

# EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE MANABÍ Y LA CONTRIBUCIÓN DEL MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL

## EVOLUTION OF MUNICIPAL FINANCE IN MANABI PROVINCE AND THE CONTRIBUTION OF THE TERRITORIAL EQUITY MODEL

Xavier Alfredo Cobena Andrade

xavier.cobena@gmail.com

Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Sede Portoviejo

Clasificación JEL H71, H72

Recibido: 27/03/2015

Revisado: 20/04/2015

Aceptado: 04/05/2015

### RESUMEN

El nuevo escenario político y jurídico del Ecuador, derivado de la expedición de la Constitución de 2008, desafía a los Gobiernos sub nacionales, especialmente municipales, a identificar nuevas oportunidades de desarrollo, asumir nuevas competencias y responder a presiones sociales más intensas. Es en este escenario que se analiza la evolución de las finanzas municipales de la provincia de Manabí, una de las más grandes del Ecuador, para determinar sus aspectos fuertes y débiles poniendo en marcha un nuevo mecanismo para la asignación de recursos desde el Gobierno Central, denominado *modelo de equidad territorial* que, entre otras cosas importantes, crea incentivos para el esfuerzo fiscal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el propósito de contribuir al desarrollo endógeno. Haciendo uso de la estadística descriptiva y realizando una revisión de la normativa constitucional y legal vigente, el presente documento tiene como objetivo identificar la principal contribución del nuevo mecanismo de distribución de recursos desde el nivel central.

**Palabras Clave:** Finanzas sub nacionales, equidad territorial, descentralización fiscal

### ABSTRACT

The new political and legal scenario of Ecuador, resulting from the declaration of the 2008 Constitution, challenges sub national governments, especially municipals, to identify new development opportunities, deal with new responsibilities and respond to more intense social pressures. It is in this scenario that the evolution of municipal finances of Manabí Province, one of the largest in Ecuador, is analyzed to determine its strengths and weaknesses launching a new mechanism for the provision of resources from the Central Government, called *territorial equity model* which, among other important things, creates incentives for the fiscal effort of the decentralized autonomous governments, in order to contribute to endogenous development. Using descriptive statistics and conducting a review of the constitutional and legal current regulations, this document aims to identify the main contribution of the new mechanism of resources allocating from the central level.

**Key Words:** Subnational finance, territorial equity, fiscal decentralization



## INTRODUCCIÓN

La investigación, pretende determinar si los nuevos criterios para distribución de los recursos establecidos en el Art. 272 y el Art. 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización -COOTAD-, pueden contribuir al mejoramiento de su desempeño de las finanzas municipales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD- de la Provincia de Manabí.

Previo a la expedición de la Constitución de 2008, en nuestro país el número de entidades municipales y provinciales se fue incrementando paulatinamente como consecuencia de resoluciones administrativas y políticas de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Cabe recordar que en 1990 el país contaba con 21 consejos provinciales y 195 cabeceras municipales, en el 2000 eran 21 consejos provinciales y 215 municipios, mientras que a partir del año 2008 –expedición de la constitución vigente- el país cuenta con 24 consejos provinciales y 221 municipios (Pérez, 2010). Debido a que la creación de nuevos cantones, antes del año 2008 obedecía a coyunturas políticas, sin observar criterios técnicos de sostenibilidad y pertinencia, muchas de las entidades municipales son absolutamente dependientes de las transferencias del gobierno central, siendo incapaces fiscalmente de cumplir con sus principales compromisos de desarrollo.

A partir del año 2011 se dio inicio a la aplicación del modelo de equidad territorial establecido en los artículos 193, 194 y 195 del COOTAD, para las transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes, los criterios aplicados para esta distribución son: tamaño y densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD.

La composición de ingresos totales en el periodo 2000-2011 demuestra que la autonomía financiera municipal en la Provincia de Manabí, entendida como el peso relativo de los ingresos tributarios con respecto a los ingresos totales, es del 5% mientras que a nivel nacional la contribución de los ingresos tributarios es del 16% (Pérez y Cantuña, 2012). Esta situación da cuenta de la alta dependencia estos municipios de las transferencias del Gobierno Central.

Conociendo la poca autosuficiencia financiera municipal y la nueva normativa para distribución de ingresos permanentes del Gobierno Central, vale la pena preguntarse si esta nueva coyuntura puede contribuir a la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de las finanzas municipales, para ello se pretende cumplir los siguientes objetivos:

- Determinar la composición de las finanzas municipales – ingresos y gastos- de la provincia de Manabí, periodo 2000 – 2011 tomando como base las liquidaciones presupuestarias disponibles en las estadísticas del Banco Central del Ecuador.
- Analizar la evolución de las finanzas municipales en Manabí y el impacto en el crecimiento de las transferencias del Gobierno Central a partir de la aplicación del modelo e equidad territorial que se empezó a implementar en el año 2011, tomando como base la información disponible en las estadísticas fiscales del Ministerio de Finanzas – Subsecretaría del Tesoro Nacional desde el año 2007 hasta el año 2014, considerando que a partir del año 2011 se empezó a aplicar el nuevo mecanismo de distribución de las transferencias.

## METODOLOGÍA

Los aspectos metodológicos a considerar en la presente investigación son los siguientes: Recopilación de información, Revisión de la base legal y aspectos contables, análisis de la información financiera y redacción de conclusiones y recomendaciones.

### **Recopilación de información**

- Del Ministerio de Finanzas del Ecuador se obtuvo la base de datos de transferencias efectuadas del gobierno central, a partir del año 2007 hasta el año 2014, de la cuenta única del tesoro a favor de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la provincia de Manabí, disponible en las estadísticas fiscales publicadas en la página web (detalle en tabla N°4).
- Del Banco Central del Ecuador -BCE- se obtuvo el detalle de los movimientos de ingresos y gastos proveniente de las liquidaciones presupuestarias de cada GAD municipal de la provincia de Manabí, información que es recopilada la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Finanzas; esta información ha sido publicada por el BCE desde el año 2000 hasta el año 2011 (ver tablas N° 1 y 2).
- Para el análisis de la información en su conjunto, la ejecución presupuestaria de ingresos se considera con base caja, es decir recaudación de efectivo y la ejecución de gastos se considera con base de devengado, es decir, que el pago de las obligaciones de gasto es legalmente exigible.

### **Revisión de la base legal**

En esta etapa se revisó las disposiciones contenidas en el "Clasificador de ingresos y gastos del sector público", publicado en el Registro Oficial No. 249 del 22 de enero de 2001; el "Clasificador de ingresos y gastos" publicado en Acuerdo Ministerial No. 447 de 29 de diciembre de 2007; el Clasificador publicado en el RO. No. 533 del 20 de febrero de 2009, del Ministerio de Finanzas; y, a las cuentas de ingresos y gastos determinadas en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 1986.

### **Aspectos contables a tener en cuenta**

El marco contable a utilizar considera los principios sugeridos por normas internacionales emitidas con el fin de obtener estadísticas fiscales de los gobiernos municipales con énfasis en sus ingresos tributarios, ingresos totales, transferencias, gastos corrientes y gastos de capital. Estas consideraciones contables se encuentran enmarcadas en las definiciones establecidas en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, 2001.

### **Análisis de la información financiera**

- Composición de ingresos: Puede considerarse como ingreso al aumento neto del patrimonio producto de una transacción. De acuerdo al clasificador presupuestario de Ingresos del Sector Público también se incorporan hechos económicos que producen disminución de activos como las ventas de activos no financieros o incrementos en el pasivo ocasionados por colocación o recepción de desembolsos por financiamiento público. Para la composición de ingresos se determinará el porcentaje de ingresos tributarios que los GAD municipales han generado con respecto a los ingresos totales, para determinar la autosuficiencia financiera.

- **Composición de gastos:** Cuando hablamos de gastos nos referimos a la disminución del patrimonio neto como producto de una transacción. Mediante la composición de los gastos se pretende determinar el peso relativo que tienen los gastos que ocasionan formación de capital bruto, es decir gastos de inversión y de capital, con respecto a los gastos para el funcionamiento normal de la institución, es decir gasto corriente.
- **Evolución de las transferencias con la aplicación del nuevo modelo de equidad territorial:** A partir del año 2011 se inició la aplicación de la nueva metodología para la distribución de los recursos a los GAD por mandato del COOTAD, mediante el análisis de la información se pretende revisar la evolución, crecimiento o decremento, de las transferencias del Gobierno Central a favor de los GAD.

### Redacción de conclusiones y recomendaciones

En esta etapa se emiten las consideraciones generales tomando en cuenta: la autosuficiencia financiera, a partir de la composición de los ingresos; la calidad del gasto, a partir de la composición de los gastos totales y la evolución de las transferencias del Gobierno Central considerando la aplicación del nuevo modelo de equidad territorial. Finalmente se comparó la brecha existente entre las transferencias que recibe la provincia de Manabí y dos de las provincias con mayor y menor índices de pobreza respectivamente, de la serie histórica 2000-2011, considerando que este último año se inició la aplicación de las reformas legales que dieron paso al Modelo de Equidad Territorial, para analizar si existe algún cambio en la tendencia histórica.

## RESULTADOS

Una vez analizada y sistematizada la información de las finanzas públicas de los GAD municipales de la provincia de Manabí, se obtuvo los siguientes resultados:

### Composición de los Ingresos:

La composición de ingresos totales en el periodo 2000-2011 muestra que la autonomía financiera municipal en la Provincia de Manabí, entendida como el peso relativo de los ingresos tributarios con respecto los ingresos totales, es del 5,4% en promedio de los 12 años de análisis (Ver gráfico N° 1). Esta situación da cuenta de la alta dependencia de estos municipios de las transferencias del Gobierno Central, tomando en cuenta que el promedio nacional se sitúa en el 16%.

**Tabla N° 1**  
**Composición de los ingresos de los GAD municipales de la provincia de Manabí**

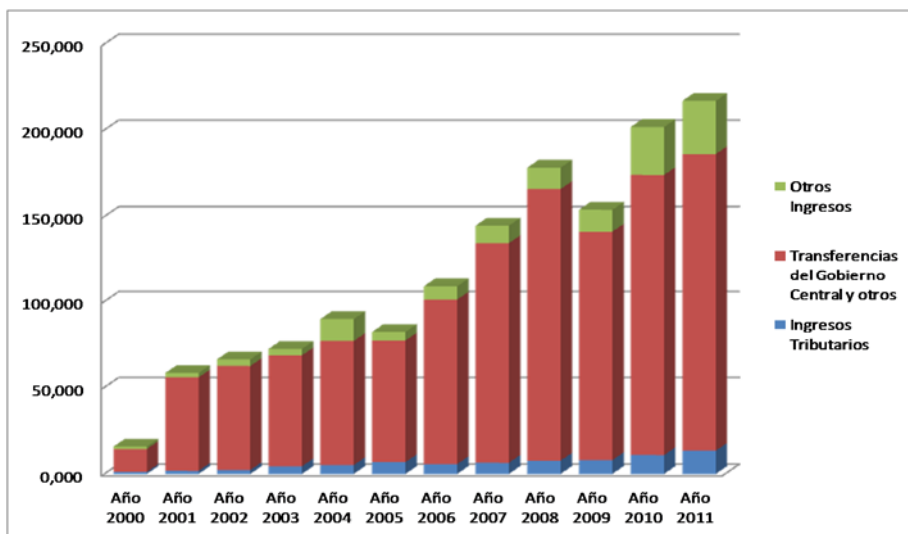
AÑO	Miles de dólares			Total Ingresos
	Ingresos Tributarios	Transferencias del Gobierno Central y otros*	Otros Ingresos	
2000	1,139	13,369	1,400	15,908
2001	1,808	54,000	2,506	58,315
2002	2,260	60,176	3,829	66,265
2003	4,451	64,211	3,747	72,408
2004	5,126	71,878	12,735	89,739
2005	6,844	70,449	4,958	82,251
2006	5,690	95,397	7,749	108,835
2007	6,472	128,032	10,188	144,691
2008	7,709	158,294	12,429	178,431
2009	8,005	133,153	12,750	153,908
2010	10,956	163,216	27,567	201,738
2011	13,490	172,864	30,584	216,939

Fuente: Estadísticas de los Gobiernos Seccionales del Ecuador 2000-2011 Banco Central del Ecuador

Elaboración: Propia

\*En la categoría otros se incluye transferencias de entidades de cooperación internacional, entidades privadas y otros niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados, para revisar exclusivamente las transferencias del Gobierno Central se puede consultar la tabla N° 4

**Gráfico N° 1**  
Composición de los ingresos de los GAD municipales de la provincia de Manabí



**Fuente:** Estadísticas de los Gobiernos Seccionales del Ecuador 2000-2011, Banco Central del Ecuador  
**Elaboración:** Propia

Las estadísticas analizadas demuestran que esta relación de dependencia de las transferencias se sostiene a lo largo del periodo analizado, evidenciando nuevamente el escaso esfuerzo fiscal de las autoridades locales para aumentar la recaudación de impuestos municipales, probablemente por el alto costo político que estos podrían representar.

### Composición de los gastos:

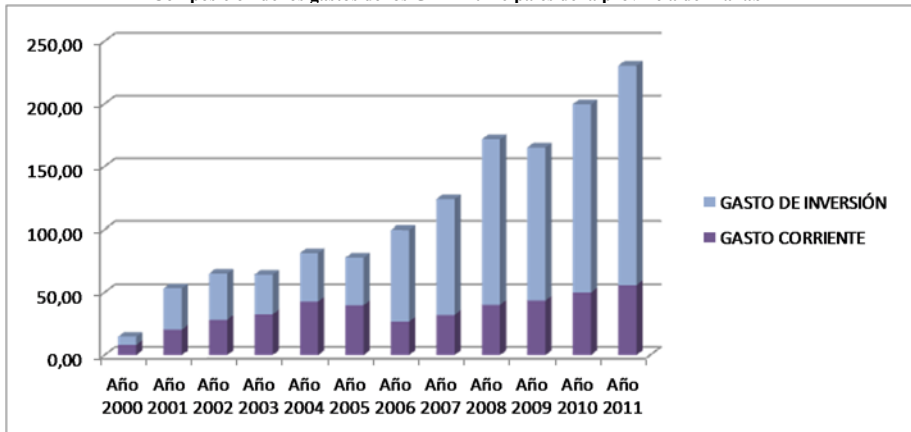
En la Provincia de Manabí los municipios muestran una tendencia moderada de crecimiento de la inversión pública, así como de estabilización del gasto corriente, como se muestra a continuación

**Tabla N° 2**  
Composición de los gastos de los GAD Municipales de la provincia de Manabí  
Miles de dólares

AÑOS	CORRIENTES				INVERSION			TOTAL GASTOS
	SUELDOS	INTER ESES	OTROS GASTOS	GASTO CORRIENTE	GASTOS DE CAPITAL	TRANSF. DE CAPITAL	SUB TOTAL GASTOS DE INVERSIÓN	
2000	4,24	0,13	3,76	8,12	6,51	0,08	6,58	14,70
2001	10,08	0,33	9,84	20,25	32,46	0,60	33,06	53,31
2002	15,25	0,54	12,50	28,29	36,40	0,31	36,71	65,00
2003	19,17	0,21	13,17	32,55	31,20	0,48	31,68	64,24
2004	23,35	0,88	18,49	42,71	37,72	0,98	38,69	81,41
2005	26,15	0,24	13,38	39,77	36,42	1,52	37,94	77,72
2006	18,34	0,43	7,90	26,66	71,30	1,74	73,04	99,70
2007	19,66	0,74	11,68	32,08	89,36	2,54	91,90	123,98
2008	24,69	1,09	14,34	40,12	130,65	0,96	131,61	171,73
2009	28,30	1,17	14,04	43,51	119,42	2,29	121,71	165,22
2010	30,76	1,73	17,43	49,91	148,33	1,44	149,77	199,68
2011	33,76	2,62	19,44	55,82	170,72	3,90	174,63	230,44

**Fuente:** Estadísticas de los Gobiernos Seccionales del Ecuador 2000-2011, Banco Central del Ecuador  
**Elaboración:** Propia

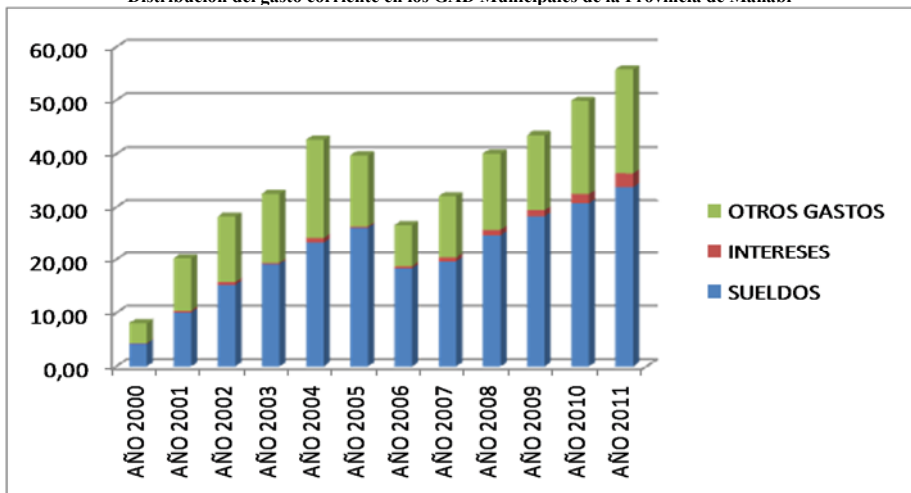
**Gráfico N° 2**  
**Composición de los gastos de los GAD municipales de la provincia de Manabí**



**Fuente:** Estadísticas de los Gobiernos Seccionales del Ecuador 2000-2011, Banco Central del Ecuador  
**Elaboración:** Propia

Este comportamiento puede explicarse por los incentivos ofrecidos por el COOTAD y por la derogada Ley del 15% que estuvo vigente hasta el año 2010, para privilegiar la inversión por sobre el gasto corriente. Adicionalmente, por el impulso al crédito interno, con bajos intereses y componentes de subsidios que han sido promovidos desde el Banco del Estado y que condicionan sus desembolsos a la utilización de los fondos exclusivamente en proyectos de inversión pública con metas claramente definidas.

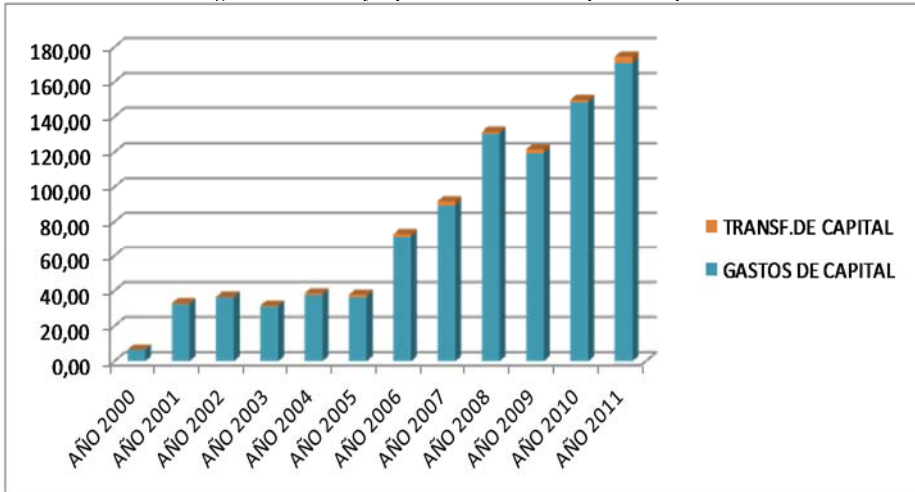
**Gráfico N° 3**  
**Distribución del gasto corriente en los GAD Municipales de la Provincia de Manabí**



**Fuente:** Estadísticas de los Gobiernos Seccionales del Ecuador 2000-2011, Banco Central del Ecuador  
**Elaboración:** Propia

Realizando un análisis a la distribución del gasto corriente el rubro más importante dentro del mismo lo conforman las remuneraciones con el 59% de participación del gasto corriente en promedio durante los doce años analizados, valor que se encuentra por encima del promedio nacional que es del 55% (Salazar, 2009).

**Gráfico N° 4**  
**Distribución del gasto de inversión y capital en los GAD municipales de la provincia de Manabí**



**Fuente:** Estadísticas de los Gobiernos Seccionales del Ecuador 2000-2011, Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** Propia

La composición de gastos de inversión y capital muestra que el 98% de este grupo de gasto es destinado a la construcción de obras públicas y a la adquisición de bienes de larga duración y apenas el 2% a transferencias de capital, que usualmente se producen por firma de convenios con entidades de la sociedad civil o con otro GAD. Es importante aclarar que entre los gastos de capital también se incluye el pago de nómina siempre y cuando estén relacionados con la ejecución de proyectos de inversión y construcción de obras públicas.

### Situación Financiera:

A continuación se muestra la evolución de la situación financiera de los GAD municipales de Manabí:

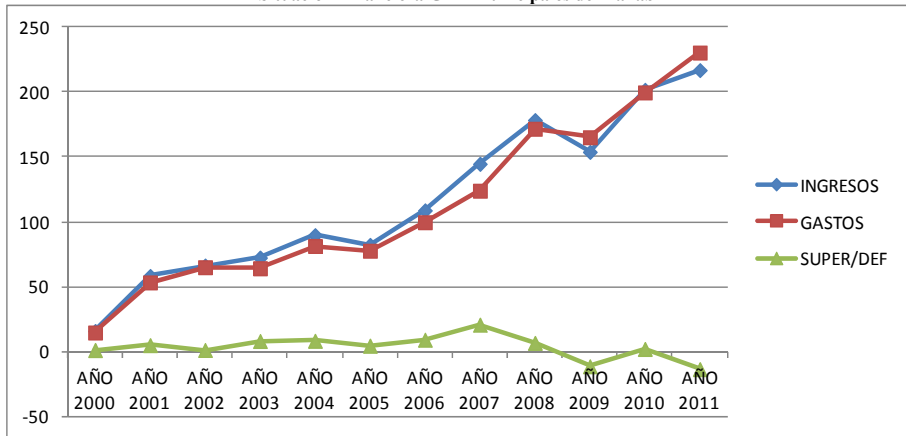
**Tabla N° 3**  
**Situación financiera de los GAD Municipales de Manabí**  
 Miles de dólares

AÑOS	INGRESOS	GASTOS	SUPER/DEF
2000	15,908	14,70	1,21
2001	58,315	53,31	5,01
2002	66,265	65,00	1,27
2003	72,408	64,24	8,17
2004	89,739	81,41	8,33
2005	82,251	77,72	4,53
2006	108,835	99,70	9,13
2007	144,691	123,98	20,71
2008	178,431	171,73	6,70
2009	153,908	165,22	-11,31
2010	201,738	199,68	2,06
2011	216,939	230,44	-13,50

**Fuente:** Estadísticas de los Gobiernos Seccionales del Ecuador 2000-2011, Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** Propia

Gráfico N° 5  
Situación financiera GAD municipales de Manabí



Fuente: Estadísticas de los Gobiernos Seccionales del Ecuador 2000-2011, Banco Central del Ecuador  
Elaboración: Propia

Durante el periodo analizado (2000-2011), etapa con el que se cuenta con información completa de ingresos y gastos, proporcionado por la publicación estadística del Banco Central del Ecuador, se puede determinar que los GAD municipales de Manabí han mantenido superávits permanentes a excepción de los años 2009 y 2011. Mientras los ingresos crecen a una tasa promedio del 3.8%, los gastos crecen a una tasa promedio del 3.9% ligeramente por encima del crecimiento de los ingresos.

### Evolución de las transferencias del Gobierno Central

En la siguiente tabla se muestra exclusivamente la información concerniente a las transferencias del Gobierno Central, que la Subsecretaría del Tesoro Nacional ha proporcionado a detalle desde el 2007 hasta el 2014:

Tabla N° 4  
Transferencias del Gobierno Central a los GAD Municipales de Manabí\*  
USD

AÑOS	TRANSFERENCIAS POR LEYES	OTRAS TRANSFERENCIAS	TOTAL TRANSFERENCIAS
2007	93.038.300,18	-	93.038.300,18
2008	93.568.096,10	52.226.411,00	145.794.507,10
2009	93.568.096,10	23.684.470,00	117.252.566,10
2010	109.183.382,02	15.813.715,49	124.997.097,51
2011**	131.942.076,63	12.284.448,54	144.226.525,17
2012	144.737.960,88	23.100.462,13	167.838.423,01
2013	166.148.082,17	17.190.988,01	183.339.070,18
2014	183.881.137,73	20.214.663,68	204.095.801,41

Fuente: Subsecretaría del Tesoro Nacional, Ministerio de Finanzas

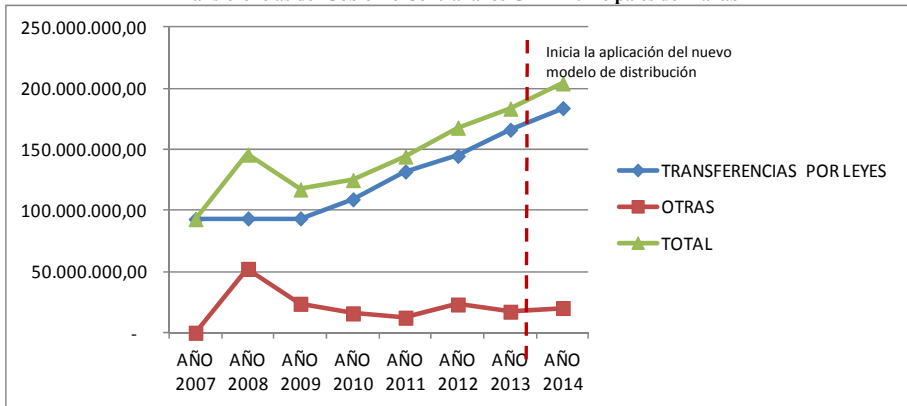
Elaboración: Propia

\*Comprende exclusivamente transferencias del Gobierno Central; el monto total de transferencias recibidas que incluye otras entidades de cooperación internacional y demás niveles de gobierno se encuentra disponible en la Tabla N° 1

\*\*A partir del año 2011 se empezó a aplicar el nuevo modelo de equidad territorial para distribuir los recursos a los GAD.



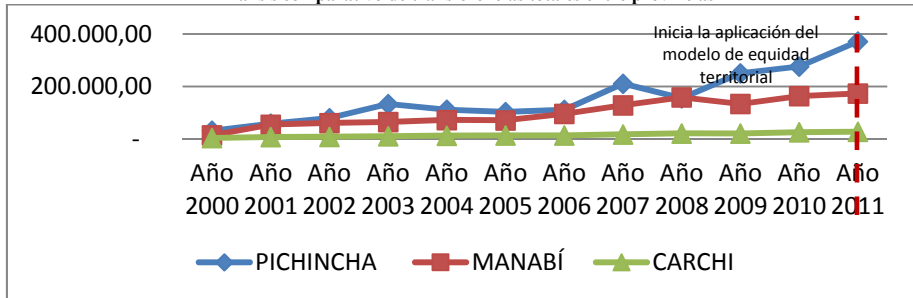
**Gráfico N° 6**  
**Transferencias del Gobierno Central a los GAD Municipales de Manabí**



Fuente: Subsecretaría del Tesoro Nacional, Ministerio de Finanzas  
Elaboración: Propia

El crecimiento promedio de las transferencias totales del Gobierno Central es del 10%, muy por encima del crecimiento de los ingresos totales que se sitúa en el 3.8%. Aunque se experimenta un crecimiento significativo a partir del año 2011 cuando se empezó a aplicar el modelo de equidad territorial se mantiene la tendencia de crecimiento anterior.

**Gráfico N° 7**  
**Análisis comparativo de transferencias totales entre provincias**



Fuente: Subsecretaría del Tesoro Nacional, Ministerio de Finanzas  
Elaboración: Propia

Finalmente se analiza la serie histórica del año 2000 al 2011, de los ingresos totales por concepto de transferencias recibidas por la provincia de Pichincha, seleccionada por ser la de menor pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas; la provincia de Carchi por presentar uno de los más altos índices de pobreza estructural, y la provincia de Manabí, cuyas municipalidades son objeto del presente estudio. Se puede evidenciar una creciente brecha entre las provincias con mayores ingresos y las provincias más pobres. El primer año fiscal de aplicación de la metodología –año 2011- el comportamiento de las transferencias a los tres GAD no evidencia una variación significativa, esto se debe a que el Monto B de la asignación, en que se aplican los criterios de equidad territorial, se irá incrementando cada año, esto implica que el cambio de la tendencia histórica se hará evidente recién en la primera década de aplicación de la reforma.

## DISCUSIÓN

Las estadísticas municipales en la provincia de Manabí muestran una evolución favorable en lo que respecta a la situación financiera en general, experimentando superávits permanentes en los 12 años analizados, a excepción de los años 2009 y 2011, sin embargo desde el lado de los ingresos siguen siendo altamente dependiente de las transferencias del Gobierno Central, esta situación que se replica en términos generales en el resto de los cantones del país (Salazar, 2009) e incluso en otros países de la región (Gómez Sabaini & Jiménez, 2010), no obstante los niveles de autosuficiencia financiera son menores que el promedio nacional y regional. Esta primera afirmación nos muestra que bajo un mismo modelo de asignación de recursos desde el Gobierno Central, los GAD Municipales de Manabí muestran un bajo esfuerzo fiscal, esta situación en particular debe abordarse como una problemática en el mediano y largo plazo (Porto, 2014).

Con respecto a la equidad territorial a nivel subnacional, los autores tienen opiniones diversas, según De la Hoz (1990) la corrección de las desigualdades fiscales interregionales requiere la articulación de un conjunto de transferencias inter jurisdiccionales en las que el ámbito central desempeña un papel preponderante. Igualmente, la atribución de funciones de la actividad financiera a los distintos niveles jurisdiccionales, tal como hemos señalado, conduce a la necesidad de realizar un conjunto de transferencias y mecanismos de compensación en el marco de las teorías del federalismo fiscal con el fin de adecuar los recursos financieros de cada administración a sus competencias, de acuerdo con criterios de eficiencia y equidad.

Por otra parte, Iván Fianot (2005) en la revista de la CEPAL, propone que las transferencias del nivel central a los territorios deberían coincidir con una ampliación de las potestades tributarias de los niveles subnacionales, para que las distintas comunidades territoriales puedan determinar a través de procesos democráticos el nivel de impuestos con que contribuirán al financiamiento del gasto que decidan. (Finot, 2005)

En definitiva los autores coinciden en que la transferencia de recursos del nivel central con criterios territoriales de justicia es un instrumento para promover la equidad geográfica, se discute sin embargo el nivel de corresponsabilidad en materia de recaudación que deben tener las jurisdicciones con el propósito de ser corresponsables tanto administrativa como políticamente por las decisiones de gasto que se tomen de manera descentralizada.

La Constitución del Ecuador y posteriormente el COOTAD empiezan, por primera vez a fijar incentivos para el esfuerzo fiscal, partiendo del supuesto de que a través de la normativa se puede influir en la toma de decisiones de política pública municipal en materia de generación de ingresos tributarios locales, el artículo 192 del COOTAD señala:

*“Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado....El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; **esfuerzo fiscal** y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado...”*

Este tipo de incentivos es absolutamente positivo ya que permite que los GAD Municipales de todo el país, incluidos los de Manabí hayan iniciado acciones urgentes postergadas por años debido a temores políticos como:

- Actualización de información catastral
- Mejora del sistema de recaudaciones ejerciendo la acción coactiva
- Implementación de planes de eficiencia que permitan a las empresas públicas ser autosostenibles. La experiencia previa nos indica que los incentivos, establecidos por vía legal, han funcionado en el pasado, por el lado de los gastos podemos afirmar claramente que el crecimiento de la inversión pública con respecto al gasto corriente ha mantenido una tendencia de crecimiento que puede explicarse por las restricciones al gasto corriente establecidas previamente en la derogada Ley del 15% y posteriormente ratificadas con más fuerza en la Constitución del 2008 y en el COOTAD como se muestra a continuación.

*“Artículo 198.- Destino de las transferencias.- Las transferencias que efectúa el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada gobierno autónomo descentralizado. Las transferencias provenientes de al menos el diez (10%) por ciento de los ingresos no permanentes, financiarán egresos no permanentes”*

El nuevo modelo de equidad territorial, aplicado a partir del ejercicio fiscal 2011 mantiene la tendencia de crecimiento de las transferencias del Gobierno Central, sin embargo el impacto real que puede llegar a tener aún no se ha podido evidenciar en su totalidad debido a la disposición del Art. 201 del COOTAD que establece que:

*“Artículo 201.- Garantía constitucional.- El monto de las transferencias del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados no será, en ningún caso, inferior al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2008”*

Implica que el monto total a transferir se compone de la siguiente manera:

Monto A: Valor de la transferencia que recibieron los GAD en el año 2010

Monto b: Valor excedente sobre el cual se aplica el modelo de equidad territorial

$$\text{Transferencia GAD} = \text{Monto A} + \text{Monto B}$$

Debido a que se ofrece esta garantía constitucional, el Monto B que es el componente en el que se aplica el componente de esfuerzo fiscal no ha tenido un impacto importante a nivel cuantitativo, sin embargo con el transcurso de los años este criterio irá tomando fuerza en la medida que se vaya creciendo el Monto B de las transferencias totales (SENPLADES, 2012).

Base en la situación expuesta considero que la mayor contribución del modelo de equidad territorial a las finanzas municipales en la provincia de Manabí se encuentra en la generación de los incentivos suficientes para que se lleven a cabo las acciones de política pública postergadas por años para mejorar la autosuficiencia financiera, estas acciones pueden incluir: ampliación de la base imponible mediante un mejor catastro, actualización de la información de los contribuyentes, mayor eficiencia en la recaudación, modernización de las empresas públicas municipales, entre otras.

Si bien esta contribución se evidencia claramente, la presente investigación no nos permite cuantificar el impacto que tendrán estos incentivos, ya que el modelo de equidad territorial se ha aplicado en los ejercicios fiscales del 2011 al 2014 periodo insuficiente para establecer una tendencia claramente definida, se puede considerar como positivo que en el ejercicio fiscal 2011, año coincidente con la aplicación del

nuevo modelo de equidad territorial, los ingresos tributarios de los GAD Municipales de Manabí crecieron en un 23%, es decir a un ritmo más acelerado que el promedio de la última década, sin embargo el periodo de análisis aún es corto para realizar una afirmación sólida.

Por el lado de los gastos considero que el nuevo modelo de equidad territorial también contribuye a las finanzas municipales de la provincia de Manabí al reforzar la necesidad de privilegiar el gasto en inversión pública, pero además al generar incentivos para cumplir las metas de desarrollo cantonal establecidas en su PDYOT y mejoramiento en las condiciones de vida, de esta manera el GAD tendrá razones de peso para concentrarse en temas como la cobertura y calidad del agua potable, uso y ocupación del suelo entre otras competencias exclusivas que han sido descuidadas históricamente.

## CONCLUSIONES

Se identifica la baja autosuficiencia financiera de los GAD Municipales de la provincia de Manabí, aún por debajo del promedio nacional y regional, como una problemática para el mediano y largo plazo. No se considera que esta situación sea negativa por sí sola pero se reconoce que limita la capacidad del GAD Municipal para responder a cambios de coyuntura como caídas en el precio del petróleo o desaceleración económica nacional. Se destaca que la situación financiera de los GAD Municipales de Manabí, durante el periodo analizado presenta superávits lo que contribuye a su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo. Las estadísticas financieras de 12 años analizados en el presente estudio, muestran que las restricciones al gasto corriente, establecidas a través de la Ley del 15% y posteriormente a través del COOTAD, han contribuido a incrementar de manera sostenida el gasto de inversión.

El modelo de equidad territorial, implementado a partir del ejercicio fiscal 2011 en el Ecuador, aún no revierte por sí solo las desigualdades geográficas en los presupuestos subnacionales, los cambios en esta tendencia esperan evidenciarse luego de por lo menos 10 años de implementación de esta reforma. Una vez analizada la problemática de baja autosuficiencia financiera de los GAD Municipales de Manabí y revisado el nuevo modelo de distribución de recursos del Gobierno Central, se puede concluir que su contribución a las finanzas municipales consiste en la creación de incentivos para el esfuerzo fiscal, una tarea postergada históricamente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo, M. d. (1996). *Descentralización Fiscal: el caso del Ecuador*. Santiago: CEPAL.
- Cobeña, X. A. (2012). Análisis de la viabilidad fiscal de las municipalidades de la provincia de Manabí para aplicar la norma constitucional referente a las competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales. Portoviejo, Manabí, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Código de Planificación y Finanzas Públicas. (22 de Octubre de 2010). Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización. (19 de Octubre de 2010). Quito, Pichincha, Ecuador : Registro Oficial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL - ONU.

- De la Hoz, A. U. (1990). Las Respuestas del Federalismo Fiscal a los Problemas de Equidad Territorial. *Cuadernos de Trabajo de Economía de la Universidad Complutense de Madrid*, 62.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL N° 86*, 220.
- Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washintong D.C.: FMI.
- Gómez Sabaini, J. C., & Jiménez, J. P. (2010). *El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Pérez, R. (2010). *Estadísticas de los gobiernos seccionales del Ecuador, 2000 - 2008*. Quito: Banco Central de Ecuador.
- Pérez, R., & Fabián, C. (2012). *ESTADÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS ESTADÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS 200-2011*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Porto, A. (01 de Septiembre de 2014). Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA.
- Salazar, A. (2009). *Las finanzas subnacionales del Ecuador*. Quito: Banco del Estado.
- SENPLADES. (2012). *Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.