado de cumplimiento normativo y su incidencia en la eficiencia fiscal de estas entidades, mediante la construcción de un modelo basado en evidencia que permita identificar brechas, proponer mejoras y orientar la toma de decisiones administrativas y financieras. Se aplicó una metodología de revisión literaria con enfoque cualitativo, basada en el análisis de marcos legales, estudios académicos y documentos oficiales recientes, organizados en matrices que facilitaron la identificación de tendencias y vacíos en la gestión pública. Los resultados muestran que el cumplimiento normativo incide directamente en la optimización del gasto y en la transparencia, destacándose la importancia de instrumentos como el COOTAD y el COPLAFIP para fortalecer la planificación y el control fiscal. En las conclusiones se resalta la necesidad de modelos basados en evidencia para vincular el diagnóstico normativo con la eficiencia fiscal, así como la urgencia de fortalecer capacidades técnicas y mecanismos de participación ciudadana para lograr una gestión más equitativa y sostenible en los territorios rurales.

Palabras clave: Normativa, eficiencia fiscal, planificación financiera, transparencia.

ABSTRACT

The research was conducted in the context of rural Decentralized Autonomous Governments in Ecuador, which face budgetary constraints and limited institutional capacities that hinder regulatory compliance and affect fiscal efficiency in the management of public resources. The study aimed to analyze the degree of regulatory compliance and its impact on the fiscal efficiency of these entities by constructing an evidence-based model that allows for the identification of gaps, proposals for improvements, and guidance in administrative and financial decision-making. A qualitative literature review methodology was applied, based on the analysis of legal frameworks, academic studies, and recent official documents, organized into matrices that facilitated the identification of trends and gaps in public management. The results show that regulatory compliance directly impacts spending optimization and transparency, highlighting the importance of instruments such as the COOTAD and COPLAFIP in strengthening fiscal planning and control. The conclusions highlight the need for evidence-based models to link regulatory assessment with fiscal efficiency, as well as the urgency of strengthening technical capacities and citizen participation mechanisms to achieve more equitable and sustainable management in rural areas.

Keywords: Regulation, fiscal efficiency, financial planning, transparency.

INTRODUCCIÓN

La gestión fiscal en los Gobiernos Autónomos Descentralizados rurales constituye uno de los mayores desafíos para la administración pública local en Ecuador, dado que estas entidades operan en contextos marcados por limitaciones presupuestarias, dependencia de transferencias estatales y una capacidad institucional restringida para implementar mecanismos de control y evaluación normativa. A lo largo de los últimos años, la normativa ecuatoriana en materia fiscal y presupuestaria, enmarcada en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2021) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2019), ha establecido lineamientos para promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos; sin embargo, la brecha entre el diseño normativo y su aplicación efectiva en el ámbito rural persiste como un problema estructural que afecta la ejecución de los proyectos y la sostenibilidad de las finanzas locales.

Desde un marco conceptual que combina el diagnóstico normativo entendido como el análisis sistemático del cumplimiento de disposiciones legales y procedimientos administrativos con los principios de eficiencia fiscal, esta investigación busca evidenciar la relación entre el grado de cumplimiento normativo y la capacidad de los GAD rurales para optimizar el uso de sus recursos. El estudio se apoya en un modelo basado en evidencia que integra indicadores de planificación, ejecución presupuestaria y control financiero, permitiendo identificar las principales falencias y potencialidades del sistema vigente.

La relevancia de esta investigación radica en su contribución para fortalecer la gobernanza fiscal en áreas rurales, donde la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación repercute directamente en la prestación de servicios básicos, el desarrollo comunitario y el cumplimiento de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Asimismo, los resultados del análisis proporcionan insumos para la formulación de políticas públicas y estrategias de mejora orientadas a la equidad y sostenibilidad en la gestión de los recursos locales.

En este contexto, el objetivo del estudio es analizar el grado de cumplimiento normativo y su incidencia en la eficiencia fiscal de los GAD rurales, mediante la construcción de un

modelo basado en evidencia que permita identificar brechas, proponer mejoras y orientar la toma de decisiones en el ámbito administrativo y financiero.

Eficiencia fiscal en el sector público

La eficiencia fiscal en el sector público se entiende como la capacidad de los gobiernos para utilizar los recursos disponibles de manera óptima, garantizando que el gasto público genere el máximo beneficio social posible en relación con los costos incurridos. Este concepto se encuentra estrechamente vinculado con la necesidad de fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas, particularmente en contextos donde los recursos son limitados y la demanda ciudadana por servicios básicos es creciente (Guevara, 2020). En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la eficiencia fiscal no solo implica una correcta asignación presupuestaria, sino también la capacidad para ejecutar proyectos de desarrollo que respondan a las prioridades del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y del Plan Operativo Anual (POA) (Acero, 2020).

La eficiencia fiscal se divide en tres dimensiones fundamentales: técnica, asignativa y distributiva. La eficiencia técnica hace referencia a la capacidad del sector público para producir bienes y servicios al menor costo posible, evitando desperdicios de recursos y optimizando los procesos productivos (Alejandría y otros, 2023). Por su parte, la eficiencia asignativa se enfoca en la correcta asignación de los recursos públicos hacia áreas donde generan un mayor impacto social y económico, garantizando que las inversiones respondan a las necesidades prioritarias de la población (López, 2023). Finalmente, la eficiencia distributiva evalúa si los beneficios del gasto público se distribuyen de manera equitativa entre los diferentes grupos sociales, promoviendo la cohesión territorial y reduciendo las desigualdades estructurales (Espín, 2021). Esta clasificación permite analizar integralmente el desempeño fiscal, considerando no solo los costos y beneficios, sino también la justicia social en el uso de los recursos públicos.

La medición de la eficiencia fiscal requiere el uso de indicadores que permitan evaluar el desempeño de la gestión pública en términos cuantitativos y cualitativos. Entre los indicadores más utilizados se encuentran la ejecución presupuestaria, que mide el porcentaje de los recursos efectivamente utilizados frente a lo planificado; el costo por beneficiario,

que permite analizar la relación entre el gasto y el impacto social; y la relación insumo-producto, que compara los recursos invertidos con los resultados obtenidos (Ferrer & López, 2021). Asimismo, Zamora et al. (2025) recomiendan incorporar indicadores de eficiencia vinculados a la calidad del gasto, tales como la efectividad de los programas sociales y la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. En el contexto de los GAD rurales, el uso de indicadores debe adaptarse a la disponibilidad de información y a las particularidades socioeconómicas del territorio, priorizando métricas que reflejen tanto el impacto en la población como la equidad territorial.

La eficiencia fiscal se encuentra estrechamente relacionada con la transparencia en la gestión gubernamental, ya que el acceso a información clara y verificable sobre el uso de los recursos públicos facilita el control social y reduce los riesgos de corrupción. Según Toro (2023), los gobiernos que implementan mecanismos de rendición de cuentas logran una mayor eficiencia en el gasto, dado que las auditorías ciudadanas y la vigilancia institucional promueven una asignación más racional de los fondos públicos. Asimismo, estudios recientes destacan que la transparencia incrementa la confianza de la ciudadanía y fomenta la participación comunitaria en la priorización del gasto, lo que a su vez contribuye a la legitimidad de las políticas públicas y a la mejora de los resultados fiscales (Espín, 2021). En los GAD rurales, la relación entre transparencia y eficiencia fiscal es aún más crítica, ya que las comunidades suelen depender de recursos limitados y requieren procesos participativos para garantizar que el gasto responda a sus necesidades inmediatas y al desarrollo sostenible del territorio.

Diagnóstico normativo en la administración pública

El diagnóstico normativo en la administración pública se concibe como un proceso sistemático que permite identificar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y procedimentales que regulan la gestión pública. Este proceso no solo busca verificar la adecuación de las prácticas institucionales a los marcos legales vigentes, sino también detectar inconsistencias, vacíos o deficiencias que puedan afectar la eficiencia y transparencia en la administración de los recursos públicos (Cárdenas & Bravo, 2023). En el contexto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), el diagnóstico normativo

adquiere especial relevancia debido a que estas entidades gestionan recursos destinados al desarrollo territorial y a la prestación de servicios básicos, en un entorno donde las capacidades técnicas suelen ser limitadas y la aplicación de la normativa enfrenta múltiples desafíos (Martínez, 2022).

El diagnóstico normativo se define como el análisis exhaustivo de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a una entidad pública, con el objetivo de determinar el grado de alineación entre la normativa vigente y las prácticas institucionales. Su alcance incluye la identificación de brechas de cumplimiento, la evaluación de la coherencia normativa y la propuesta de acciones correctivas para garantizar el fortalecimiento institucional (Llugin y otros, 2024). Este tipo de diagnóstico no solo abarca las normas nacionales y locales, sino también los reglamentos internos, políticas organizacionales y procedimientos operativos que orientan la gestión administrativa y financiera de los GAD (Subía & Mantilla, 2020).

Existen diversas metodologías para la evaluación del cumplimiento normativo en el sector público, las cuales varían en función del alcance del análisis y los recursos disponibles. Entre las más utilizadas se encuentran las auditorías de cumplimiento, que verifican de manera sistemática el acatamiento de las leyes y regulaciones aplicables a la gestión pública; el análisis de brechas normativas, que compara el marco legal vigente con las prácticas institucionales para identificar discrepancias; y la matriz de control normativo, que facilita el seguimiento de obligaciones y responsabilidades de cada área de gestión (Tabares, 2022). Asimismo, las metodologías basadas en el ciclo de mejora continua (PHVA) son ampliamente empleadas, ya que permiten integrar el diagnóstico normativo en procesos de gestión de calidad y control interno (Zavaleta, 2023).

En Ecuador, el marco normativo que rige la gestión de los GAD se fundamenta principalmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2019) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2021). El COOTAD establece las competencias, atribuciones y mecanismos de financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, definiendo el marco para la autonomía administrativa y financiera de las entidades territoriales. Por su parte, el

COPLAFIP regula el ciclo presupuestario, la planificación y el control de las finanzas públicas, asegurando la articulación entre los planes de desarrollo y los instrumentos de gestión financiera (Guevara, 2020). La correcta aplicación de estos cuerpos legales y sus reglamentaciones resulta crucial para garantizar que los recursos asignados a los GAD se utilicen de manera eficiente y alineada con los objetivos del desarrollo territorial.

El diagnóstico normativo desempeña un papel esencial en la mejora de los procesos administrativos y financieros, ya que permite a las instituciones identificar áreas críticas que requieren ajustes para asegurar la legalidad y efectividad en el manejo de los recursos públicos. Según Subía y Mantilla (2020), la implementación de diagnósticos normativos contribuye a la prevención de sanciones legales, la reducción de riesgos de corrupción y la optimización de los procedimientos internos. Además, este análisis facilita la rendición de cuentas y fortalece la transparencia, elementos indispensables para generar confianza ciudadana en la gestión gubernamental (Zavaleta, 2023). En el caso de los GAD rurales, donde los recursos son escasos y las demandas sociales son elevadas, el diagnóstico normativo no solo garantiza el cumplimiento legal, sino que también se convierte en una herramienta estratégica para orientar la planificación y priorización de inversiones en función de los objetivos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación se desarrolló mediante una revisión literaria de carácter cualitativo, enfocada en el análisis de publicaciones académicas, normativas y documentos oficiales relacionados con el cumplimiento normativo y la eficiencia fiscal en los Gobiernos Autónomos Descentralizados rurales. Se seleccionaron fuentes primarias y secundarias que abarcan marcos legales vigentes, estudios comparativos sobre gestión fiscal y diagnósticos normativos aplicados en el sector público, priorizando información reciente y relevante para el contexto ecuatoriano y latinoamericano.

El proceso metodológico incluyó la identificación de criterios de búsqueda orientados a palabras clave vinculadas a la normativa pública, planificación financiera y eficiencia en el uso de recursos, los cuales fueron aplicados en bases de datos académicas y repositorios institucionales. Se procedió a una evaluación crítica de los documentos recopilados,

priorizando aquellos que ofrecen análisis empíricos o modelos conceptuales aplicables al ámbito rural y que permiten establecer relaciones entre el grado de cumplimiento normativo y los resultados fiscales obtenidos.

Se construyó una matriz de análisis para organizar la información recopilada, permitiendo identificar las principales tendencias, brechas y oportunidades detectadas en la literatura revisada. Este procedimiento facilitó la integración de los hallazgos y su contraste con el marco conceptual del estudio, generando una base sólida para proponer un modelo basado en evidencia orientado a mejorar la eficiencia fiscal a partir del diagnóstico normativo en los GAD rurales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La revisión literaria evidencia que el grado de cumplimiento normativo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) rurales está fuertemente condicionado por la capacidad institucional, los recursos financieros disponibles y la formación técnica de los funcionarios responsables de la gestión fiscal. Según Guevara (2020), los instrumentos de planificación, como el Plan Operativo Anual (POA) y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), constituyen herramientas clave para asegurar la alineación normativa; sin embargo, en entornos rurales su aplicación suele ser incompleta debido a limitaciones presupuestarias y a la falta de procesos de actualización continua. Este hallazgo coincide con lo planteado por Lluquin et al. (2024), quienes destacan que la brecha entre el “deber ser” normativo y la práctica administrativa cotidiana es una constante en las entidades públicas rurales, generando debilidades en el control y la rendición de cuentas.

En cuanto a la incidencia del cumplimiento normativo sobre la eficiencia fiscal, diversos estudios muestran que el respeto a los marcos legales, particularmente al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2019) y al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP, 2021), permite optimizar el uso de los recursos públicos y mejorar la efectividad de los proyectos locales. Martínez (2022) y López (2023) evidencian que la aplicación coherente del control interno, enmarcado en estas normativas, incrementa la transparencia en la gestión presupuestaria y reduce el riesgo de corrupción. De manera complementaria, Zavaleta (2023) advierte que

la ausencia de diagnósticos normativos actualizados favorece la opacidad administrativa y deteriora la confianza ciudadana, afectando el impacto social de las inversiones públicas.

La revisión también permite identificar metodologías utilizadas para evaluar el cumplimiento normativo y su vinculación con la eficiencia fiscal. Acero (2020) plantea que las auditorías de gestión son herramientas eficaces para diagnosticar el cumplimiento legal y promover la transparencia en las instituciones del sector público. En la misma línea, Alejandría et al. (2023) resaltan los enfoques de gestión organizacional basados en redes de colaboración y gobernanza territorial como mecanismos para mejorar la capacidad de los GAD en contextos emergentes. Asimismo, Zamora et al. (2025) destacan la planificación estratégica como un proceso dinámico que permite corregir desviaciones normativas y reforzar la eficiencia en el uso de los recursos.

La literatura revisada sugiere que la construcción de modelos basados en evidencia resulta esencial para vincular el diagnóstico normativo con la eficiencia fiscal. Espín (2021) y Tabares (2022) coinciden en que la sistematización de datos sobre cumplimiento legal y desempeño presupuestario proporciona insumos para el diseño de políticas públicas más ajustadas a las realidades territoriales. Estos modelos no solo identifican brechas y oportunidades de mejora, sino que también facilitan la toma de decisiones estratégicas orientadas a la sostenibilidad financiera y al fortalecimiento de la gobernanza en los GAD rurales.

CONCLUSIONES

La revisión literaria permitió constatar que el cumplimiento normativo constituye un factor decisivo para alcanzar eficiencia fiscal en los Gobiernos Autónomos Descentralizados rurales. Los marcos legales vigentes, como el COOTAD y el COPLAFIP, establecen directrices claras para la gestión de los recursos públicos; sin embargo, la aplicación de estas disposiciones enfrenta desafíos asociados a la limitada capacidad institucional, la falta de procesos de control interno robustos y la ausencia de evaluaciones periódicas que midan la coherencia entre la normativa y la práctica administrativa.

Asimismo, se identificó que la eficiencia fiscal no solo depende del grado de cumplimiento legal, sino también de la implementación de metodologías que permitan diagnosticar y corregir brechas en tiempo real. El uso de modelos basados en evidencia se presenta como una alternativa eficaz para vincular los hallazgos normativos con la planificación presupuestaria, la priorización de inversiones y el fortalecimiento de la transparencia en el manejo de los recursos. Este enfoque facilita la toma de decisiones estratégicas, especialmente en territorios rurales donde los recursos son limitados y las necesidades comunitarias son diversas.

El estudio resalta la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los GAD rurales para garantizar que los diagnósticos normativos sean aplicados de manera sistemática y se integren a los procesos de gestión fiscal. La combinación de control normativo, participación ciudadana y planificación estratégica basada en datos contribuiría no solo a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino también a generar confianza en la población y promover un desarrollo territorial más equitativo y sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acero, M. R. (2020). *Auditoría de gestión como herramienta en procesos de transparencia en organizaciones del sector público*. [Tesis, Universidad Católica de Cuenca]: <https://dspace.ucacue.edu.ec/server/api/core/bitstreams/69ec2025-565a-4fa6-8d93-74b6d8acbb81/content>
- Alejandría, C. A., Fasanando, T., Rojas, J., & Fasanando, S. W. (2023). *Enfoques de la gestión organizacional en el sector público*. *Revista Amazónica De Ciencias Económicas*, 2(1), e456: <https://doi.org/10.51252/race.v2i1.456>
- Cárdenas, V., & Bravo, F. (2023). *Redes de colaboración y gobernanza territorial en contextos emergentes*. *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, 11(1), 55–72.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2019). <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>

- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2021).
<http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/3401>
- Espín, R. (2021). *La Gestión Estratégica en Organizaciones del Sector Público*.
<https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/Gestio%CC%81n-estrategica-en-organizaciones-del-sector-publico.pdf>
- Ferrer, C., & López, M. (2021). *Gestión del talento humano en América Latina: retos y oportunidades en el sector público*. *Revista de Administración Pública*, 55(2), 35-52.
- Guevara, A. (2020). *Instrumentos de planificación institucional en el sector público ecuatoriano*. Quito: Ediciones UDLA.
- Llugin, A. F., Erazo, E. G., & Guaman, A. M. (2024). *El deber ser y el ser de la buena administración pública: crónicas del servidor público*. *Estudios Y Perspectivas Revista Científica Y Académica*, 4(1), 262-283:
<https://doi.org/10.61384/r.c.a.v4i1.99>
- López, A. A. (2023). *El control interno en el sector público ecuatoriano. Caso de Estudio: gobiernos autónomos descentralizados cantonales de Morona Santiago*. *Revista Cubana de Contabilidad y Finanzas*.
- Martínez, R. (2022). *Control interno y transparencia en la gestión pública: un análisis comparativo*. *Revista de Administración Pública*, 38(1), 112-130.
- Subía, J., & Mantilla, D. (01 de junio de 2020). *Cambios en la Administración Pública y su Impacto en el Sistema de Control en el Ecuador*. *Economía Y Negocios*, 11(1), 73-92: <https://revistas.ute.edu.ec/index.php/economia-y-negocios/article/view/1066>
- Tabares, L. M. (2022). *Administración Pública: conceptos y realidades*. Universidad de la Habana.
- Toro, E. (2023). *Innovación de la gestión del talento humano en el sector público*. Universidad de Guanajuato: <http://repositorio.ugto.mx/handle/20.500.12059/10184>

- Zamora, D. J., Peñafiel, E. M., Párraga, J. P., & Contreras, L. P. (2025). *La planificación estratégica como mejora continua en el sector público*. Revista Veritas De Difusão Científica, 6(1), 1267–1296: <https://doi.org/10.61616/rvdc.v6i1.458>
- Zavaleta, E. M. (2023). *La Corrupción en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo político, económico y social, en el contexto Peruano*. Comuni@cción, 14(1), 72-85: <https://dx.doi.org/10.33595/2226-1478.14.1.786>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.