

María Caridad Ortiz
Coordinadora

Austeridad o crecimiento: un dilema por resolver

Serie Economía y Territorio N° 2



2019

Austeridad o crecimiento : un dilema por resolver / coordinado por María Caridad Ortiz. Quito : Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública del Ecuador. 2019

xiii, 196 páginas : ilustraciones, gráficos, infogramas, tablas (Serie Economía y Territorio ; 2)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096623

CRECIMIENTO ECONÓMICO ; ECONOMÍA ; POLÍTICA PÚBLICA; SISTEMA ECONÓMICO ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; DOLARIZACIÓN ; RECESIÓN ECONÓMICA ; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA. I. ORTIZ, MARÍA CARIDAD, COORDINADORA

332.46 - CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: María Caridad Ortiz

Corrección: Ediciones A&I

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-662-3

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, septiembre de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Economía y Territorio

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil sobre el desarrollo desde una perspectiva económica y territorial.

Índice

| | |
|--|-----|
| Presentación | VII |
| <i>Pablo Jurado Moreno</i> | |
| Prólogo | IX |
| <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> | |
| Introducción | 1 |
| <i>María Caridad Ortiz</i> | |
| Austeridad fiscal y crecimiento económico en la literatura internacional | 3 |
| <i>María Caridad Ortiz</i> | |
| ¿A qué responde la austeridad fiscal en México y cuáles son sus consecuencias? | 37 |
| <i>Arturo Huerta González</i> | |
| Austeridad y rol del Estado | 71 |
| <i>Alberto Acosta-Burneo</i> | |
| Distintos senderos de austeridad | 95 |
| <i>Sebastián Oleas</i> | |
| Las crisis en el siglo XXI: respuestas de política económica desde y para el Sur | 127 |
| <i>Jaime Gallegos Londoño</i> | |
| Sostenibilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el Ecuador: 2010-2016 | 157 |
| <i>Gabriela Córdova y Karla Meneses</i> | |

Sostenibilidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el Ecuador: 2010-2016

Gabriela Córdova*
Karla Meneses**

Resumen

Este artículo revisa la sostenibilidad de los 221 GAD municipales en el país, entendida como la estabilidad en sus cuentas presupuestarias y su capacidad de endeudamiento, durante el periodo 2010-2016. A partir del análisis de los ingresos, gastos y de los indicadores financieros de la metodología de Evaluación Básica Municipal del Banco de Desarrollo, en conjunto con la revisión de los perfiles de pobreza y de inequidad, se identifican a los municipios cuyos indicadores muestran solidez de forma permanente y que pueden considerarse sostenibles, al tener la salud financiera necesaria para enfrentar posibles nuevos financiamientos y mejorar las condiciones de vida de su población.

Palabras claves: GAD municipales, estructura de ingresos y gastos, sostenibilidad, evaluación básica municipal

* Docente investigadora de la Universidad de las Américas (Quito). Máster en Economía por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y máster en Microfinanzas y Desarrollo por la Universidad de Alcalá de Henares. gabriela.cordova@udla.edu.ec

** Docente investigadora de la Universidad de las Américas (Quito). Máster en Economía del Desarrollo con énfasis en políticas macroeconómicas por la Universidad Nacional de Costa Rica. karla.meneses@udla.edu.ec

Introducción

El estudio de las finanzas de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales se torna cada vez más importante, no solo por las nuevas tareas que estas entidades están asumiendo en el marco de la descentralización del Estado, sino también por la importancia de su sostenibilidad financiera, especialmente en épocas donde el gobierno central posee menores recursos para las transferencias correspondientes. La capacidad de los municipios para obtener recursos propios o de lograr la autofinanciación se vuelve vital en épocas de austeridad fiscal y de reducción de los precios del petróleo, cuyo efecto en los denominados “ingresos no permanentes” modifica los montos de transferencias no solo a los GAD municipales, sino también a los provinciales y parroquiales.

En este artículo se hace un análisis del perfil financiero de los 221 municipios del Ecuador, con el objetivo de estudiar la sostenibilidad de los gobiernos locales, entendida como la estabilidad en sus cuentas presupuestarias, en el periodo 2010-2016. Para ello, se utiliza la metodología de evaluación básica municipal (EBM), desarrollada por el Banco de Desarrollo (BDE), que permite, a través de la estimación de varios indicadores, tener una visión global de la situación municipal y de esta forma fortalecer su gestión financiera.¹

La primera parte del artículo muestra un perfil general de las municipalidades, mediante la revisión de los principales indicadores económicos y sociales disponibles. En una segunda parte se analiza la estructura y evolución de los ingresos y gastos presupuestarios, con énfasis en la dependencia de las transferencias, balance fiscal y estructura de gastos. En el tercer apartado se realiza un análisis comparativo de los indicadores financieros de la EBM, para definir los municipios cuyos indicadores son estables y por ende se pueden definir como sostenibles durante el periodo de análisis. Por último, se presentan las consideraciones finales respecto al estado de los GAD municipales en el país, durante el periodo de estudio.

¹ La metodología EBM, desarrollada en 2009, analiza la situación municipal a través de cuatro componentes de gestión: financiero, administrativo, social y prestación de servicios públicos. Su principal objetivo es identificar las áreas de mejora municipal, especialmente aquellas en las que el BDE puede brindar asistencia técnica y financiamiento. Ver <https://consulta.bde.fin.ec/at/Documentos/metodologia.pdf>

Perfil general de los GAD municipales en el Ecuador

En esta sección se presenta un breve análisis de los principales indicadores económicos y sociales de los 221 municipios del país disponibles (valor agregado total y per cápita, principales actividades productivas, pobreza por ingreso y coeficiente de Gini), de acuerdo con el tamaño de su población. Para ello se han conformado seis estratos poblacionales clasificados según los parámetros del Ministerio de Finanzas, donde el estrato 1 es el más pequeño (hasta 9999 habitantes) y los estratos 5 y 6 corresponden a los de mayor tamaño, con hasta un millón de habitantes y más de un millón de habitantes, respectivamente.² Dado que, a nivel productivo, los últimos datos disponibles de las cuentas cantonales del Banco Central del Ecuador corresponden a 2017 y que se dispone de información financiera a nivel municipal únicamente hasta el año 2016, este artículo analiza exclusivamente el periodo 2010-2016.

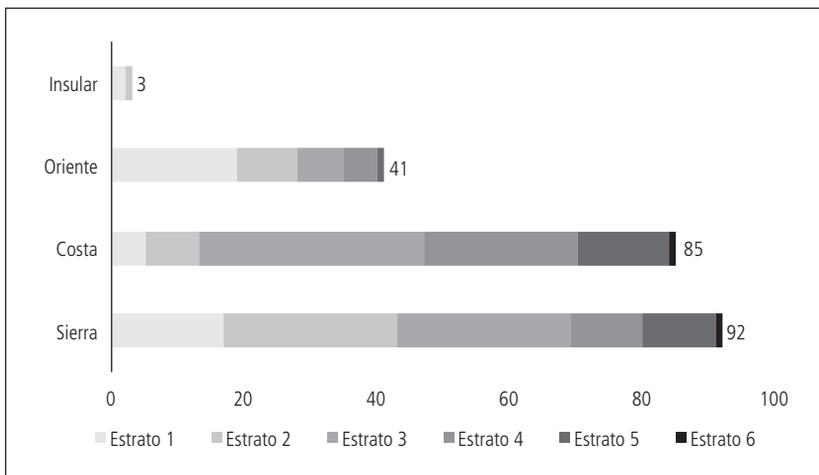
A partir de esta estratificación poblacional se observa que la mayor parte de los GAD municipales (70%) posee una población menor a los 50 000 habitantes; es decir, se localiza en los tres primeros estratos y aglutina al 18,4% de la población del país. El estrato 3 (entre 20 000 y 49 999 habitantes) concentra a la tercera parte de los gobiernos municipales (y el 13% de la población). La mitad de la población nacional se encuentra en 65 municipios de los estratos 4 y 5. Por su parte, el estrato más grande en términos de población (estrato 6), agrupa al 0,9% de los municipios (Quito y Guayaquil) y alrededor del 32% de la población.

A nivel regional, la Sierra concentra el mayor número de municipalidades (92, que representan el 41,6% del total), seguido por la Costa con 85 municipios (38,5%). El Oriente y la región insular presentan el menor número de municipios, con participaciones del 18,6% y 1,4% respectivamente (gráfico 1). También se observa que la estructura interna según estratos difiere; los estratos de mayor población tienen una mayoría de GAD

2 Los estratos se clasifican a partir de la población del año 2016: estrato 1 desde 1 hasta 9999 habitantes; estrato 2 entre 10 000 y 19 999; estrato 3 de 20 000 a 49 999; estrato 4 de 50 000 hasta 99 999; estrato 5 de 100 000 habitantes hasta 1 millón, y estrato 6 más de 1 millón de habitantes. Cabe señalar que la distribución de los GAD municipales en los diferentes estratos se mantiene si se utilizan los datos de la población de 2017.

de la Sierra y Costa, mientras que los más pequeños, en términos poblacionales, están compuestos por los municipios del Oriente y la región insular.

Gráfico 1. Distribución de los GAD municipales por región y estrato poblacional



Fuente: INEC.

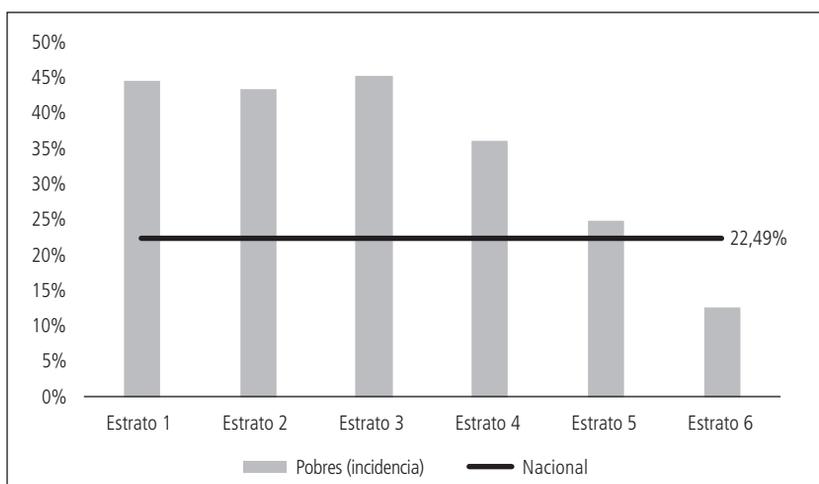
Respecto a los indicadores sociales, se cuenta con la información a nivel cantonal de la incidencia de la pobreza (en relación con la línea base)³ y de la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini,⁴ para el año 2014. La incidencia de la pobreza es la proporción de la población pobre (medida por ingresos) frente a la población total. Una persona se considera pobre si su ingreso total per cápita es inferior a la línea de pobreza determinada y actualizada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

³ La línea de pobreza por consumo se calcula a partir de la 5ta ronda de la Encuesta de Condiciones de Vida (noviembre 2005-octubre 2006) y a partir de 2007, se actualiza mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Para diciembre de 2014, la línea de pobreza se ubicó en USD 81,04 mensuales por persona (INEC, 2014).

⁴ El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad de ingresos, que muestra la forma en que se distribuye el ingreso per cápita entre los habitantes de la población. Su valor fluctúa entre cero, igualdad perfecta, y uno, ausencia de igualdad (INEC, 2014).

El gráfico 2 muestra que el porcentaje de pobres de todos los estratos de los GAD municipales, a excepción del estrato 6 (Quito y Guayaquil), superan al indicador nacional, que en 2014 se situó en 22,49%. Las mayores tasas de pobreza (superiores al 43%) se encuentran en los estratos de menor tamaño poblacional y representan un tercio de los municipios del país. En estos municipios, la mitad de los hogares tienen ingresos inferiores a los USD 81,04 mensuales por persona.

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza de los GAD municipales por estrato poblacional

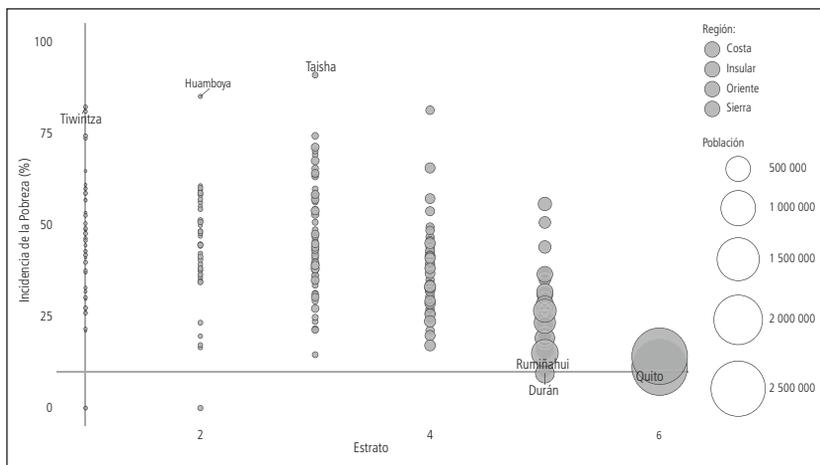


Fuente: INEC.

Las regiones con mayores niveles de pobreza por ingreso son el Oriente y la Sierra, donde el porcentaje de personas pobres es del 55% y 41%, respectivamente (hay que considerar que Isabela, Santa Cruz y San Cristóbal, en Galápagos, no presentan datos de pobreza). El infograma 1 muestra la distribución de los municipios por estratos e incidencia de la pobreza. Los tres gobiernos municipales con mayores niveles de pobreza del país son Taisha (90,9%), Huamboya (85,1%) y Tiwintza (85,3%), todos en la provincia de Morona Santiago. Por su parte, en los estratos 6 y 5 se encuentran los gobiernos municipales con menor porcentaje de población pobre del

país: Durán (9,5%), en la provincia de Guayas, y las municipalidades de Rumiñahui y Quito, en la provincia de Pichincha, con el 9,9% y 11,2% respectivamente.

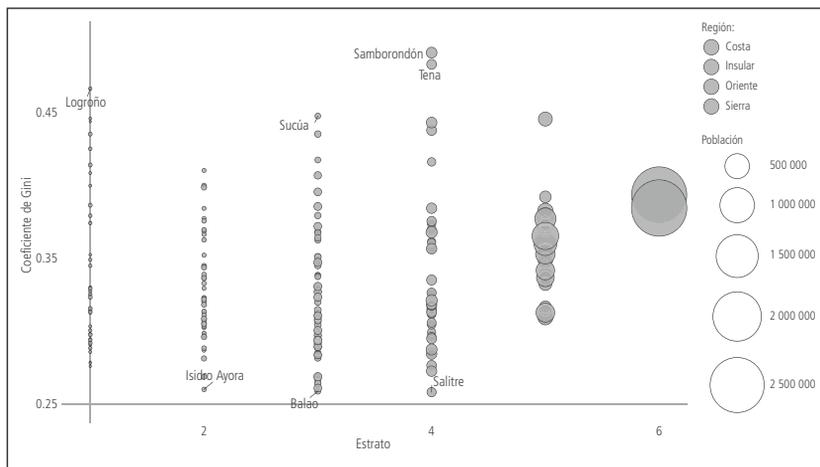
Infograma 1. Distribución de los GAD municipales por estrato poblacional e indicadores sociales*



Fuente: INEC.

Aunque se encuentra un patrón en el que los cantones más pequeños son los de mayor incidencia de pobreza, en la desigualdad no se identifica un patrón claro, como se observa en el infograma 2. Las municipalidades con mayor desigualdad en términos del ingreso per cápita familiar, medida por el coeficiente de Gini, son Samborondón (0,491) y Tena (0,483), ambos en el estrato 4, Logroño (0,466) del estrato 1 (en la provincia Morona Santiago) y Sucúa (0,447) del estrato 3. Estos GAD superan a la desigualdad nacional, que en 2014 se situó en 0,466. Los municipios de menor desigualdad se encuentran en la provincia del Guayas y son Salitre (0,258) del estrato 4, Balao (0,259) del estrato 3 e Isidro Ayora (0,260) del estrato 2. A nivel de regiones, los resultados son similares a los de pobreza: el Oriente se mantiene como la región con mayor desigualdad en 2014, seguida por la Sierra y la Costa.

Infograma 2. Coeficiente de Gini, por estrato poblacional y región



Fuente: INEC.

En cuanto a los indicadores económicos, la tasa de crecimiento promedio anual del valor agregado real (VA) fue del 3% en el periodo 2010-2016.⁵ Sin embargo, existen marcadas diferencias a nivel de cada estrato poblacional, con tres estratos creciendo y tres decreciendo. El valor agregado aumentó en los estratos 3, 5 y 6, siendo el 3 (que agrupa a un tercio de los municipios) el de mayor crecimiento promedio anual con el 6,5%. Le sigue el estrato 6 y 5 con 4,7% y 4,2% respectivamente. Por su parte, los estratos 1 y 4 presentan decrecimientos superiores al 5%, mientras que el estrato 2 muestra un menor decrecimiento, con una tasa del -0,6% (tabla 1).

⁵ Como se mencionó, el Banco Central del Ecuador publica las cuentas cantonales en términos nominales por lo cual se utilizó el deflactor del PIB total para obtener los valores reales (o a precios de 2007) de todos los cantones.

Tabla 1. Valor agregado total y per cápita promedio y tasas de crecimiento por 1/ calculada como la tasa de crecimiento geométrica del periodo.

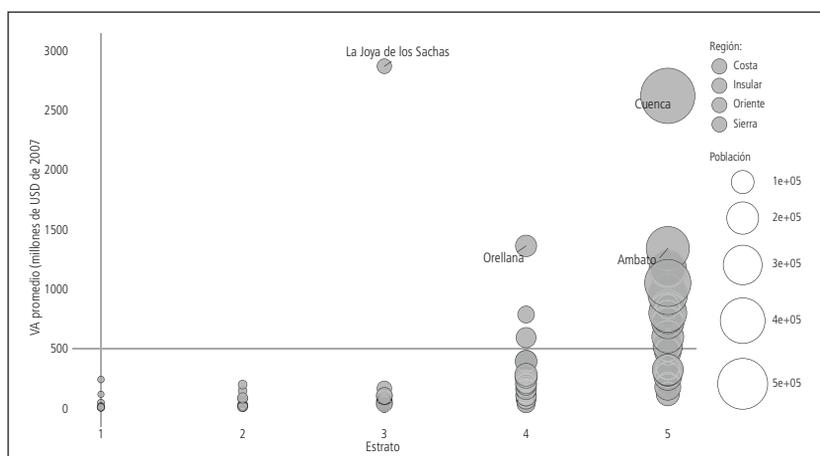
| Estratos poblacionales | No. GAD | Porcentaje de la población (2016) | Valor agregado promedio | | | Valor agregado per cápita promedio | | |
|------------------------|---------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------|------------------------------|------------------------------------|--------------|------------------------------------|
| | | | Millones USD | Millones USD 2007 | TC VA promedio anual real 1/ | USD/hab | USD 2007/hab | TC VA per cápita promedio anual 1/ |
| Estrato 1 | 43 | 1,6% | 25,3 | 18,6 | -6,4% | 3955,1 | 2902,2 | -8,0% |
| Estrato 2 | 44 | 3,8% | 40,8 | 29,8 | -0,6% | 3009,1 | 2197,2 | -3,5% |
| Estrato 3 | 67 | 13,9% | 127,2 | 92,0 | 6,5% | 3752,6 | 2718,6 | 2,9% |
| Estrato 4 | 39 | 16,1% | 284,4 | 208,0 | -5,0% | 4291,0 | 3145,9 | -9,1% |
| Estrato 5 | 26 | 33,0% | 973,2 | 705,7 | 4,2% | 4653,1 | 3384,6 | -0,9% |
| Estrato 6 | 2 | 31,6% | 18894,0 | 13680,2 | 4,7% | 7554,9 | 5478,0 | 1,6% |

Fuente: Banco Central e INEC.

El valor agregado real per cápita también muestra un crecimiento anual promedio positivo de 1,4%, en el periodo analizado. A nivel de estratos, las tasas de variación mantienen su tendencia, pero cambian sus niveles. Por ejemplo, los estratos 1 y 4 muestran una mayor reducción promedio anual con tasas de -8% y -9,1%. Cabe señalar que el valor agregado per cápita real del estrato 1 supera al de los estratos 2 y 3 (USD 2902 frente a USD 2197 y USD 2719 de 2007, respectivamente), debido a que en este segmento se encuentran municipios cuya principal producción proviene de la explotación de petróleo (como Cuyabeno) y el suministro de electricidad (como Sevilla de Oro y El Chaco). El estrato 3 presenta un aumento promedio anual del 2,9% por persona y en promedio cada habitante genera alrededor de USD 2719 reales (o del año 2007); mientras que en el estrato 4, el valor agregado por persona se contrajo a una tasa de 9,1% anual y en promedio cada persona generó alrededor de USD 427 de 2007 más que el estrato 3. El infograma 3 muestra la distribución de los municipios por estrato y valor agregado promedio en el período de análisis. Este gráfico, al igual que los anteriores, excluye los municipios de Guayaquil y Quito. Como se indicó,

estos son los más grandes en términos poblacionales (estrato 6) y generan el mayor valor agregado bruto real.⁶ Se observa que los GAD municipales de mayor generación de VA se concentran en los estratos 5 y 4, es decir en los de mayores niveles poblacionales (33% y 16% respectivamente). Cabe anotar que el VA del gobierno municipal La Joya de los Sachas (estrato 3), en la provincia de Orellana, es mayor que el de Cuenca (tercer municipio con mayor población), debido a que alrededor del 95% de su valor agregado proviene de la explotación de petróleo (en especial del campo Sacha).

Infograma 3. Distribución de los GAD municipales por estrato poblacional y valor agregado promedio real*



* Para facilitar la lectura del gráfico, se excluye los GAD municipales del estrato 6 (Quito y Guayaquil), cuyos valores agregados son los más altos, 14 640 y 12 721 millones de dólares de 2007, respectivamente.

Fuente: Banco Central e INEC.

Los municipios de Quito y Guayaquil (estrato 6) son los que generan la mayor parte del VA del país (alrededor del 47%) y concentran al 32% de la población nacional. En términos de crecimiento productivo, Quito muestra un mayor dinamismo, con una tasa de crecimiento promedio anual del 5,3%; mientras que Guayaquil presenta una tasa menor de 3,7%. Sin em-

⁶ El valor agregado de Guayaquil y Quito en promedio supera los doce mil millones de dólares de 2007.

bargo, las dos municipalidades tienen similitudes en las ramas de actividad principales, aunque con diferente orden. Las tres principales en Quito son las actividades profesionales e inmobiliarias (19%), la manufactura (18,5%) y la administración pública (15,2%); mientras que en Guayaquil la manufactura (21,3%) es la de mayor importancia, seguida por las actividades profesionales e inmobiliarias (14,6%) y la construcción (14,4%).

Durante el período de análisis, el patrón de crecimiento es volátil, incluso con marcados decrecimientos para algunos cantones, que en su mayoría son pequeños. Además, se observa que los niveles de pobreza son elevados en la mayoría de las municipalidades de los estratos pequeños y medianos (1, 2 y 3). Esto impone desafíos importantes a la gestión presupuestaria municipal, que apunta a mejorar las condiciones del cantón, así como a las capacidades de planificación y ejecución. A continuación, se analiza la estructura de las finanzas públicas y su potencial para contribuir a mejorar las condiciones socioeconómicas de sus habitantes.

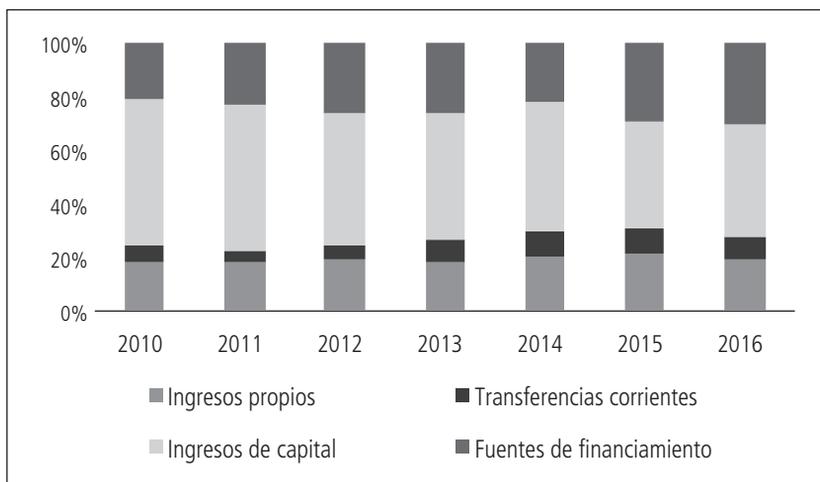
Análisis y evolución de las finanzas de los GAD municipales

Esta sección analiza la estructura y evolución de los ingresos y gastos de las finanzas de los GAD municipales. En el apartado de ingresos, se distinguen tres componentes que caracterizan su estructura: dependencia de las transferencias, ingresos propios y fuentes de financiamiento. Además, se observa el margen de acción a partir de rubros inflexibles a la baja y gastos social y de infraestructura.

Altos niveles de dependencia fiscal de los GAD de las transferencias del gobierno central

Los ingresos municipales se clasifican en cuatro partidas generales (1) propios; (2) transferencias corrientes provenientes de Estado; (3) de capital y (4) fuentes de financiamiento. La participación de estas cuatro partidas generales refleja una alta dependencia fiscal de las transferencias que reciben los municipios del gobierno central. Los datos más recientes disponibles

Gráfico 3. Evolución de los ingresos municipales, según fuente (Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE

Gráfico 4. Estructura promedio 2010-2016 (Millones de dólares reales)

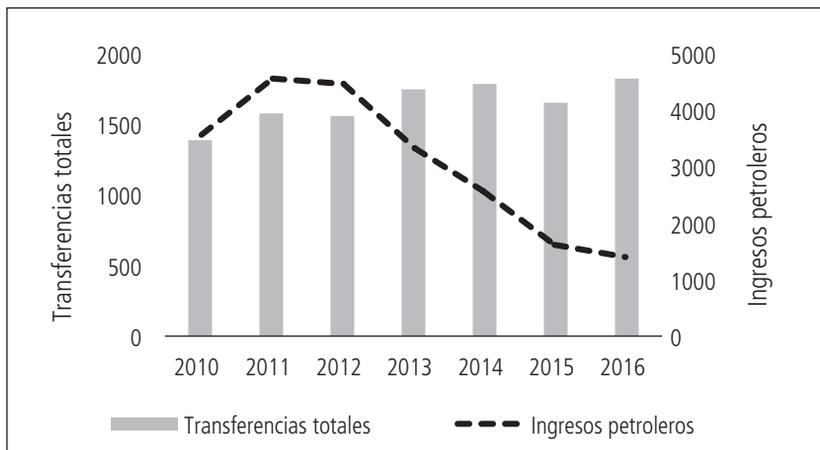


Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE

señalan que para el año 2016, las transferencias representaron el 50% de los ingresos, de estas el 42% corresponden a transferencias de capital y una proporción mucho menor (8%) son transferencias corrientes; la segunda fuente principal de ingresos son las fuentes de financiamiento⁷ (30%) y al final están los ingresos propios (20%) generados en promedio en todos los municipios. Esta estructura se mantiene a lo largo del periodo con baja variabilidad entre los años (gráficos 3 y 4).

Además de una estabilidad en la estructura de los ingresos municipales, la alta dependencia fiscal de los recursos provenientes del gobierno central –que a su vez depende de los ingresos petroleros– no se traduce en cambios drásticos en la evolución de las transferencias recibidas y encuentran en las fuentes de financiamiento el amortiguador cuando estos ingresos caen. Por ejemplo, la fuerte tendencia a la baja de los ingresos petroleros a partir del 2012 y con mayor fuerza después del 2014, se reflejan en un freno al crecimiento en las transferencias y un marcado aumento en las fuentes de financiamiento (gráficos 5 y 6).

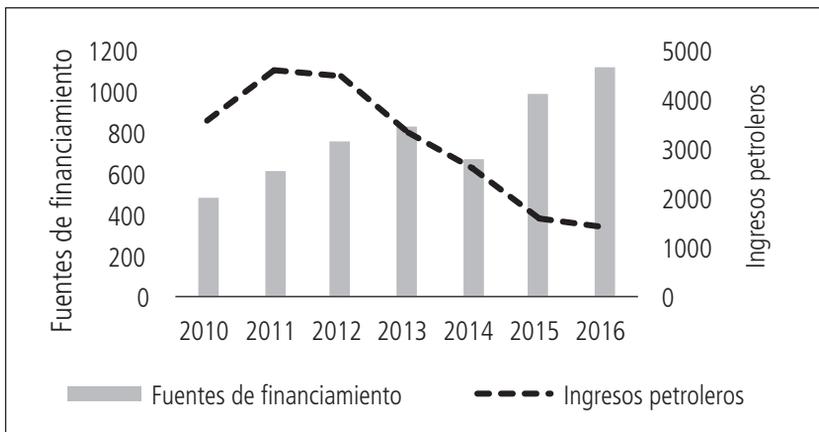
Gráfico 5. Evolución de las transferencias, fuentes de financiamiento e ingresos petroleros
(Millones de dólares reales)



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE y BCE.

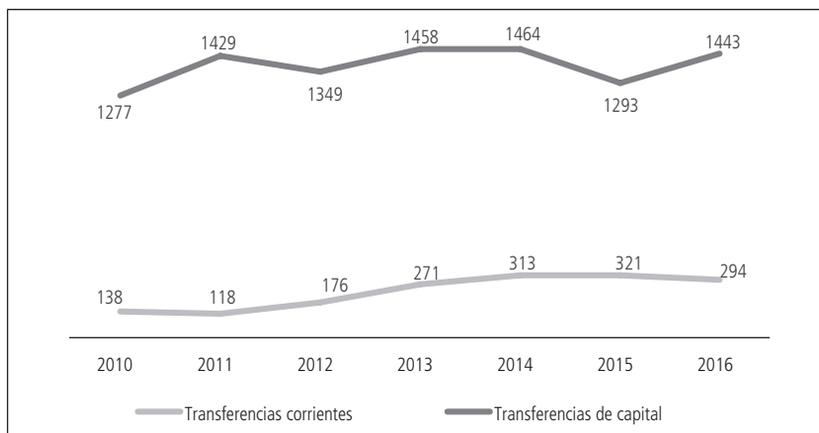
⁷ Las fuentes de financiamiento comprenden: crédito público, saldo de caja, cuentas pendientes por cobrar, transferencias pendientes por cobrar, anticipos contractuales, empleados y otros.

Gráfico 6. Fuentes de financiamiento
(Millones de dólares reales)



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE y BCE.

Gráfico 7. Evolución de las transferencias corrientes y de capital
(Millones de dólares reales)



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE y BCE.

Además, en promedio, el crecimiento real de todas las fuentes de ingresos de los GAD es elevada, en especial de las fuentes de financiamiento (15%) y de las transferencias corrientes (13%). Las más sensibles al comportamiento de los precios del petróleo son las transferencias de capital; por ejemplo, en 2015 el crecimiento de esta partida cayó aproximadamente en 11,7%, pero se compensó rápidamente con un crecimiento del 11,6% en 2016. Por el contrario, en los ingresos propios o generados por autogestión, la tasa es más modesta (9%) (gráfico 7).

Dada la alta importancia de las transferencias (corrientes y de capital) en los ingresos municipales, se debe conocer que el marco legal que regula las transferencias tanto para los GAD municipales como provinciales es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en octubre de 2010. En dicho Código se establece que la asignación de los recursos por concepto de transferencias a todos los GAD corresponde al 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general del estado (PGE). Se diferencian dos componentes, el primero (componente A) entrega los recursos que por ley se les asignó a cada uno de los GAD en el año 2010; el segundo componente (B) se distribuye entre los GAD considerando criterios territoriales, socioeconómicos y de gestión (recuadro 1).

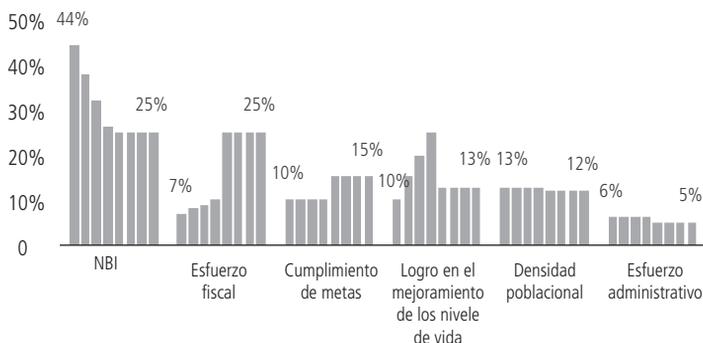
Recuadro 1. Determinantes de las transferencias a los GAD

La fórmula que determina el componente B depende de siete criterios:

- Tamaño de la población: asigna más recursos a los GAD con mayor población.
- Densidad de la población: asigna mayores recursos a aquellos GAD con menor densidad poblacional.
- Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas (NBI): asigna más recursos a los GAD con mayor incidencia de pobreza.
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida: asigna mayores recursos a los GAD que reducen en mayor medida la pobreza por NBI.
- Esfuerzo fiscal: mide el esfuerzo que realiza un GAD para generar ingresos propios. Asigna más recursos a los GAD que realizan mayor esfuerzo fiscal.
- Esfuerzo administrativo: en función de capacidad de cobertura del gasto corriente del GAD con sus ingresos totales.
- Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD: asigna más recursos a los GAD que presentan mayores avances en el cumplimiento de sus metas.

El peso que se le asigna a cada criterio es variable y supone un crecimiento paulatino del esfuerzo fiscal y cumplimiento de metas, reduciendo el peso de la evolución del NBI y densidad poblacional. Sin embargo, esta ponderación está en continuo debate (gráfico 8).

Gráfico 8. Ponderadores de distribución de los criterios del monto B, según años



Nota: cada columna corresponde a los años desde 2014 hasta 2021.

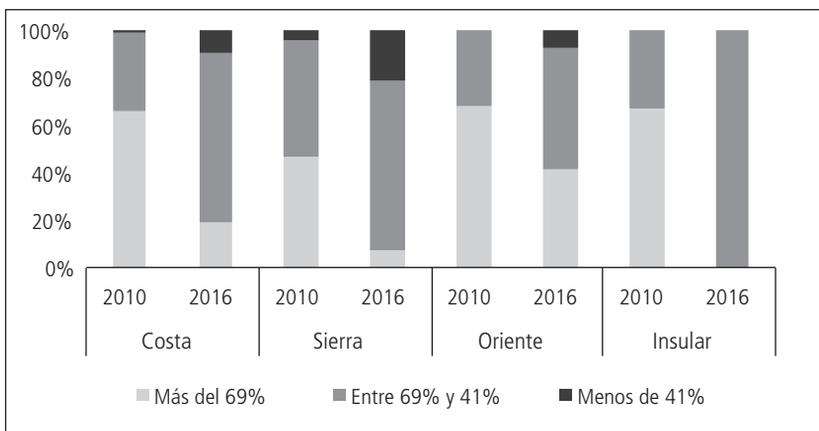
Fuente: SENPLADES (2015), Registro Oficial N° 21 (junio, 2017).

Si bien existen criterios sobre la asignación, las estadísticas disponibles no permiten diferenciar los montos A y B, según GAD. Las estadísticas publicadas por la entonces Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ofrecían datos agregados, para la totalidad de los GAD provinciales, municipales y parroquiales. Según estas cifras, el monto B en el año 2011 (año en el que se comenzaron a aplicar estos criterios de asignación) representaba únicamente el 6% de las transferencias recibidas, mientras que para el año 2014 este monto incrementó su participación al 29%.

Si bien en términos generales existe una alta dependencia fiscal, hay marcadas diferencias entre los GAD. Si se clasifican los GAD según niveles de dependencia en tres categorías a) más del 69%; b) entre 69% y 41% y; c) menos del 41% y se los asocia con la región geográfica, se identifican las siguientes características. Los GAD del Oriente están concentrados principalmente en la categoría de dependencia más alta; el 41% de ellos en esta región están clasificados en el mayor nivel de dependencia. Por el

contrario, en los GAD de la Sierra y Costa, la concentración en la categoría alta es menor al 20%; además, es la que más se reduce entre 2010 y 2016 (gráfico 9).

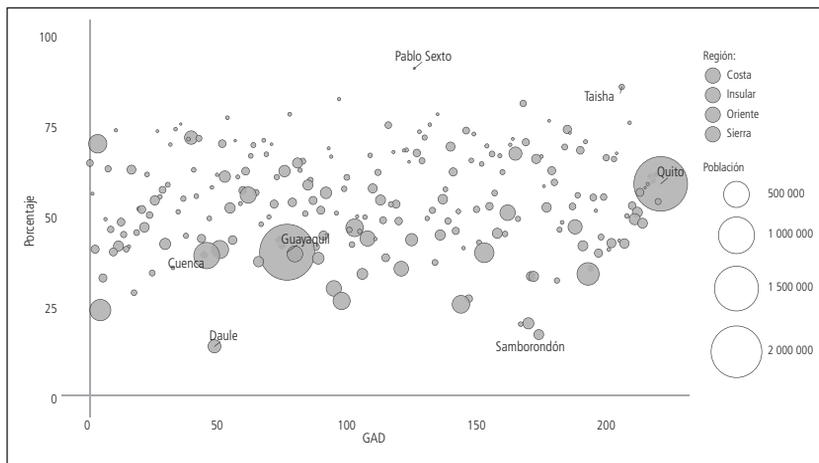
Gráfico 9. Incidencia según región del nivel de dependencia de los ingresos municipales a las transferencias del gobierno central



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

La diversidad de niveles de dependencia entre los municipios se ilustra en el infograma 4. En él se observa el porcentaje que representan las transferencias totales del gobierno central frente a los ingresos totales para el año 2016. En general, los GAD más grandes en términos poblacionales tienen los niveles de dependencia comparativamente menores. Aquí se ubican Quito y Guayaquil; además destacan Sanborondón y Daule, con los valores más bajos de este indicador. Por el contrario, los municipios pequeños se caracterizan por tener una alta participación de las transferencias en los ingresos. Sobresalen los GAD de Taisha y Pablo Sexto, ambos del Oriente (infograma 4).

Infograma 4. Peso de las transferencias totales en los ingresos totales de los GAD municipales, según tamaño, por región (2016)
En porcentaje



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

Finalmente, los ingresos propios son la partida menos representativa y, por tanto, limitan la independencia fiscal y margen de maniobra de los municipios para gestionar sus partidas de gastos. Además, las fuentes de financiamiento, que son el rubro con mayor crecimiento, sirven como efecto amortiguador considerando una estructura fiscal con alta dependencia de transferencias y baja generación de ingresos propios.

En relación con los ingresos propios, este rubro está compuesto por los ingresos tributarios y no tributarios que, en promedio, tienen un peso similar. No obstante, a lo largo del periodo de estudio, se observa un sostenido incremento de los ingresos tributarios. En la partida de los ingresos no tributarios, las tasas⁸ son las de mayor peso, con alrededor del 60% de este rubro.

La participación de los ingresos propios (con relación a los totales) difiere entre municipios; sin embargo, de 2010 a 2016, la participación promedio pasó de representar el 9,6% al 12,9%. Entre estos mismos años, el total de GAD con una participación de los ingresos propios en los totales

⁸ Las principales tasas que generan ingresos son: aseo público y recolección de basura y servicios técnicos y administrativos.

menor al 10% también se redujo de 142 a 96 respectivamente. Aunque la participación de este rubro es baja en la mayoría de los municipios, hay cantones con marcadas diferencias. Este es el caso de Sanborondón con la mayor participación, superior al 48%, y Taisha, donde los ingresos propios apenas alcanzan el 1% del total (tabla 2).

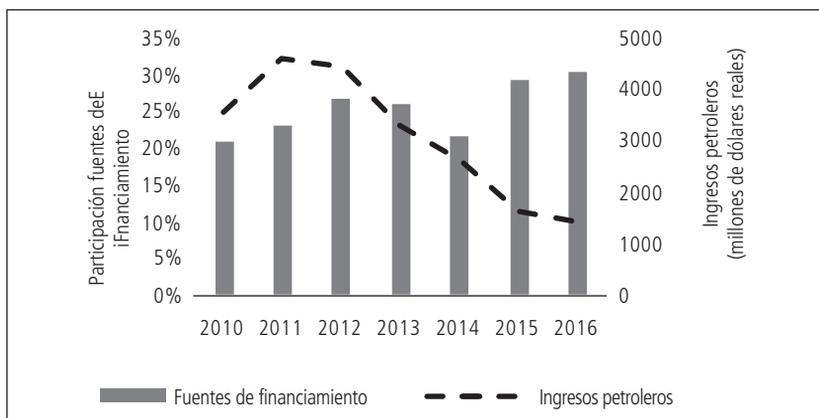
Tabla 2. Participación de los ingresos propios en los ingresos totales de los GAD municipales

| GAD | 2010 | 2016 |
|--|------|------|
| Diez municipios con mayor participación de ingresos propios | | |
| GAD Municipal de Samborondón | 55,8 | 47,8 |
| GAD Municipal de Salinas | 25,6 | 39,9 |
| GAD Municipal de Rumiñahui | 35,8 | 35,7 |
| GAD Municipal de Azogues | 30,6 | 35,1 |
| GAD Municipal de Francisco De Orellana | 11,2 | 35,0 |
| GAD Municipal de Ambato | 24,7 | 34,4 |
| GAD Municipal de Marcelino Maridueña | 16,1 | 32,9 |
| GAD Municipal de Playas | 14,8 | 31,9 |
| GAD Municipal de Atacames | 19,8 | 30,5 |
| GAD Municipal de Loja | 42,4 | 29,9 |
| Diez municipios con menor participación de ingresos propios | | |
| GAD Municipal de Archidona | 3,3 | 3,5 |
| GAD Municipal de Eloy Alfaro | 2,7 | 3,2 |
| GAD Municipal de Pichincha | 1,3 | 3,1 |
| GAD Municipal de Sucumbíos | 3,9 | 3,0 |
| GAD Municipal de 24 de Mayo | 2,2 | 2,6 |
| GAD Municipal de Yacuambi | 1,3 | 2,0 |
| GAD Municipal de Huamboya | 2,3 | 1,9 |
| GAD Municipal de Sozoranga | 2,2 | 1,7 |
| GAD Municipal de Penipe | 1,3 | 1,6 |
| GAD Municipal de Taisha | 1,4 | 1,0 |

Los ingresos por financiamiento están formados por: crédito público, saldo de caja, cuentas pendientes por cobrar, transferencias pendientes por cobrar y anticipos contractuales, empleados y otros. El más relevante en esta cuenta es el saldo de caja, que corresponde a ingresos por el valor sobrante disponible en cajas generales y bancos al término del ejercicio fiscal anterior. Representa aproximadamente el 50% de las cuentas por financiamiento. La evolución de esta cuenta mostró una clara tendencia al incremento en los años 2015 y 2016, periodos en el que los ingresos petroleros se redujeron notablemente (gráfico 10).

A modo de conclusión, se observa que las finanzas públicas de los GAD municipales se caracterizan, aunque con marcadas diferencias, por una alta dependencia de sus ingresos respecto a las transferencias del gobierno central, una muy baja capacidad de generar ingresos propios y una fuente de ajuste vía financiamiento. Esta estructura fiscal hace vulnerables la sostenibilidad de las finanzas públicas y limita su capacidad de alcance para lograr mejoras con base a esfuerzos autónomos.

Gráfico 10. Evolución de la participación de las fuentes de financiamiento en los ingresos totales e ingresos petroleros



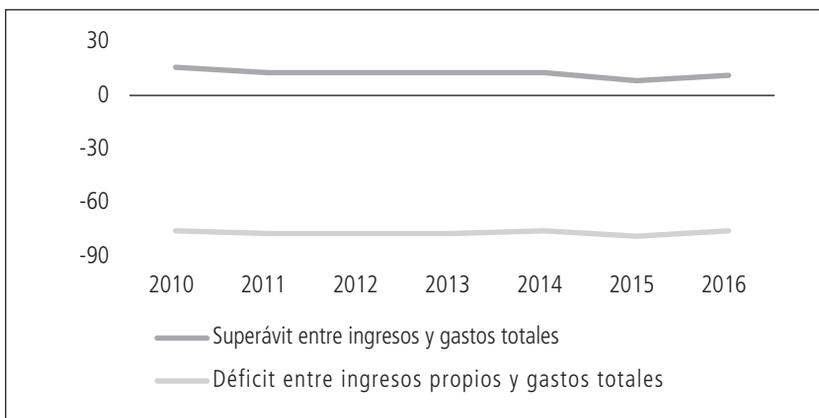
Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

b. Evolución de los tipos de gasto

Los mecanismos de generación de ingresos tienen distintas fuentes de destino de gastos que, según el sistema de registros, se agrupan en cinco grandes rubros: (1) gastos corrientes (remuneraciones, transferencias, intereses de la deuda, compra suministros y materiales); (2) gastos de capital (adquisición de bienes muebles e inmuebles, inversiones y transferencias de capital); (3) servicios de la deuda; (4) inversiones financieras y; (5) pasivo circulante.

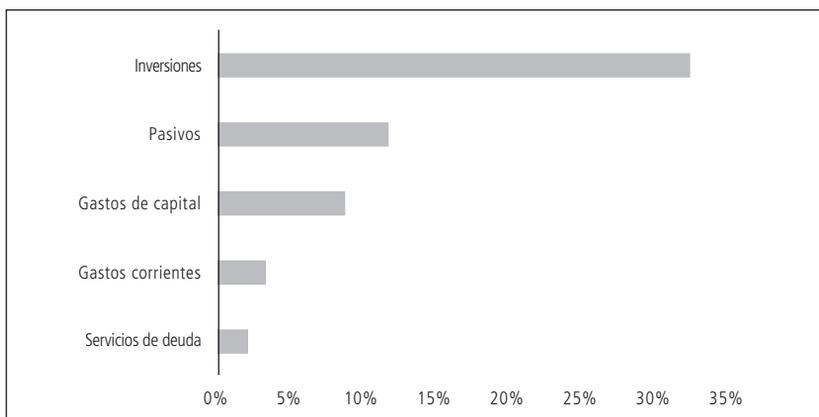
El balance general del saldo de las finanzas públicas municipales es superavitario a lo largo del periodo de estudio y, por tanto, los ingresos alcanzan a cubrir las necesidades de gasto de los municipios (gráfico 11). Sin embargo, como se señaló, es una estructura de ingresos altamente vulnerable y dependiente de los recursos del gobierno central, con baja autonomía municipal. Un indicador relevante en la salud fiscal de los GAD y señal de vulnerabilidad es que, si bien en promedio el superávit en el periodo de estudio es de 12% de los ingresos totales, cuando se calcula el saldo solo con ingresos propios, el resultado se invierte y es altamente deficitario, cercano al 80% de los ingresos totales. Aunque hay diferencias entre municipios, ninguna municipalidad logra cubrir sus gastos con los ingresos propios.

Gráfico 11. Resultado presupuestario como porcentaje de los ingresos totales



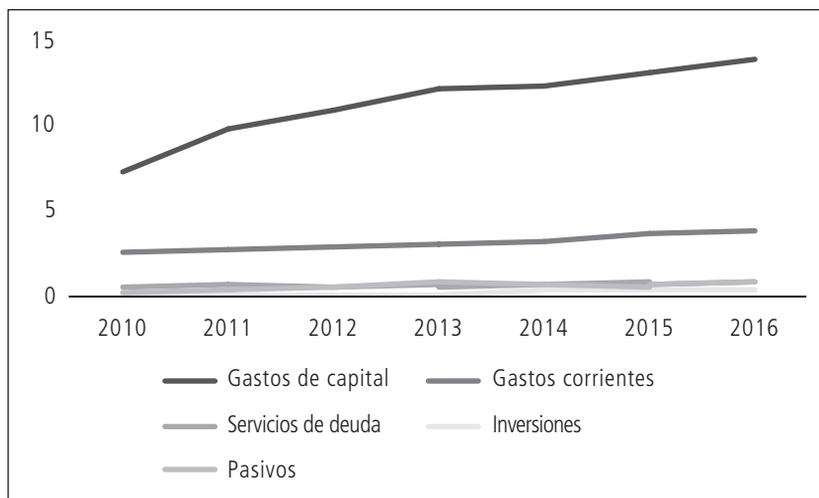
Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

Gráfico 12. Crecimiento promedio de los distintos rubros de gastos y evolución absoluta



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

Gráfico 13. Estructura de gastos promedio 2010-2016 (Millones de dólares reales)

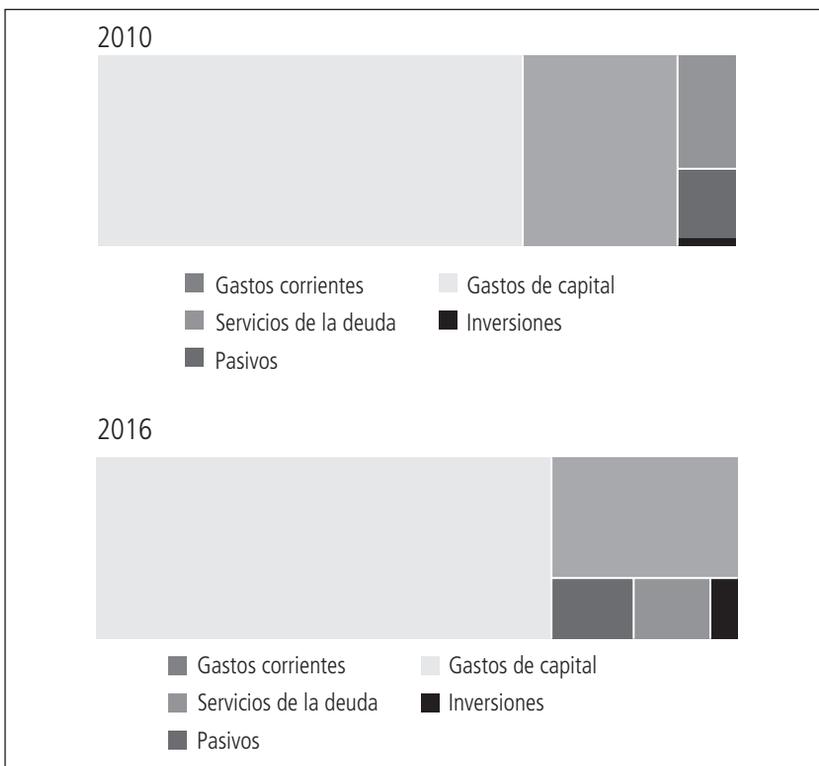


Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

Los resultados superavitarios de las finanzas municipales se acompañan de una tasa de crecimiento promedio de los gastos cercana al crecimiento reportado por los ingresos, 7,5% y 8% respectivamente, como promedio del periodo (gráfico 12).

Aunque algunos rubros de gasto, como las inversiones y pasivos, reportan tasas elevadas, la participación en la estructura total de gastos es baja (menos del 5%), mientras que los rubros con mayor participación reportan un crecimiento similar al promedio o por debajo, como los gastos de capital y corrientes. Esta estructura de gastos se mantiene relativamente estable,

Gráfico 14. Estructura de gastos totales 2010 y 2016, según destino del gasto



Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE.

y consistente con la mayor participación de las fuentes de financiamiento comentada en la sección anterior, los gastos destinados al servicio de la deuda aumentaron (gráfico 14).

Flexibilidad del gasto municipal y destino de gasto social y en infraestructura

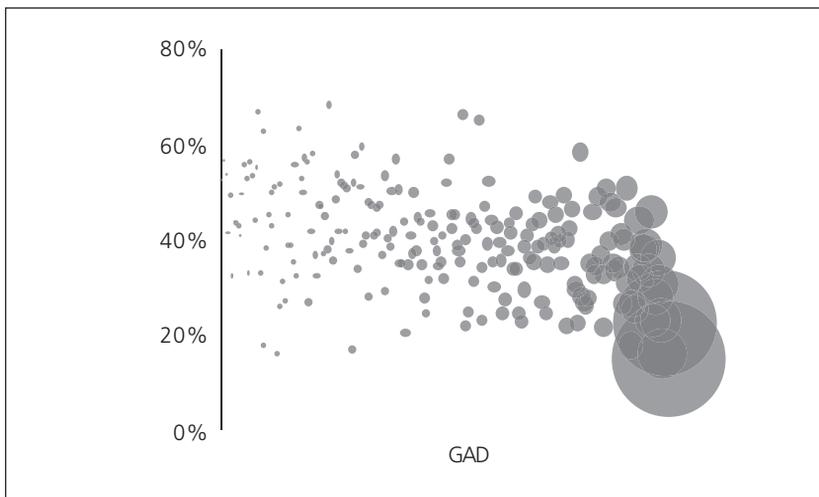
El análisis de la estructura de gastos en las finanzas públicas puede ser abordado desde diferentes enfoques, uno de ellos es estimar el peso que tienen los rubros de gasto de difícil reducción. En este grupo destacan los destinados al pago de intereses de las deudas adquiridas y las remuneraciones a los trabajadores. Una estructura de gastos con un alto porcentaje de destinos ya comprometidos limita el margen de maniobra y traslada las presiones de reducción hacia los destinos más flexibles y que, en términos políticos, implican una menor presión si se decide modificarlos. En general este es el caso de los gastos en inversión social e infraestructura. Si bien los gastos en estos rubros son más flexibles, también pueden ser una herramienta política para posicionar a los alcaldes que buscan una reelección (Mejía y Meneses, 2019). Las dificultades de reducir gastos comprometidos y gestionar los rubros que políticamente puedan beneficiar a los jerarcas resaltan la importancia de conocer cómo ha sido la evolución de estos dos tipos de gastos.

En relación con los gastos comprometidos y, por tanto, con menor flexibilidad para reducir en momentos de austeridad están las remuneraciones y pagos de intereses. Entre 2010 y 2016 ambos rubros representan, en promedio, el 19,5% y si se incluyen las remuneraciones que reciben los trabajadores que realizan obras de inversión, este indicador es cercano al 39%.

Si se analiza este componente según tamaño de municipios y se usan los estratos definidos por la contabilidad que realiza el Ministerio de Finanzas, se encuentra que existe un posible patrón entre el tamaño y el peso de estos rubros en la estructura de gastos. Es decir, los municipios más pequeños son más propensos a tener un mayor nivel de gastos comprometidos y de difícil reducción y, por tanto, un menor margen de maniobra

en escenarios de austeridad fiscal (infograma 5). Lo contrario ocurre en los municipios más grandes, como Quito y Guayaquil, donde el peso de estos gastos es de 14% y 22%, respectivamente para el año 2016.

Infograma 5. Participación de los gastos en remuneración y servicios de deuda en los gastos totales (2016)



Nota. Los círculos reflejan el tamaño poblacional de cada GAD.

Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE.

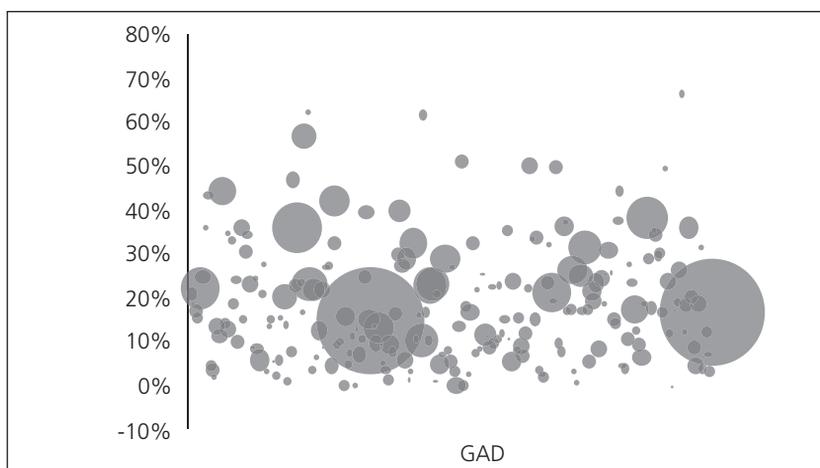
Siguiendo la metodología de Mejía y Meneses (2019) para identificar los gastos sociales (servicios básicos⁹) y de infraestructura (vial y mejoramiento de espacios públicos¹⁰) se encuentra que el destino de los gastos a ambos rubros es alto, principalmente para infraestructura. Este esquema es previsible, toda vez que dentro de las competencias municipales, este es el rubro en el que los jerarcas tienen mayor autonomía y poder de decisión. En promedio ambos tipos de gastos representan aproximadamente el 40% de los gastos totales.

⁹ Los servicios básicos incluyen: agua potable, alcantarillado, aguas subterráneas, desechos sólidos, salud, educación y electricidad.

¹⁰ La infraestructura incluye: cementerios, mercados, terminales de buses, edificaciones agropecuarias.

Al igual que todas las partidas de gastos e ingresos que se han documentado en este trabajo, la participación de estos componentes en los gastos totales varía significativamente según municipio, aunque pareciera haber un patrón que señala que es mayor en los GAD de menor tamaño poblacional (gráfico 11). Por ejemplo, el peso de la inversión social en los municipios más grandes fue en promedio del 16%, mientras que alcanzó el 20% en los GAD más pequeños. Por su parte, estos indicadores son del 14% y 29% para la inversión en infraestructura.

Infograma 6. Participación de los rubros de inversión social y de infraestructura en los gastos totales, según tamaño de los GAD (2016)



Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE.

A partir de la revisión de la estructura de ingresos y gastos se concluye que en el periodo analizado los ingresos y gastos crecen de la mano (en cuanto a gastos, este aumento se explica en mucho por las mayores inversiones y en cuanto a ingresos, por fuentes de financiamiento y el crecimiento de transferencias corrientes). No obstante, el margen de acción de los GAD se relaciona con su tamaño. Esto hace que las municipalidades pequeñas tengan más restringido su presupuesto (por su menor flexibilidad y más dependencia del Estado), mientras que GAD grandes son más indepen-

dientes y su estructura de gastos es más flexible. Se registra, entonces, un sostenido superávit en las finanzas municipales en el periodo de análisis. Sin embargo, esta salud presupuestaria es altamente vulnerable y dependiente de los recursos provenientes del Estado.

Sostenibilidad de los GAD municipales medida por su autonomía financiera

En esta sección se utiliza la metodología de “Evaluación Básica Municipal” (EBM), desarrollada por el Banco de Desarrollo¹¹ y empleada en Meneses y Córdova (2018). Su principal objetivo es brindar una visión global de la gestión municipal. En este caso, se utilizan siete de los ocho indicadores relativos a la gestión financiera (se excluye la “Incidencia gasto de inversión recurrente” por no contar con información). Se valora los indicadores con tres parámetros: “Alto”, “Medio” y “Bajo”, cuya forma de cálculo o medición es diferente para cada indicador. Adicionalmente, se asigna un color del semáforo a cada uno de los parámetros, según el resultado alcanzado (BDE, 2010). Por ejemplo, un indicador con un parámetro “Alto” (color verde) implica que su resultado es mejor o superior al definido como estándar; de igual forma, un parámetro de color amarillo, representa un resultado intermedio (respecto a los estándar) y finalmente, uno “Bajo” o de color rojo muestra un menor resultado del indicador analizado (BDE, 2010). A continuación, la tabla 3 detalla los siete indicadores analizados respecto a la gestión financiera municipal, de acuerdo con la metodología del BDE.

En términos generales, los resultados de los siete indicadores financieros disponibles muestran que la situación financiera de los gobiernos municipales ha mejorado en el período analizado (gráfico 12). Por ejemplo, en el caso de la autosuficiencia mínima, se observa que cada vez más municipalidades son capaces de cubrir su gasto de personal con sus ingresos propios y que se catalogan en los parámetros “altos” (pasa de 42 en 2010 a 77 en 2016, es decir el 35% de los GAD). De igual forma, se observa una reducción de los municipios con indicadores bajos (ingresos propios financian menos del 66% del gasto de re-

11 Mayor detalle en <https://consulta.bde.fin.ec/At/Documentos/metodologia.pdf>

Tabla 3. Indicadores financieros, descripción, forma de cálculo y criterios de evaluación

| Indicador | Forma de cálculo | Criterio de evaluación | | |
|--------------------------------------|--|--|-----------|---------------|
| | | Alto | Medio | Bajo |
| 1. Autosuficiencia mínima | (Ingresos propios/ remuneración) x100 | % de gastos de personal financiados por ingresos propios | | |
| | | 100% | 66 al 99% | Menos del 66% |
| 2. Autosuficiencia financiera | Ingresos propios/ gastos corrientes x100 | % de gastos corrientes financiados por ingresos propios | | |
| | | 70% | 44 al 70% | Menos del 44% |
| 3. Ahorro corriente | (Ingresos corrientes/ gastos corrientes y producción) x 100 | % de gastos corrientes financiados por ingresos corrientes | | |
| | | 100% | 83 al 99% | Menos del 83% |
| 4. Dependencia | [(Trans. corriente+trans. capital)/ (Ingreso total-fuentes de financiamiento)] x 100 | Menor o igual al 85% | | Mayor al 90% |
| 5. Eficiencia del ingreso de capital | (Gastos de capital e inversión/ ingresos de capital) x 100 | Invertido mayor al 87% | 80 al 87% | Menor al 80% |
| 6. Límite del servicio de deuda | [(Servicio de la deuda)/ (Ingreso total-fuente de financiamiento)] x 100 | Servicio de la deuda | | |
| | | Menor o igual al 20% | 20 al 30% | Mayor al 30% |
| 7. Límite del stock de deuda (1) | [Pasivo total/ (Ingreso total - fuente de financiamiento)] x 100 | Nivel de endeudamiento | | |
| | | Menor al 50% | 50 al 80% | Mayor al 80% |

(1) No disponible para el periodo de estudio, solo se cuenta con información de 2015 y 2016.

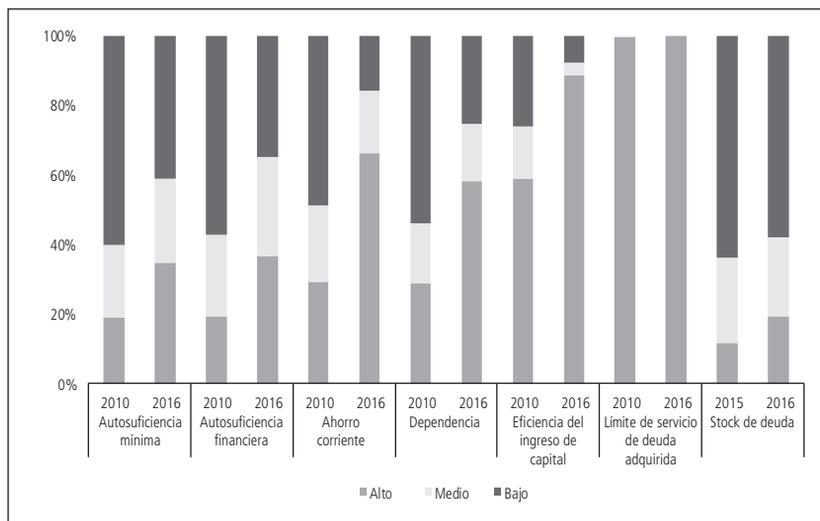
Fuente: Tomado de la metodología empleada en la matriz de evaluación básica municipal del Banco del Estado (<https://consulta.bde.fin.ec/At/FiltrosReporteEbmP.aspx>).

Descripción de los indicadores en la tabla 3

1. Autosuficiencia mínima: mide el porcentaje de los gastos de personal financiado con ingresos propios (impuestos, tasas y contribuciones, ventas de bienes y servicios, rentas de inversiones, multas y otros ingresos).
2. Autosuficiencia financiera: es el porcentaje de los gastos corrientes y de producción que se financian con ingresos propios.
3. Ahorro corriente: mide el porcentaje de los gastos corrientes y de producción que se financian con ingresos corrientes (entre ellos impuestos, fondos de la seguridad social, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, transferencias, rentas de sus inversiones y multas tributarias).
4. Dependencia: calcula el grado de dependencia de los GAD municipales de las transferencias (corrientes y de capital), respecto a los ingresos totales menos los ingresos de financiamiento.
5. Eficiencia del ingreso de capital: porcentaje de los gastos de capital e inversión cubiertos por los ingresos de capital.
6. Límite de servicio de deuda adquirida: mide el peso del servicio de la deuda (amortización e intereses) en el ingreso total sin incluir financiamiento. Según el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, no debe superar el 25%.
7. Límite del stock de deuda (1): es el peso del pasivo total (suma del pasivo de corto y largo plazo del balance de situación financiera) sobre el ingreso total sin ingresos de financiamiento. Es decir, el saldo total de la deuda pública respecto a sus ingresos totales anuales, sin incluir financiamiento. Según el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no debe superar el 200%.

muneraciones) al pasar de 133 en el 2010 a 91. Sin embargo, el hecho de que casi la mitad de las municipalidades (46%) presenten indicadores bajos es una señal de alerta, sobre todo para los de menor indicador (por debajo del 9%), como Yacuambi (en la provincia de Zamora), Taisha (en Morona Santiago) y Pichincha (en Manabí). Por su lado, los de mejor desempeño en 2016 son Quito, Samborondón y Daule (con indicadores superiores al 500%).

Gráfico 15. Indicadores financieros municipales



Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE.

La evolución también es favorable para el indicador de autosuficiencia financiera, que mide la capacidad de los municipios de financiar los gastos corrientes con ingresos propios. En este caso los municipios que presentan indicadores altos (financian más del 70%) casi se duplican, al pasar de 42 en 2010 a 81 en 2016. De igual forma que el indicador de autosuficiencia mínima, la mejora se replica en el aumento de los GAD con indicadores medios y la reducción de los indicadores bajos (financian menos del 44%), que representan alrededor del 35% de los municipios en 2016.

Uno de los indicadores que presentan el mayor porcentaje de mejora es el ahorro corriente, donde la mayor parte de los GAD (67%) presentan un indicador alto, es decir pueden financiar los gastos corrientes con ingresos corrientes. Cabe recordar que los ingresos corrientes incluyen a las transferencias, de las cuales los municipios tienen alta dependencia. En 2016, Quito, Francisco de Orellana y Daule son las municipalidades que presentan los mayores índices.

Como se mencionó, una de las características de los GAD es su alta dependencia fiscal y baja capacidad para generar ingresos propios, toda vez

que, en el periodo de análisis, el 54% de los ingresos correspondió a transferencias (corrientes y de capital) recibidas por el Estado. Sin embargo, los criterios de valoración utilizados por el BDE en el indicador de “Dependencia” señalan que la dependencia de las transferencias es baja, es decir no cumple el nivel estándar. En este caso, la lectura del indicador “Baja” muestra una alta dependencia y por ende vulnerabilidad de las finanzas municipales, cuando este indicador supera el 90%. Con estos parámetros, se observa una reducción de la dependencia entre 2010 y 2016, al pasar de 119 municipios a 56 respectivamente. Las municipalidades de mayor dependencia en 2016 son Taisha (98,9%) en Morona Santiago; Yacuambi (96,4%) en Zamora Chinchipe y, Sozoranga, en Loja, con el 96,1%. Por el contrario, los municipios de Guayas y Pichincha son los de menor dependencia: Samborondón (27%), Daule (34,3%) y Rumiñahui con el 36,9%.

En el periodo de análisis, el indicador de eficiencia del ingreso de capital muestra que la mayor parte de los GAD (59% en 2010 y 89% del total de municipios en 2016), contaron con los suficientes ingresos para cubrir su gasto de inversión y capital. Los de mayores índices, en 2016, son las municipalidades de Rumiñahui, Samborondón y San Miguel de los Bancos, que superan en todos los casos el 300%.

En cuanto al peso de la deuda en las cuentas municipales, se cuenta con dos indicadores: el de límite del servicio de la deuda y el de límite del stock de deuda. En general se observa un bajo servicio de la deuda (amortización e intereses), ya que ninguna municipalidad, en 2016, supera el umbral del 20% establecido por el BDE. Cabe anotar que este límite del indicador “Alto” es más estricto que el límite del 25% establecido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en 2016. Los GAD de mayores índices son Milagro y Machala (ambos con 12,8%) y San Jacinto de Yaguachi con el 11,5%. Es decir, presentan un interesante margen de capacidad de endeudamiento. Por último, en cuanto al stock de la deuda, cabe señalar que no se cuenta con información para todo el periodo de análisis, pero se cuenta con la información de pasivos totales del Ministerio de Finanzas para los años 2015 y 2016, con los cual se realizaron las estimaciones. De forma adicional, únicamente se cuenta con información del año 2016 de 218 GAD (no se cuenta con datos de los municipios de 24 de Mayo, Muisne y Quinindé).

Si bien no se cuenta con la información de 2010, se puede revisar la evolución del stock de deuda entre 2015 y 2016, que muestra un aumento de los niveles de endeudamiento de las municipalidades (mayores al 80%), que pasan de 26 a 42 (es decir el 19% de los GAD municipales) entre ambos años. Es decir, se esperaría que el peso del servicio de la deuda se incremente a medida que el indicador del stock aumente. Este es un análisis importante sobre todo para municipalidades que iniciaron proyectos de construcción importantes. Entre los municipios más endeudados del año 2016 están: Ventanas, con un indicador de 212,1%; es decir que supera el límite establecido del 200%, por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Le sigue Alfredo Baquerizo Moreno (Juján) con 166,7% y El Empalme (155,3%). Por su parte, los GAD menos endeudados en 2016 son: Penipe y Biblian (ambos con 2%) y Pimampiro (2,9%). Cabe mencionar que los parámetros del BDE son nuevamente más estrictos que los establecidos en la norma legal, toda vez que considera un indicador “Bajo”, es decir que no cumple con los estándares a aquellos que presentan stock de deuda superiores al 80%. Para 2016 las municipalidades altamente endeudadas son Machala (El Oro) y Salinas (en Santa Elena), las que superan el umbral del 80% en ambos años disponibles.

Análisis del balance de indicadores financieros y sostenibilidad de los GAD municipales

Este artículo revisa la sostenibilidad de los 221 GAD municipales, entendida como la estabilidad en sus cuentas presupuestarias y su capacidad de endeudamiento, durante el periodo 2010-2016. Mediante el uso de los indicadores de la EBM se identifican los municipios que durante todo el periodo de análisis han presentado indicadores “Altos” o adecuados respecto al estándar. Estos serían considerados sostenibles, al tener la salud financiera necesaria para enfrentar nuevas obras en beneficio de la población. Este estudio encuentra nueve municipios (4,1% del total) que durante los siete años analizados mostraron calificaciones altas/adecuadas en los seis indicadores evaluados (se excluye el límite de stock de deuda, por no

contar con información para todo el periodo). Adicionalmente, existen 12 municipalidades (5,4% de 221) que durante todo el periodo analizado presentan calificaciones altas/ade cuadas en cinco indicadores. Es decir, se observa que la gran mayoría de los GAD municipales tienen menos de cuatro indicadores con calificaciones altas/ade cuadas. Es decir, existe un importante margen de mejora en cuando al fortalecimiento de los indicadores financieros en los municipios del país.

Las municipalidades de mayor salud financiera son: Quito, Rumiñahui, Mejía, Catamayo y Montufar (en la región Sierra); Samborondón, Milagro y Salinas (de la Costa) y el GAD municipal de Aguarico en el Oriente (tabla 4). Al comparar los indicadores sociales y económicos de estos municipios se observa que la salud financiera no se ha acompañado de mejor calidad de vida. Por ejemplo, existen cinco municipios cuya tasa de incidencia de la pobreza supera en gran medida a la nacional (22,49% en el año de referencia): Aguarico, del estrato 1; donde 65 de cada 100 personas reciben un ingreso inferior a USD 81,04 mensuales; le sigue Montúfar con el 41,6%; Catamayo, que registra el 38,1%; Salinas con el 28,6% y Mejía con el 23,7%. De igual forma, en este grupo se encuentra la municipalidad de Samborondón, que es la de mayor desigualdad medida por el coeficiente de Gini. El GAD de Aguarico también presenta un alto nivel de desigualdad. Es decir, este grupo de municipalidades, aunque presente los mejores niveles de mayor salud financiera, tiene tareas pendientes en temas sociales, como la pobreza y desigualdad. Adicionalmente, a nivel productivo se observa que el municipio de mayor desigualdad es el que presenta el mayor incremento del VA real per cápita promedio en el periodo 2010-2016. Adicionalmente, se observan tres municipalidades que presentan reducciones en su valor agregado por persona, lo que de mantenerse puede dificultar la adopción de políticas de mejora social.

Al incorporar el indicador de stock de deuda para los dos años disponibles, se observa que cinco municipalidades, además de presentar buenos indicadores durante todo el periodo de estudio, también poseen bajos niveles de endeudamiento en los dos años para los que se dispone la información. Estos GAD, ordenados por su nivel de deuda en 2016 son: Samborondón, Rumiñahui, Aguarico, Mejía y Montufar. Es interesante

observar que el municipio con mayor pobreza, Aguarico, posee además bajos niveles de stock de deuda, es decir posee capacidad para endeudarse y generar proyectos que permitan mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Por su parte, los municipios de Salinas y Milagro presentan altos niveles de endeudamiento en 2015 y 2016, aunque no superan el límite legal del 200%. Cabe anotar que estos dos municipios muestran una reducción de la actividad productiva por persona promedio de 5,7% y 3% respectivamente. Por su parte, Quito presenta una reducción del stock de deuda entre los dos años, toda vez que pasa de un indicador alto en 2015 (112,5%) a un nivel medio (73,7%) en 2016. Sería importante contar con información actualizada de forma de ver el efecto de los proyectos, como el metro de Quito, en el nivel de endeudamiento.

Tabla 4. GAD con seis indicadores altos en todo el período analizado por estrato de población, pobreza, Gini, crecimiento del VA y stock de deuda 2015 y 2016

| GAD | Provincia | Región | Estrato | Población 2016 | Incidencia pobreza | Gini | TC VA real per cápita promedio | Stock deuda 2015 | Stock deuda 2016 |
|-------------|-------------|---------|---------|----------------|--------------------|-------|--------------------------------|------------------|------------------|
| Samborondon | Guayas | Costa | 4 | 87 986 | 17,1% | 0,491 | 19,3% | 14,0% | 18,2% |
| Rumiñahui | Pichincha | Sierra | 5 | 104 311 | 9,9% | 0,370 | 4,1% | 20,1% | 23,1% |
| Aguarico | Orellana | Oriente | 1 | 4179 | 64,7% | 0,446 | 0,9% | 27,0% | 31,1% |
| Mejía | Pichincha | Sierra | 4 | 98 193 | 23,7% | 0,321 | -4,0% | 38,1% | 40,8% |
| Montufar | Carchi | Sierra | 3 | 33 388 | 41,6% | 0,351 | 3,8% | 14,3% | 49,7% |
| Catamayo | Loja | Sierra | 3 | 34 451 | 38,1% | 0,309 | 1,2% | 57,9% | 56,3% |
| Quito | Pichincha | Sierra | 6 | 2 597 989 | 11,2% | 0,394 | 3,4% | 112,5% | 73,7% |
| Salinas | Santa Elena | Costa | 4 | 84 531 | 28,6% | 0,357 | -5,7% | 97,4% | 104,1% |
| Milagro | Guayas | Costa | 5 | 189 289 | 20,1% | 0,310 | -3,0% | 133,8% | 115,0% |

Nota: ■ Endeudamiento menor al 50%
 ■ Endeudamiento entre el 50% y el 80%
 ■ Endeudamiento mayor al 80%

Fuente: Ministerio de Finanzas, BDE e INEC.

En cuanto al segundo grupo de municipalidades, que presenta cinco indicadores financieros altos durante todo el periodo 2010-2016 (ver tabla 5), se observa que en la mayoría de los casos (alrededor del 67%) el indicador de eficiencia en el ingreso de capital es el que no se mantiene alto durante los seis años consecutivos. Este indicador mide el peso del gasto de capital e inversión respecto a los ingresos de capital, y daría señales de las necesidades de financiamiento para obras de inversión. En este grupo, los municipios que presentan mayores niveles de pobreza por ingreso son Atacames (49,4%), Antonio Ante (35%), Tulcán (33%) y Santa Elena y Daule con el 27% y 25% respectivamente. Daule también presenta el mayor nivel de

Tabla 5. GAD con cinco indicadores altos 2010-2016 por estrato de población, pobreza, Gini, crecimiento del VA y stock de deuda 2015 y 2016

| GAD | Provincia | Inci- dencia pobreza | Gini | A | B | C | D | E | F | H | I |
|---------------------|-------------|----------------------------|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Santa Elena | Santa Elena | 26,9% | 0,317 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Atacames | Esmeraldas | 49,4% | 0,362 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Daule | Guayas | 25,0% | 0,446 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Durán | Guayas | 9,5% | 0,313 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Portoviejo | Manabí | 19,1% | 0,353 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Machala | El Oro | 15,9% | 0,342 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Manta | Manabí | 18,4% | 0,337 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Antonio Ante | Imbabura | 35,0% | 0,361 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Guayaquil | Guayas | 14,2% | 0,385 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Tulcán | Carchi | 33,2% | 0,368 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Baños de Agua Santa | Tungurahua | 14,6% | 0,339 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Cuenca | Azuay | 15% | 0,365 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |

A: Autoeficiencia mínima
 B: Autoeficiencia financiera
 C: Ahorro corriente
 D: Dependencia
 E: Eficiencia del ingreso de capital
 F: Límite de servicio de deuda adquirida
 H: Stock deuda 2015
 I: Stock deuda 2016

Nota: ■ Indicadores altos en el período
 ■ Endeudamiento menor al 50%
 ■ Endeudamiento entre el 50% y el 80%
 ■ Endeudamiento mayor al 80%

Fuente: Ministerio de Finanzas y BDE.

desigualdad de este grupo. En cuanto al stock de deuda, se observa que Daule, Antonio Ante, Durán, Guayaquil y Tulcán tienen bajos índices de stock de deuda en los años 2015 y 2016. Destaca la evolución de la deuda en los casos de Cuenca, que pasa de un nivel medio de deuda (58,5%) a uno alto (87,7%) entre 2015 y 2016, y el de Manta, que en 2016 presenta el mayor stock de deuda de este grupo con el 125,9%.

En términos generales, el análisis de los dos grupos de municipios permite afirmar que la sostenibilidad no es una garantía para mejores indicadores sociales y económicos, toda vez que existen GAD municipales con altos niveles de pobreza y desigualdad que cuentan con una buena salud de sus finanzas públicas. Esta condición les permitiría emprender proyectos que permitan mejorar la calidad de vida de su población.

Consideraciones finales

La revisión de los ingresos y gastos de los 221 GAD municipales del país, para el periodo 2010-2016 permite observar que este nivel de gobierno tiene una alta dependencia de las transferencias del Estado, principalmente de capital, que representan más de la mitad de los ingresos totales. Además, presentan una reducida capacidad para generar ingresos propios o autogestionados, que en el periodo analizado no alcanzan el 20% de los ingresos totales. En cuanto a los gastos, en su mayoría se destinan a los de capital (aun excluyendo los gastos del personal destinado a obras de inversión), seguido por los gastos corrientes y el servicio de deuda. El saldo presupuestario promedio, considerando los gastos e ingresos totales, es superavitario en alrededor del 12% de los ingresos; pero si se toma en cuenta el saldo entre ingresos propios y gastos totales, se observa un déficit de alrededor del 77% de los ingresos totales. Esto indica que ninguna municipalidad es capaz de cubrir sus gastos totales con ingresos propios, lo que muestra la vulnerabilidad de las finanzas hacia recursos sobre los cuales no tienen un control directo. Adicionalmente, se observa que el margen de acción de los GAD se relaciona con su tamaño, lo que hace que las municipalidades pequeñas tengan más restringido su presupuesto (por su menor flexibili-

dad y más dependencia del Estado), mientras que GAD grandes son más independientes y su estructura de gastos es más flexible.

Por otro lado, a partir del análisis de los indicadores de la EBM, nueve municipios tienen indicadores financieros que muestran solidez de forma permanente y por ende pueden considerarse sostenibles durante el período de análisis ya que cuentan con la salud financiera necesaria para hacer frente a futuros financiamientos y de esta forma poder mejorar sus perfiles de pobreza y desigualdad. Dentro de este grupo, se encuentran dos municipalidades: Samborondón y Rumiñahui, cuyos niveles de dependencia de las transferencias del gobierno central es bajo o menor al 50% de sus ingresos totales (excluidas fuentes de financiamiento). Dependen en mayor medida de sus recursos propios o por autogestión. Si se incluye el segundo grupo, se observa que un total de 12 municipalidades presentan al menos cinco indicadores altos/adecuados (según los criterios del BDE) y poseen un margen de endeudamiento, toda vez que ninguno supera el límite legal del 200%.

Según este análisis, alrededor del 10% de los GAD municipales del país muestra cierta estabilidad en sus cuentas presupuestarias, es decir, existe un trabajo importante por parte de las autoridades locales respecto a la salud de las finanzas municipales y la necesidad de fortalecer su gestión financiera. Sin embargo, luego de la caída de los precios del petróleo se observa un crecimiento del pago por servicios de deuda y un importante aumento del stock. Ello presionará el pago de intereses hacia el alza y reducirá el margen para actuar como herramienta contracíclica en periodos de ajuste fiscal. Es decir, en un contexto de desaceleración económica y austeridad fiscal, esta tendencia hacia el aumento de pago de recursos en financiamiento y stock de deuda debilita la capacidad de los municipios para incidir en la mejora de los indicadores sociales y fortalecer su sostenibilidad fiscal.

En épocas de ajuste fiscal, los municipios juegan un rol importante en tanto logren funcionar como entidades con capacidad de implementar medidas contracíclicas que procuren un mayor desarrollo local. Sin embargo, esta capacidad en el caso ecuatoriano se ve limitada por varios aspectos. Un primer limitante es la alta dependencia de los recursos provenientes del gobierno central, los cuales en épocas de ajuste se ven reducidos, en especial los relacionados con las transferencias de capital. Como se observó, estos

corresponden al principal tipo de ingreso de los GAD. Un segundo desafío para la gestión municipal es lograr una mayor participación de ingresos propios o de autogestión de forma de poseer recursos para contener de mejor manera las épocas de ajuste y así reducir las necesidades de financiamiento. Un tercer aspecto es el manejo del saldo presupuestario, que en el periodo analizado es mayoritariamente superavitario. Esto plantea la duda acerca de la gestión y eficiencia en la planificación de los ingresos y gastos, así como la necesidad de una discusión sobre el rol de los municipios y su injerencia en el ámbito social, como mecanismo de soporte para generar bases sociales locales que logren mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Por último, un tema que requiere seguimiento es el nivel del stock de deuda, sobre todo en municipalidades que han iniciado proyectos con alta demanda de recursos financieros, que pueden poner en riesgo su sostenibilidad económica en contextos como el actual de austeridad fiscal.

En general, el escenario actual demanda importantes esfuerzos para contar con indicadores actualizados que permitan dar un seguimiento oportuno a la evolución y reacción de las finanzas públicas al contexto económico del país.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (varios años). “Cuentas Cantonales”. Disponible en <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/CuentasCantonales/Indice.htm>
- Banco del Estado (2010). “Evaluación Básica Municipal”. Disponible en: <https://consulta.bde.fin.ec/At/Documentos/metodologia.pdf>
- Castillo, Roberto y Fausto Jácome (2016). “Medición de la Pobreza Multidimensional en Ecuador”. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/ipm-metodologia-oficial.pdf
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010). Disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesic4_ecu_org.pdf

- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (varios años). “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Reportes de Indicadores de Pobreza y Desigualdad”. Disponible en: <http://www.ecuadorcifras.gob.ec/pobreza-diciembre-2018/>
- Mejía y Meneses (2019). “Who benefits? Intergovernmental transfers, subnational politics and local spending in Ecuador”. *Regional & Federal Studies*, N° 29: 1-29.
- Meneses, Karla y Gabriela Córdova (2018). “Perfil general y análisis general de la evolución de las finanzas de los GADs municipales del Ecuador”. Informe elaborado para la Agencia Francesa de Desarrollo. Quito. ADF
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2015). “Nuevo Sistema de Transferencias a Favor de los GAD”. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/12/Nuevo-Sistema-de-Transferencias-a-Favor-de-los-GAD.pdf>