

Vulnerabilidad Fiscal de los Gobiernos Provinciales en el Ecuador: Caso Gobierno Provincial del Azuay, Periodo 2007 – 2018

Silvia Mejía Matute, Luis Pinos Luzuriaga, Miriam López Córdova y Erika García Galarza.

Resumen

Esta investigación se orienta al análisis de la vulnerabilidad y sostenibilidad fiscal del caso del GAD Provincial del Azuay en el Ecuador en el periodo 2007 - 2018, mediante la realización de entrevistas a actores claves de la provincia, el cálculo y evaluación de ratios para estudiar el comportamiento de los estados financieros, y un modelamiento econométrico a través del método de estimación Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). El estudio analiza, si existe la capacidad de generar ingresos, para hacer frente a las distintas obligaciones de esta entidad; y a la vez, se evidencia el grado de dependencia de las transferencias y donaciones que recibe por parte del Gobierno Central del Ecuador. También se analiza la gestión financiera de la institución, por medio de indicadores que evalúan el desempeño del GAD provincial. Finalmente se indaga sobre las actividades de las empresas públicas que maneja este Gobierno Provincial, principalmente en la coyuntura económica. El estudio demostró que el Gobierno Provincial del Azuay sostiene una considerable dependencia de las transferencias del Estado Central, y a demás mantiene una tasa de crecimiento de la deuda que torna vulnerable las finanzas públicas de la institución. En la coyuntura económica afectada por la pandemia del Covid-19, se evidenció que este nivel de gobierno respondió de manera oportuna a los requerimientos de canastas de alimentos provenientes de las organizaciones sociales que apoya y gestiona el Gobierno Provincial a través de la empresa AgroAzuay.

Palabras claves: Descentralización Fiscal, Sostenibilidad Fiscal, Vulnerabilidad Fiscal.

Clasificación JEL: H68, H71.

Introducción

El Presupuesto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador depende de sus propios ingresos y de las transferencias que realiza el Estado en relación a sus competencias y lo que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización.

En el Ecuador cada nivel de gobierno tiene competencias exclusivas y concurrentes, teniendo mayor ámbito de acción los gobiernos municipales en el área urbana y los provinciales en el área rural. Así, las competencias de fomento productivo y vialidad rural están más relacionadas con el Gobierno Provincial. Empero, en situaciones de crisis como la que está viviendo el país, han sido los productores organizados del campo quienes han seguido abasteciendo a las ciudades y han respondido con rapidez a la emergencia sanitaria, esto ha sido posible porque mucho del trabajo que debería hacer el Ministerio de Agricultura y Obras Públicas en la ruralidad ha sido cubierto por los Gobiernos Provinciales. Sin embargo, los presupuestos de estos niveles de gobierno son altamente dependientes de las transferencias del nivel central.

No existen estudios en el Ecuador sobre la descentralización fiscal, es decir, sobre cómo el Estado Central transfiere a los gobiernos subnacionales competencias, funciones y atribuciones, en otras palabras la capacidad de generar sus propios ingresos a través de ejercer autoridad para obtener impuestos, tasas, y contribuciones; para decidir sobre sus prioridades de gasto, y la capacidad de contratar deuda pública. La ausencia de estos análisis se debe probablemente a la dificultad de acceso a la información. Por tal motivo, se ha considerado pertinente abordar un caso que permite explorar sobre la vulnerabilidad fiscal del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Azuay.

El Ecuador es un Estado unitario donde se evidencia una escasa descentralización fiscal, la poca relación existente entre las delegaciones o potestades tributarias, y las responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales en especial, pues las autoridades locales tienen escasa capacidad de recaudación, en relación a sus obligaciones de gastos que poseen, es por ello que se considera de fundamental importancia un sistema

transaccional de transferencias (transferencias y donaciones), para equilibrar esta disparidad existente entre ingresos autónomos y gastos generados.

Por tal motivo, se planteó el objetivo de analizar la vulnerabilidad y sostenibilidad fiscal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador: caso GAD provincial del Azuay.

Para ello se realizó un investigación de tipo cualitativa y cuantitativa; la primera porque se analizó bibliografía sobre la vulnerabilidad fiscal, la sostenibilidad fiscal y la dependencia financiera en los gobiernos subnacionales. Además se realizaron entrevistas a actores claves como ex alcaldes, representantes de organizaciones territoriales y funcionales. La segunda porque se elaboran y estudian indicadores financieros para medir la gestión del GAD provincial del Azuay, los cuales se realizaron con cifras de los estados financieros de la institución, generando un valor numérico que demuestra de manera objetiva su comportamiento, para posteriormente evaluarlo y compararlo entre los años de análisis. Los datos utilizados para elaborar los ratios financieros, pertenecen a series de tiempo, comprendidas entre los años 2014 - 2018, y fueron obtenidos de las cédulas presupuestarias publicadas en la Contraloría General del Estado. Adicionalmente, se realiza un modelamiento econométrico, el cual explica la tasa de crecimiento de la deuda total del Gobierno Provincial del Azuay, el cual utiliza series temporales, en el periodo 2007 - 2018. El método de estimación utilizado es el de Mínimos Cuadrado Ordinarios (MCO).

Como resultado se obtiene que, el grado de dependencia del Gobierno Provincial del Azuay por ejemplo en el año 2018 es de 0,60, lo que quiere decir que por cada dólar de ingresos corrientes de esta entidad, 0,60 dólares son provenientes de las transferencias y donaciones corrientes del estado central.

En cuanto, a los ingresos propios, por medio de tasas y contribuciones cobradas por la institución, referidas a tasas por rodaje de vehículos motorizados, peajes, alcabalas entre otros ingresos por mejoras se han incrementado principalmente por el primer rubro anotado.

Con respecto a los gastos, el más representativo es el gasto de inversión, que a finales del año 2018, representa un 86% de los gastos totales, dentro de los gastos de inversión más representativos están: gastos de personal para inversión, bienes y servicios de consumo para la inversión y obras públicas.

Por otra parte, los resultados del modelo son: El coeficiente del punto de corte, independientemente de la variación del índice de solvencia, la deuda pública total será de 0,1006%. El coeficiente de la pendiente demuestra que cuando el indicador de solvencia aumenta en un punto porcentual, el crecimiento de la deuda se incrementa en 0,24% .

El estudio permite concluir que, los Gobiernos Provinciales en el Ecuador cumplen un importante rol para la economía ya que abordan la promoción del sector productivo en el campo, sin embargo los recursos con los que cuentan dependen de las transferencias del Estado y éstas de los recursos provenientes del petróleo, razón por la cual para el caso del Gobierno Provincial del Azuay han intentado instaurar formas de obtener recursos propios a través del cobro de tasas y contribuciones que en áreas donde la población es más dispersa no le permiten obtener ingresos de los contribuyentes para el autosostenimiento de la institución. En este contexto, algunas entidades como el caso de estudio han incurrido en deuda que también se ha demostrado es insostenible.

Revisión de la Literatura

A través del tiempo, se ha demostrado que una acertada intervención del Estado, en cuanto a política pública, es beneficioso para la sociedad a la cual se dirige. Según John M. Keynes, la intervención estatal es de vital importancia para potencializar la demanda agregada, la cual dinamiza la economía de un país (Keynes, 1937). Es por ello que el Estado con sus distintas dependencias y delegaciones, a nivel nacional y local, es indispensable para el correcto funcionamiento del orden público. La administración pública en un país, es presidida por el Estado, cuyos objetivos y funciones son principalmente la equidad en la redistribución de la renta y producir bienes y servicios sin destino de mercado; y que se financia de forma coactiva (Paniagua & Navarro, 2010).

En la Constitución de la República del Ecuador que fue aprobada en el 2008 cuyo régimen de desarrollo busca el Sumak Kawsay o Buen Vivir, plantea que los niveles de

Gobierno Autónomo y Descentralizados son provinciales, cantonales (municipales) y parroquiales. Dependen totalmente del Estado y acatan las decisiones que conlleva esta institución en el marco de sus competencias, funciones y atribuciones pueden actuar de manera autónoma (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son organismos vinculados a la administración pública del país, pero tienen personalidad jurídica propia, y de esa manera realizan actividades de fomento y gestión de servicios públicos, y dependen económicamente de los presupuestos estatales, y de sus propios presupuestos. El presupuesto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se financia con ingresos corrientes y de capital. Los primeros pueden ser: impuestos directos, impuestos indirectos, ingresos patrimoniales, tasas y otros ingresos y transferencias corrientes; éstas últimas son para el Gobierno Central transferencias unilaterales (sin contraprestación) realizadas desde el sector público a otros sujetos públicos o privados para operaciones de corrientes o de capital (Paniagua & Navarro, 2010).

En el caso ecuatoriano específicamente según el Código Orgánico de Organización Territorial de los Gobiernos Autónomos y Descentralizados (COOTAD, 2010), los ingresos se dividen en: tributarios, no tributarios y empréstitos. Para el caso de los Gobiernos Provinciales, los ingresos tributarios provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento.

Los ingresos no tributarios pueden ser rentas patrimoniales que corresponden a ingresos provenientes del dominio predial, utilidades como resultado de la actividad comercial, industrial y de inversiones financieras y a causa del uso o arrendamiento de bienes de dominio público. También pueden tener ingresos por transferencias fiscales que según lo expuesto en el Art. 198 del COOTAD, estas transferencias cubrirán 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 basados en la planificación de cada GAD (Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización [COOTAD], 2010). Aunque las transferencias también pueden ser originarias de entidades autónomas, y provenientes del exterior. Otra forma de obtener

ingresos por parte de los Gobiernos Provinciales es la venta de activos como venta de bienes raíces y otros activos.

Las fuentes adicionales de ingresos son los empréstitos destinados a financiar programas y proyectos conforme lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, a través de la captación del ahorro interno o externo.

En la Constitución del año 2008, se establece la posibilidad de incrementar los porcentajes de participación en el presupuesto general del Estado, que al menos sean 15% de los ingresos permanentes; y al menos 5% de los ingresos no permanentes, lo cual permitiría el incremento porcentual en el futuro (pero en ese momento se consideraban dos niveles de gobierno, ahora son cuatro).

Las transferencias, además de clasificarse de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado, denotan ciertas características para efectivizar las mismas a los gobiernos subnacionales:

- El número de población y la densidad poblacional.
- Las necesidades básicas insatisfechas.
- La eficiencia administrativa y fiscal.
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida.
- Esfuerzo fiscal.
- Esfuerzo administrativo.
- Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD.

Posteriormente se crea el Modelo de Equidad Territorial que entró en vigencia de ejercicio fiscal en el año 2011, según lo indicado por el COOTAD (2010), en el cual se especifica que el 21% de ingresos permanentes y el 10% de ingresos no permanentes del presupuesto general del Estado deben ser transferidos a los GADs. En específico se transfiere un total de 27% del presupuesto general del Estado a los GADs provinciales.

Por otra parte, los gastos de los Gobiernos Provinciales se dividen en cuatro componentes principales:

Gastos Corrientes: Son todos aquellos gastos operativos que se realizan con la finalidad de que el ente gubernamental realice obras, dentro de ello se encuentra a los gastos en personal, bienes y servicios de consumo, gastos financieros, otros gastos corrientes y transferencia y donaciones corrientes.

Gastos de Inversión: Son aquellos gastos del personal para inversión, bienes y servicios para inversión, obras públicas, otros gastos de inversión, transferencias y donaciones para inversión.

Gastos de Capital: Son los gastos destinados a la compra de activos fijos que mantienen a la institución, y bienes de larga duración.

Aplicación del Financiamiento: Son los gastos en amortización de la deuda pública, y pasivo circulante.

De acuerdo a la normativa ecuatoriana los presupuestos públicos deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben contar con su propio Plan de Ordenamiento Territorial donde se fijan su visión y metas de desarrollo en el marco de sus competencias (Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización [COOTAD], 2010).

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Ecuador (COPYF, 2010), se entiende por endeudamiento público a la deuda pública generada por las instituciones u organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley. Así para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados éstos deberán proporcionar al Ministerio de Finanzas de forma trimestral: El saldo total de la deuda pública, el monto total del servicio anual de la deuda del GAD, y los ingresos totales anuales.

En este contexto, los límites del endeudamiento público para gobiernos autónomos descentralizados, según lo expuesto en el Art. 125 del COPYFP, son:

- La relación porcentual calculada cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%).
- El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir el endeudamiento.

Los fondos que se obtengan a través del endeudamiento público, deberán ser destinados a financiar los programas y proyectos de inversión, así también el ente rector de las finanzas públicas será el encargado de supervisar el nivel de endeudamiento de los GAD's, si estos sobrepasan los límites establecidos, se prohíbe a las instituciones tanto públicas como privadas otorgar créditos (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el Ecuador [COPYF], 2010).

Se considera que cuando un Gobierno Autónomo Descentralizado no tiene autonomía financiera y excede los límites del endeudamiento público podría adolecer de vulnerabilidad fiscal.

En otras palabras la vulnerabilidad fiscal de los GADs se refiere a la incapacidad de hacer frente a las obligaciones, con recursos propios, o con los ingresos generados por la propia institución (ingresos deficientes); por lo que debe depender financieramente de instituciones de otro nivel de gobierno, por lo general de un nivel superior de gobierno (Gobierno Central) y de la autogestión con organismos internacionales (Lora, 2009).

Entonces la vulnerabilidad fiscal de los GADs está relacionada con la dependencia financiera que tiene con el manejo de las finanzas públicas en el nivel central. Aquí cabe recalcar que para el caso ecuatoriano la vulnerabilidad fiscal proviene de su dependencia de los ingresos petroleros y del alto endeudamiento público.

En términos globales, se define a la vulnerabilidad fiscal como, un componente de la vulnerabilidad general que se deriva del diseño y de la implementación de la política fiscal (Hemming et al., 2003).

El Fondo Monetario Internacional (1998), asegura que la vulnerabilidad depende de los desequilibrios económicos, tales como: desalineaciones de los precios de los activos, incluido el tipo de cambio; las distorsiones financieras del sector y las rigideces estructurales; y, la credibilidad de las políticas implementadas.

La vulnerabilidad fiscal refleja la situación en la que un gobierno está expuesto a la posibilidad de no lograr con éxito su política fiscal agregada. De lo cual se derivan los objetivos de evitar déficits y deudas innecesarias. Es por ello, que la política fiscal es de vital importancia a la contribución en la gestión efectiva de la demanda, y a incrementar los ingresos de manera consistente con la aplicación de tasas impositivas razonables y estables (Hemming & Petrie, 2000).

Brixi y Schick (2002), relacionan a la vulnerabilidad fiscal con el riesgo fiscal, pues aclaran que es una fuente de estrés financiero que podría enfrentar un gobierno en el futuro, y se enfoca en pasivos contingentes y actividades fiscales extra presupuestarias.

Existe una metodología integral para evaluar la vulnerabilidad fiscal, según Hemming & Petrie (2000), pues este enfoque se basa en describir algunas fuentes de vulnerabilidad fiscal:

La posición inicial, con niveles de déficit y deuda, que se debe relacionar también con las operaciones gubernamentales como: las actividades cuasifiscales y contingentes pasivos, riesgos fiscales a corto plazo, la sensibilidad de resultados fiscales con dos o tres años de anticipación a variaciones de los supuestos que subyacen sobre el entorno macroeconómico, las necesidades de gasto no anticipadas, el análisis estándar de la dinámica de la deuda, complementada con varios escenarios alternativos. Otra fuente de vulnerabilidad fiscal abarca las debilidades fiscales estructurales como gastos considerados no discrecionales, una base de ingresos volátiles, y una capacidad institucional limitada para la gestión fiscal.

Es así que, en este contexto cabe analizar la descentralización fiscal como un proceso que procura la equidad en la asignación de recursos, eficiencia en la utilización de los recursos públicos y un nivel de endeudamiento responsable, basándose en los principios de solidaridad y equidad territorial.

Con respecto a la descentralización fiscal es preciso analizar dos escenarios, por un lado, la generación de recursos propios (ingresos tributarios y no tributarios), y la participación en los recursos provenientes del presupuesto general del Estado. El actual modelo de descentralización fiscal, a través de lo estipulado en el COOTAD, establece las facultades tributarias para cada nivel de gobierno, explicando cada una de las facultades que posee con respecto a los impuestos, tasas y contribuciones.

Según el Art. 41 y 42 del COOTAD, se tiene lo siguiente:

Competencias, funciones y atribuciones de los GADs Provinciales

Planificar el desarrollo provincial

Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias de manera articulada con planificación nacional, regional, cantonal y parroquial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad, y el respeto a la diversidad.

Mantener el sistema vial rural

Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

Ejecutar obras en Cuenca, Microcuencas y la gestión ambiental

Ejecutar en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados obras en cuencas y microcuencas.

La gestión ambiental provincial.

Fomentar las actividades productivas

Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.

Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la constitución y la ley.

Desarrollo de actividades turísticas (función).

Promover los sistemas de protección integral

Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria (función).

Cuadro 1. Competencias, Funciones y Atribuciones del GAD Provincial del Azuay

Por último, dentro de la vulnerabilidad fiscal, se dice que la delegación de gastos a las entidades subnacionales sin un suministro óptimo de los recursos propios, y sin una clara distinción de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobiernos, puede tener un efecto preocupante sobre las cuentas públicas. Si el gasto local es limitado financiado por un fondo de recursos comunes, los gobiernos subnacionales no internalizan los costos de los programas públicos (Stein, 1998), y así la descentralización podría elevar el gasto total y como consecuencia se tendrían resultados fiscales insostenibles. Es decir, falta un marco regulador claro para las entidades subnacionales, las mismas que se encuentran con restricción presupuestaria y en caso de que no existan recursos disponibles para financiar su nivel deseado de gastos, podrían obtenerlos del gobierno central, después los gastos se ejecutarán y la deuda será acumulada (Tanzi, 2000).

Seguido a este extenuante análisis teórico, se realiza una revisión de los estudios más relevantes realizados en torno a la temática investigada:

Mouritzen (1989), realizó un estudio comparativo de los efectos de las vulnerabilidades al estrés fiscal entre Dinamarca y Estados Unidos. En la investigación se habla de donaciones, subvenciones (se denomina subvenciones a un porcentaje de los ingresos locales totales. Estos ingresos pueden utilizarse para cualquier propósito, incluida la reducción de los ingresos recaudados localmente), y transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

Según Wolman y Davis (1980), definen al estrés fiscal como la decisión en la que un gobierno local debe equilibrar sus ingresos y gastos, por medio de:

- Incremento de impuestos a través de cambios en la estructura de la tasa impositiva, para mantener el gasto y los niveles de servicio.
- Reducir los gastos del nivel del año anterior.
- Realizar una combinación de las dos actividades anteriores.

El estudio explica que, las causas del estrés fiscal son específicamente los cambios del entorno socioeconómico de los gobiernos locales, tales como: los movimientos de

empleos y población, el aumento del desempleo, y la erosión de las bases imponibles debido a la recesión.

Seguidamente, el estudio demuestra que infiere en gran sentido el grado de discreción que tienen los funcionarios locales en el uso de las subvenciones, a la vez se analizan varias posibilidades de programas y lineamientos que se siguen para el uso y aplicación de las subvenciones obtenidas por parte del gobierno central.

Como principales hallazgos se sostiene que, el sistema de subvenciones en Dinamarca está altamente consolidado, pues las subvenciones del gobierno central a los gobiernos locales representaron un 34% de los ingresos locales totales en 1982. Las subvenciones se redirigieron básicamente a cubrir los gastos en bienestar social tales como: beneficios sociales en efectivo, subsidios por enfermedad, instituciones para ancianos y servicios de guardería, en Dinamarca no existen subvenciones para proyectos de capital.

Para Estados Unidos, las subvenciones intergubernamentales representaron el 44% de los ingresos locales totales en 1979. Se tiene que el sistema actúa jerárquicamente, pues las subvenciones se emiten del gobierno federal, hacia los gobiernos estatales, y a través de estos se llega a los gobiernos locales.

Como conclusión se obtuvo que, las subvenciones otorgadas a los gobiernos locales son utilizadas de manera más general y menos especializada, lo cual conlleva a que los funcionarios locales utilicen los fondos con más flexibilidad y de acuerdo a sus conveniencias.

Los gobiernos de Dinamarca y Estados Unidos, han experimentado reducciones en los niveles de financiación. En Dinamarca el sistema de ingresos desde el gobierno central, actúa como una medida de protección contra las perturbaciones económicas, proveyendo estabilidad y previsibilidad al gobierno local. En tanto que, en Estados Unidos ocurre lo contrario, las subvenciones brindan a los gobiernos locales menos protección estructural y sistemática contra los cambios económicos o demográficos, que atentan a la salud económica. Los funcionarios de los gobiernos locales, no confían en las subvenciones federales, pues cuando las subvenciones se reducen, los gobiernos locales reemplazan los

ingresos del Estado perdidos, solo para los programas que son identificados políticamente como responsabilidad local (Mouritzeni & Narver, 1989).

Por otra parte, Baldacci, McHugh & Petrova (2011), realizan un estudio cuantitativo para monitorear la vulnerabilidad y el estrés fiscal, pues proporciona una advertencia adecuada de la vulnerabilidad fiscal y evalúa la probabilidad de problemas de reinversión para economías avanzadas y emergentes.

Se utiliza el índice de vulnerabilidad fiscal con las variables de la fórmula que son transformados en una puntuación estandarizada:

$$z_t^i = \frac{x_t^i - \mu}{\sigma}$$

Donde μ es el promedio del grupo de países de 10 años, este valor se calculó de por separado para economías avanzadas y emergentes x_t^i y σ es la desviación estándar correspondiente. Se usó una convención de signos de tal manera que un número positivo alto implica un peor desempeño. Para derivar el índice para cada grupo, las puntuaciones z se transforman en una distribución normal acumulativa, que varía de 0 a 10, con una media de 5. Los valores de índice cercanos a 10 indican altos niveles de vulnerabilidad, mientras que se asumen valores cercanos a 5 para indicar un grado de vulnerabilidad "normal". Para llegar a una medida agregada de vulnerabilidad fiscal para las economías avanzadas y emergentes, el puntaje de cada país se pondera según el PIB relativo ajustado por la PPA.

Como conclusión se obtuvo que el marco sugiere que los riesgos de reinversión siguen siendo elevados para las economías avanzadas, como resultado de los fundamentos fiscales debilitados y la presión presupuestaria relacionada con el envejecimiento a largo plazo. También indica que estos riesgos son menores en las economías emergentes, lo que refleja saldos fiscales más sólidos, índices de deuda pública más bajos, condiciones demográficas más favorables y perspectivas de crecimiento positivas. Sin embargo, los riesgos de la gestión de activos y pasivos han aumentado ligeramente durante 2010 en estas economías y los saldos fiscales siguen siendo peores que en el período anterior a la crisis.

Seguidamente se analiza un estudio realizado en México, según Madrigal & Bueno (2019), realizan un estudio acerca de las transferencias y gestión fiscal municipal, en el cual aluden que uno de los efectos visibles de esta coordinación fiscal es la alta dependencia financiera que ha tenido una gran cantidad de municipios con respecto a las transferencias federales y que, como consecuencia, ha llevado a lo que varios autores, han denominado “pereza fiscal”. En efecto, existen ya varios análisis que muestran como las transferencias propician este fenómeno, debido a que los municipios prefieren financiarse por medio de transferencias en lugar de ingresos propios.

Se destaca que en los países más descentralizados, como Argentina y Brasil, los gobiernos subnacionales tienen niveles de ingresos propios y gastos mayores que en los centralizados o unitarios. Siendo una característica destacada, de las instituciones fiscales de dichos países, el uso de las transferencias intergubernamentales.

Uno de los problemas más preocupantes en los gobiernos subnacionales es la desigualdad interregional, caracterizada por que solo algunos gobiernos poseen suficiente capacidad financiera, en tanto que, la mayoría utiliza muy poco sus potestades tributarias.

Es así que se ha demostrado que si bien es cierto, las transferencias contribuyen a reducir las disparidades regionales, bajo el argumento que los gobiernos subnacionales están mejor informados; pero también existe evidencia que la desigualdad no mejora, debido a los problemas de gestión de gobierno de esos niveles.

La distribución de recursos de la Federación hacia los municipios de México es más homogénea, en parte debido a los cambios que ha tenido la fórmula de distribución de las Participaciones y las Aportaciones. Sin embargo, la distribución de recursos también es “un juego de suma cero”, es decir, la cantidad de recursos que han recibido el grupo de municipios, generalmente los más marginados, ha significado también una disminución relativa para los municipios más grandes o de bajos niveles de marginación; sin embargo, en lugar de compensar esa disminución relativa de recursos, a través del cobro de impuestos locales, durante algunos años optaron por aumentar su nivel de deuda. Las transferencias pueden promover la equidad regional, sin embargo, también genera relajación tributaria en la mayor parte de los Ayuntamientos. En este sentido, se corre el

riesgo que continúe la dependencia sobre todo en los municipios más vulnerables, o con mayor grado de marginación; por ello se sugiere una efectiva descentralización fiscal para permitir a esos gobiernos salir del área de confort y enfocar sus esfuerzos hacia una mejor gestión municipal.

Metodología

La investigación es tipo mixta porque aborda una parte cualitativa relacionada con la revisión bibliográfica y la realización de entrevistas a actores claves de la provincia del Azuay. Es cuantitativa porque describe algunos indicadores financieros y calcula la relación entre la tasa de crecimiento de la deuda total del Gobierno Provincial y el indicador de solvencia de la misma institución para mostrar la vulnerabilidad fiscal.

Se desarrollaron indicadores de diferente índole para analizar los estados financieros, en el periodo 2014 – 2018, del Gobierno Provincial del Azuay; estos indicadores se calcularon relacionando cifras del estado de situación financiera y el estado de resultado del periodo mencionado, generando un valor numérico que muestra de manera objetiva su comportamiento, para luego evaluarlo y compararlo entre los años de análisis.

Los indicadores realizados fueron:

Concepto	Indicador	Fórmula	Relación
Eficiencia	Índice de Equilibrio	$\frac{\text{Ingresos codificados}}{\text{Gastos Codificados}} * 100$	Verifica el principio presupuestario de equilibrio
	Presupuestos de ingresos	$\frac{\text{Presupuesto Ejecutado de Ingresos}}{\text{Presupuesto Programado de Ingresos}} * 100$	Mide la eficacia de los ingresos devengados en relación a los codificados
	Presupuestos de gastos	$\frac{\text{Presupuesto Ejecutado de Gastos}}{\text{Presupuesto Programado de Gastos}} * 100$	Mide la eficacia de los gastos devengados en relación a los codificados
Presupuestario	Solvencia Financiera	$\frac{\text{Ingresos Corrientes}}{\text{Gastos Corrientes}}$	Capacidad para cubrir los gastos corrientes con ingresos corrientes. Lo óptimo es que el índice sea creciente, superior a 1.
	Recaudación de Impuestos	$\frac{\text{Impuestos}}{\text{Total Ingresos Corrientes}}$	Mide la capacidad de recaudación de impuestos con respecto al ingreso corriente
	Recaudación de Tasas y Contribuciones	$\frac{\text{Tasas y Contribuciones}}{\text{Total Ingresos Corrientes}}$	Mide la recaudación de tasas en relación con el total de ingresos
Económico	Dependencia Financiera de Transferencias del Gobierno	$\frac{\text{Ingresos de Transferencias}}{\text{Ingresos Total}}$	Mide la participación relativa de los ingresos por transferencias (corrientes y de capital) sobre el total de ingresos
	Dependencia Financiera	$\frac{\text{Pasivo Corriente}}{\text{Pasivo Total}}$	Porcentaje de las obligaciones que deben cumplirse en el corto plazo.
Endeudamiento	Índice de Endeudamiento	$\frac{\text{Pasivo Total}}{\text{Activo Total}}$	Capacidad de endeudamiento que posee el GPA
	Límites de Endeudamiento	$\frac{\text{Pasivos Totales}}{\text{Ingresos Corrientes}}$	Mide el stock de la deuda pública y la capacidad de endeudamiento del GPA

Cuadro 2. Indicadores desarrollados para el diagnóstico del Gobierno Provincial del Azuay

El modelo econométrico

Se realiza para explicar la tasa de crecimiento de la deuda total del Gobierno Provincial del Azuay. El modelo econométrico, toma en cuenta series temporales anuales, en el periodo 2007 – 2018 que se dispone de información y corresponde a un prefecto elegido en tres ocasiones consecutivas. El método de estimación utilizado es el de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), cuyo objetivo es minimizar la varianza del error, de tal manera que trata de estimar los parámetros β_1 y β_2 eligiendo los mejores estimadores lineales insesgados.

Al momento que se realiza las estimaciones por el método de MCO, es necesario evaluar algunos supuestos que tiene este método:

1. Normalidad en los residuos
2. No Multicolinealidad
3. No Heteroscedasticidad
4. No Autocorrelación
5. La variable independiente es fija y por lo tanto no está correlacionada con el término de error
6. Linealidad en los parámetros

La especificación del modelo econométrico, es:

$$\Delta D_t = \beta_1 + \beta_2 \Delta I_t + U_i$$

Donde:

ΔD_t es la **tasa de crecimiento de la deuda total**, que es la variación positiva de las obligaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, de un periodo a otro.

ΔI_t es la **variación del indicador de solvencia**, Pero antes de analizarlo se define al indicador de solvencia I_t de la siguiente manera:

I_t es el **indicador de solvencia**, que es igual al stock de deuda (D_t) más el costo financiero (CF) menos el resultado presupuestario primario (S_t). Es decir:

$$I_t = D_t + CF - S_t$$

Por lo tanto, ΔI_t es la tasa de crecimiento del indicador de solvencia, que hace referencia a la capacidad de pago de las obligaciones (la deuda más su costo financiero). Cuando el resultado presupuestario es mayor que cero (superávit presupuestario), entonces el indicador de solvencia dependerá cuán grande es la deuda para que sea sostenido por este superávit. En cambio, si se tendría un déficit presupuestario, entonces se estaría incurriendo en una incapacidad de pago de las obligaciones de la institución.

Este indicador, a la vez demuestra si la magnitud que el superávit presupuestario alcanzado durante este periodo de análisis es o no suficiente para cubrir el stock de la deuda y los costos financieros (intereses) de la misma, por lo que si el indicador de solvencia es positivo, se habrá generado el suficiente superávit para cubrir el pago de intereses y principal de la deuda.

β_1 = Intercepto, que significa que independientemente de la variación del índice de solvencia, la deuda pública total será de β_1 .

β_2 = Por cada incremento del 1% en el indicador de solvencia, la deuda pública total aumentará en β_2 %.

u_i = El término de perturbación aleatoria

Resultados

Análisis Estadístico Descriptivo de los principales indicadores del GAD Provincial del Azuay

La forma de planificación de los ingresos y gastos del Gobierno Provincial del Azuay comprende las etapas de programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y finalmente la evaluación. La elaboración de este presupuesto depende de los ingresos y gastos planificados y ejecutados en el año anterior. Se pudo constatar que esta institución no cuenta con un departamento de Seguimiento y Evaluación de Planificación y la Inversión Pública. Si bien cuenta con departamentos de obras públicas, financiero, compras públicas, planificación, éstos trabajan de manera desarticulada. Si bien existe control interno, esto no es suficiente para que exista coherencia entre las metas de

desarrollo, pues de las entrevistas realizadas a actores claves, ninguno recuerda proyectos emblemáticos en sus territorios, sino actividades como entrega de materiales, equipos, otros. Esta situación no permitió medir la eficiencia y efectividad presupuestaria.

También, se realiza un análisis de las cuentas que permitirán detectar la dependencia o no del Gobierno Provincial del Azuay, del Gobierno Central; es así que se realiza un análisis de la composición de ingresos y gastos.

Se detecta que los rubros principales de los ingresos del Gobierno Provincial del Azuay, son transferencias y donaciones, que han significado el 91% del ingreso total en el año 2007, hasta el 73% en el año 2018. Aunque en los últimos años está disminuyendo la dependencia de este tipo de ingresos en las finanzas del Gobierno Provincial del Azuay, ésta es importante. La segunda cuenta es tasas y contribuciones, que a medida que ha avanzado en el tiempo, ha aumentado su participación en el ingreso total, representando en el año 2007 un 1% y en el año 2018 el 8%.

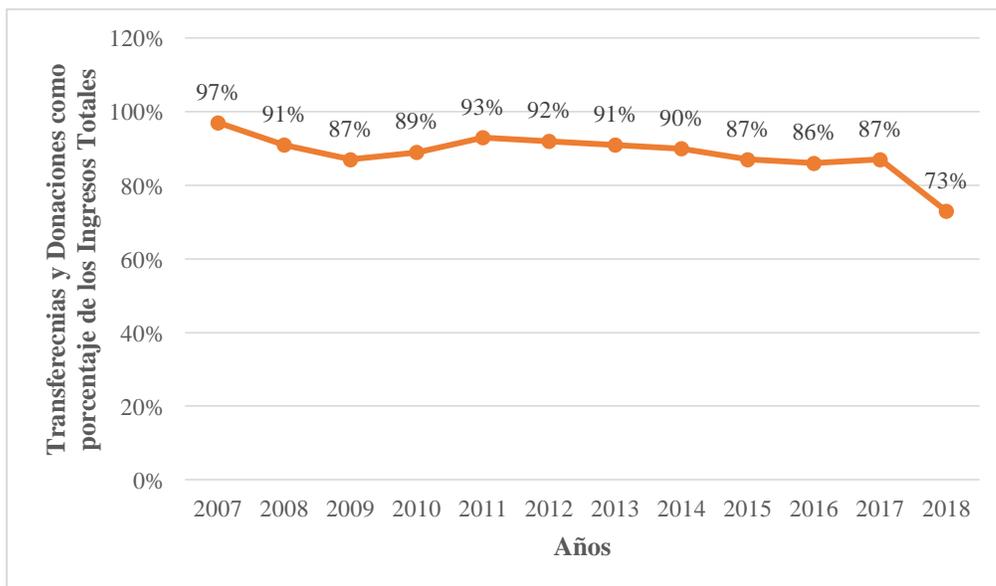


Ilustración 1. Evolución de la partida Transferencias y Donaciones, como porcentaje de los Ingresos Totales del GAD Provincial del Azuay en el periodo 2007 - 2017

Analizando las cifras del Ingreso Total de manera más general, se ha determinado que los ingresos de capital son los más representativos, los cuales están explicados por las

transferencias y donaciones. En el 2018, los ingresos de capital son de \$44.026.616,74 lo cual representa el 73% de los ingresos totales.

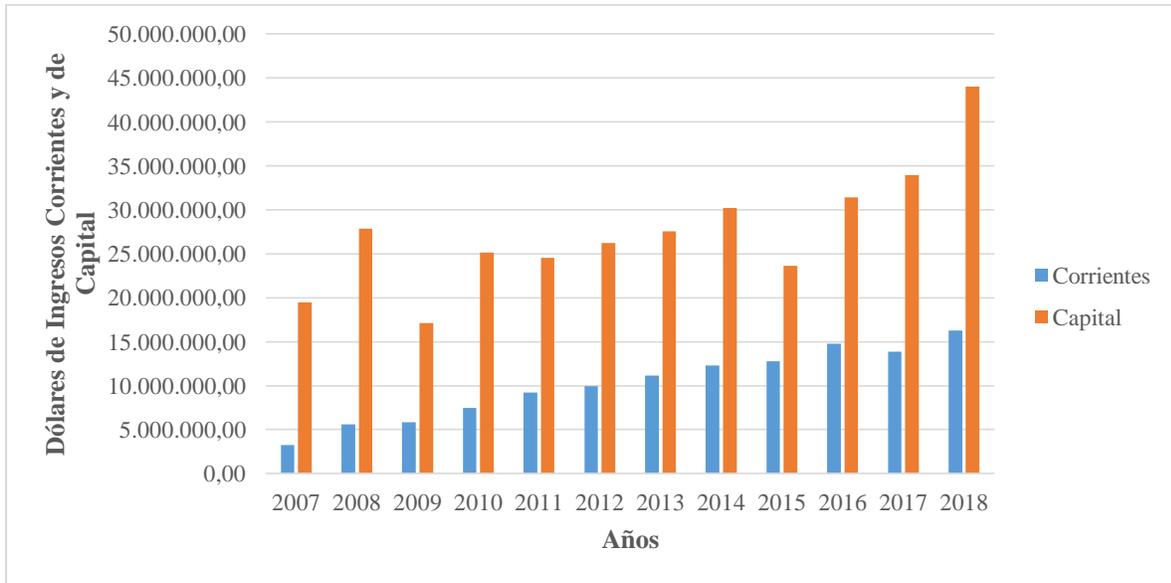


Ilustración 2. Evolución comparativa en dólares, de las partidas de los Ingresos Corrientes y de Capital del GAD Provincial del Azuay en el periodo 2007 - 2018

En la cuenta de Ingresos Corrientes, se puede denotar que, para el año 2007, las transferencias y donaciones corrientes representaron 11% del ingreso total, en tanto que para los años 2011 y 2015, representaron 22% y 22% respectivamente. Para el año 2018, las transferencias y donaciones corrientes representaron un 16% del ingreso total.

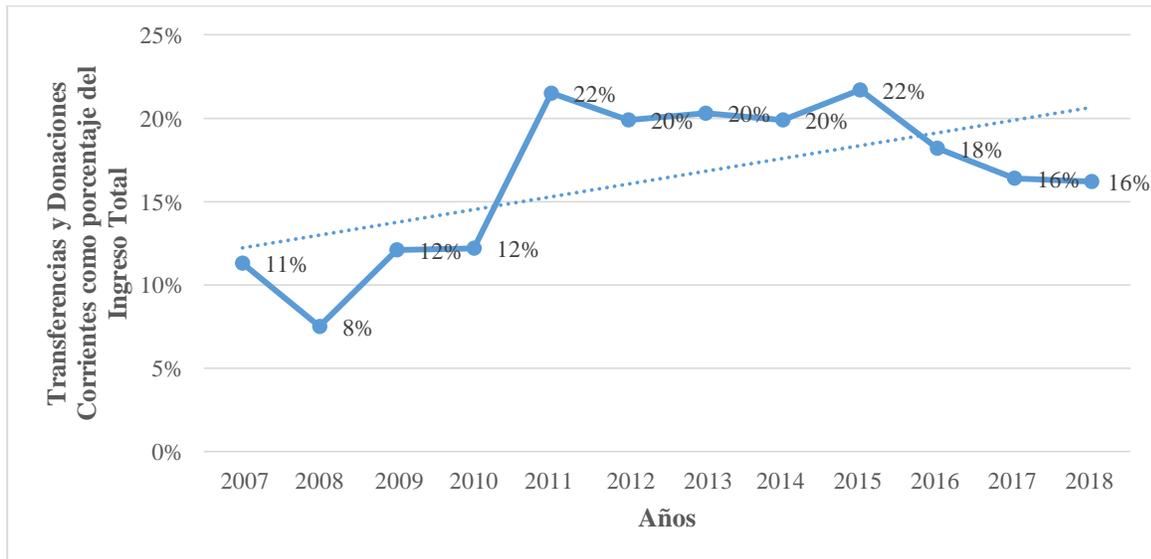


Ilustración 3. Evolución de la partida Transferencias y Donaciones Corrientes como porcentaje del Ingreso Total del GAD Provincial del Azuay en el periodo 2007 - 2018

Dentro de la cuenta de Ingresos por Capital, como ya se mencionó, las transferencias y donaciones de capital representa el 86% del ingreso total en el año 2007; en tanto que para el año 2018, las transferencias y donaciones de capital, representaron un 56% del ingreso total.

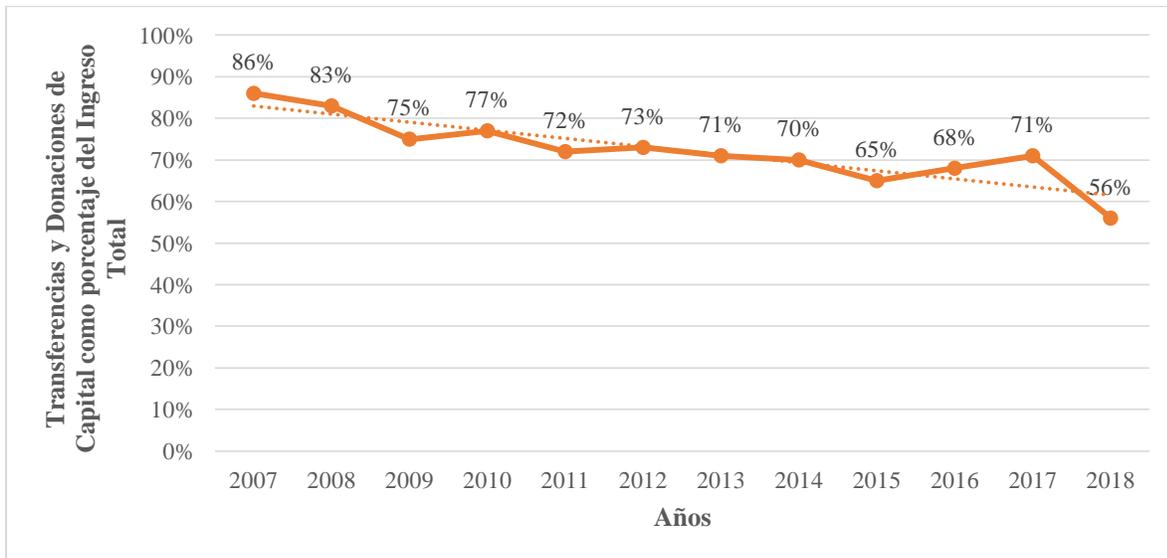


Ilustración 4. Evolución de la partida Transferencias y Donaciones de Capital como porcentaje del Ingreso Total del GAD Provincial del Azuay en el periodo 2007 - 2018

Los recursos propios que genera el Gobierno Provincial del Azuay, se dan principalmente por las tasas y contribuciones generadas, por ejemplo en el año 2015 representan el 13% del total de ingresos.

Uno de los principales ingresos propios que tuvo esta Entidad fue la denominada “tasa solidaria” que entró en vigencia desde el 2012 y nació como una tasa plana, es decir, se cobraba el mismo monto de dinero a todos los propietarios de automóviles, sin distinción alguna del tipo de vehículo. Sin embargo, en el año 2014, la situación cambió a través de una ordenanza, la misma que permitió que la tasa adopte rangos considerando las diferentes características de los automóviles, esta situación acarreó disconformidad por los altos

valores a pagar ya que esta tasa no consideraba el hecho de que un automóvil haya sido matriculado en otra provincia o en años anteriores al de su vigencia del 2012.

En la entrevista realizada a la ex Viceprefecta del Azuay, la creación de esta tasa solidaria relacionada con la circulación vehicular fue totalmente legal, y su base jurídica se encuentra en el artículo 184 del COOTAD. Recalcó que, ponerla en vigencia fue necesaria pues el gobierno provincial, a diferencia del municipio por ejemplo, debe ofrecer varios servicios que son difusos como el fomento productivo y no permiten el cobro de tasas específicas por ellos. Sin embargo, el nuevo prefecto y la cámara provincial en noviembre de 2019 eliminaron esta tasa.

El modelo de gestión de las vías en la Provincia del Azuay depende de los tipos de ejes viales, así los ejes estatales que conectan a provincias y cantones corresponden al Ministerio de Obras Públicas, las vías urbanas corresponden exclusivamente a los Municipios que tienen capacidad de cobro a través de ordenanzas de “contribuciones por mejoras”. En cambio, las vías rurales son de competencia de los Gobiernos Provinciales. En las vías estatales no se cobran peajes, tampoco se han tenido modelos de gestión comunitarios en las vías rurales. Sin embargo, existen dos vías que mantienen peajes como un mecanismo que tienen las comunidades para exigir a la prefectura el buen mantenimiento.

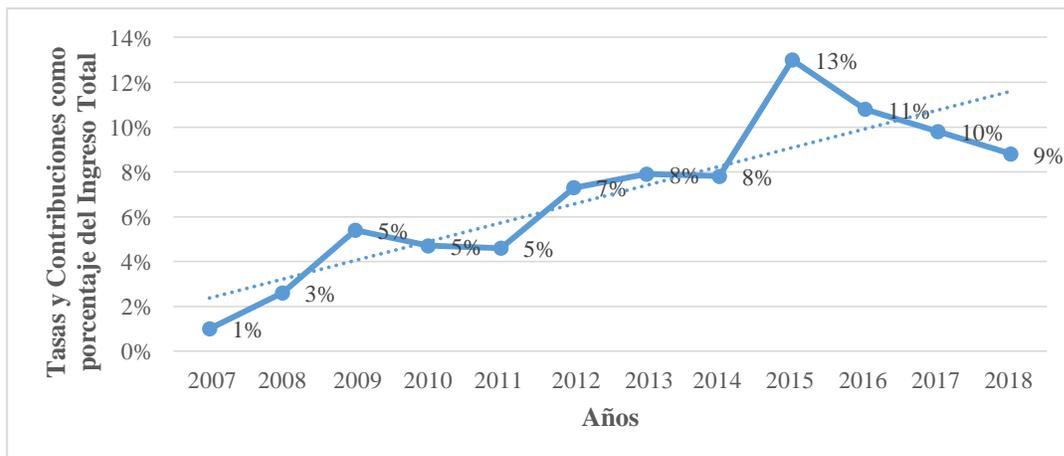


Ilustración 5. Evolución de la partida Tasas y Contribuciones como porcentaje del Ingreso Total del GAD Provincial del Azuay en el periodo 2007 - 2018

Por ejemplo, para el año 2018 los recursos propios generados por el Gobierno Provincial del Azuay representan el 9% en tasas y contribuciones; en tanto que, las transferencias y donaciones de capital representan el 56%, y las transferencias y donaciones corrientes el 16% del ingreso total.

Es evidente que para mantenerse, y ser sostenible, el Gobierno Provincial del Azuay, es altamente dependiente de otros niveles de gobierno. Aunque en los últimos años, la dependencia financiera del gobierno provincial, del gobierno central, disminuyó, se puede decir que esta condición no es duradera porque se eliminó la capacidad de recaudar fondos a través de la tasa solidaria.

Con respecto a los gastos, el más importantes es de inversión, que a finales del año 2018, representó 86% de los gastos totales, dentro de los gastos de inversión más importantes están: gastos de personal para inversión, Bienes y servicios de consumo para la inversión y obras públicas.

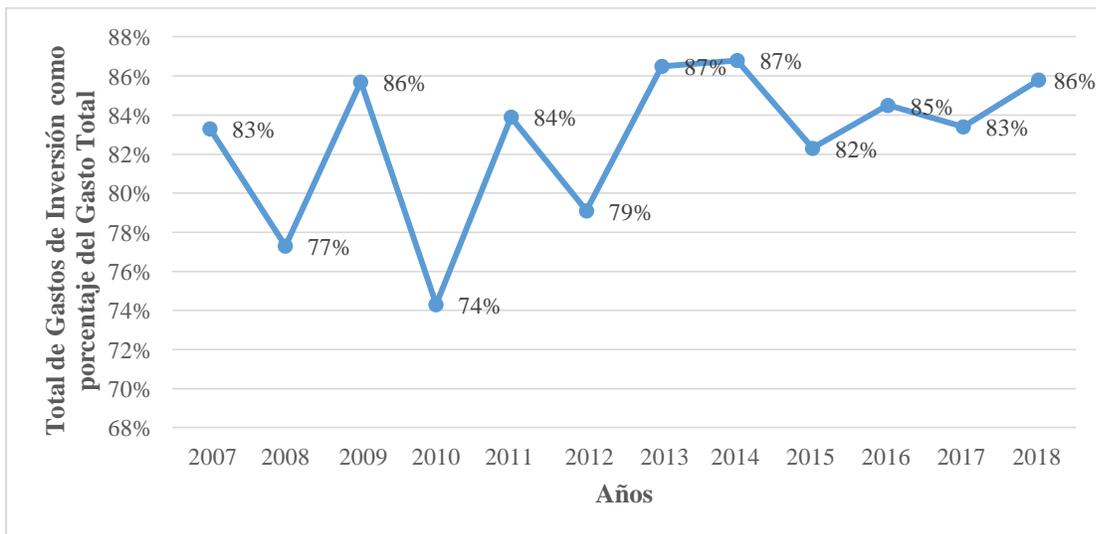


Ilustración 6. Evolución de la partida Total de Gastos de Inversión como porcentaje del Gasto Total del GAD Provincial del Azuay en el periodo 2007 - 2018

Los gastos de inversión deben estar en el marco de las competencias que son responsabilidad del gobierno provincial y son principalmente el control ambiental, la gestión vial y el riego. Con respecto a la primera, esta entidad se encarga de gestionarla en todos los cantones del Azuay a excepción de la capital, Cuenca, ya que es el municipio quien tiene atribuida esta competencia. Por ello, es importante que los proyectos y actividades se coordinen de manera conjunta entre ambos niveles de gobierno mencionados, pues las responsabilidades de los dos, de hecho, se complementan.

Generalmente, la ciudadanía asocia a la vialidad rural como la principal y más visible responsabilidad del Gobierno Provincial. Por ello, es uno de los rubros que más gastos de inversión implica, aunque es insuficiente para que las principales vías rurales estén en buen estado y sobretodo dadas las condiciones geográficas del territorio andino.

En cuanto al riego, es una competencia que fue descentralizada en el 2015 con un presupuesto de alrededor de \$3 200 000 dólares al año, de los cuales existen montos destinados exclusivamente a proyectos de inversión y a gasto corriente. El reto principal de la inversión en riego es mejorar la cobertura y tecnificación de los sistemas.

Se puede acotar que, el Gobierno Provincial del Azuay, como un nivel de gobierno, no ha realizado transferencias ni donaciones de índole corriente o de capital, a ninguna otra institución pública o privada, pues lo máximo que ha alcanzado esta cuenta es en transferencias de inversión en el año 2017, con un 16% del total de gastos.

Para corroborar, lo anteriormente concluido, se demostrarán indicadores claves para este estudio:

Año/Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018
Gastos del Personal/Total Ingresos	0,312	0,301	0,223	0,212	0,183
Total Gastos/Ingresos de Transferencias y Donaciones	1,091	1,408	1,221	1,288	1,302

Cuadro 3. Indicadores de Gastos del Personal sobre Total de Ingresos, y Total de Gastos sobre Ingresos de Transferencias y Donaciones

En cuanto a autosuficiencia en personal, en el periodo 2007 – 2018 ha disminuido en el tiempo de análisis, observando que la entidad destinó en el año 2007 por cada dólar de sus ingresos totales 0,32 centavos al pago de gastos del personal y en el año 2008 por cada dólar de 0,18 centavos.

De la relación entre total de gastos e ingresos de transferencias y donaciones el Cuadro 3 muestra un comportamiento ascendente, ya que en el año 2014 por cada dólar de ingresos por transferencias y donaciones se destinó 0,31 centavos al pago de gastos y para el 2018, por cada dólar de ingresos por transferencias y donaciones, se destinó \$1,30 dólares a gastos, es decir, es necesario la evaluación de nuevas fuentes de ingresos para el Gobierno provincial del Azuay.

Indicadores Financieros del Gobierno Provincial del Azuay

Índice de equilibrio

El índice de equilibrio de los ingresos con relación a los gastos ha experimentado un comportamiento creciente, esto se evidencia a partir del 2014, año donde se registró el menor índice a causa de un faltante en la asignación inicial dentro de la cédula de ingresos en la partida de ingresos de capital e ingresos corrientes, con respecto a los años 2015, 2016, 2017, sin embargo, para el año 2018 este supera el valor óptimo (100%) reflejando un desequilibrio presupuestal que se evidencia en el índice mostrado en el cuadro 4.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos Codificados	41.853.119,77	49.038.435,95	49.005.357,94	58.302.012,56	68.094.358,91
Gastos Codificados	54.739.377,33	57.981.348,81	56.530.178,68	61.874.718,37	59.077.676,59
Índice de Equilibrio	76%	85%	87%	94%	115%

Cuadro 4. Índice de Equilibrio

Eficiencia del Presupuesto de Ingresos

El Gobierno Provincial del Azuay, presentó ineficiencia en la ejecución del presupuesto de ingresos en el año 2015, pues tan solo ejecutó el 65% del presupuesto programado, esta desviación fue originada porque no se recibieron del Gobierno Central las transferencias y donaciones tanto corrientes como de capital. Posteriormente, el índice de eficiencia del presupuesto de ingresos mejoró, reflejando una menor brecha entre los valores ejecutados y programados.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018	Cuadro 5. Índice de Eficiencia del Presupuesto de Ingresos
Presupuesto ejecutado de Ingresos	48.895.167,76	43.156.732,38	60.154.926,07	61.462.279,99	66.547.388,79	
Presupuesto Programado de Ingresos	62.624.934,87	66.153.435,46	68.635.125,78	75.700.134,27	75.682.053,45	
Eficiencia del Presupuesto de Ingresos	78%	65%	88%	81%	88%	

ncia del Presupuesto de Ingresos

Eficiencia del Presupuesto de Gastos

La entidad obtuvo un porcentaje de eficiencia en promedio del 86%, siendo estos niveles altos, sin embargo, se evidencia falta de seguimiento y control por parte de la dirección financiera y la de planificación, originando que no se cumplan a cabalidad las metas de los programas y proyectos que tienen el GPA.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Presupuesto Ejecutado de Gastos	49.690.153,90	52.045.233,48	60.771.325,70	66.970.035,27	73.582.801,72
Presupuesto Programado de Gastos	62.624.934,87	66.153.435,46	68.635.125,78	75.700.134,27	75.682.053,45
Eficiencia del Presupuesto de Gastos	79%	79%	89%	88%	97%

Cuadro 6. Índice de Eficiencia del Presupuesto de Gastos

Solvencia Financiera

Este índice refleja que los ingresos corrientes del GPA son más que suficientes para cubrir los gastos corrientes, con respecto al 2014. La entidad cuenta con \$2,46 para cubrir \$1 de gastos, índice que ha ido aumentando durante el periodo de análisis, alcanzando su mayor valor en el 2016, pues contaba con \$2,55 en ingresos corrientes para cubrir \$1 de gastos corrientes. De la relación entre ingresos y gastos corrientes, donde se encuentran rubros ordinarios y permanentes, se obtiene autonomía en todos los años de análisis.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos Corrientes	12.271.604,25	12.754.222,91	14.771.542,35	13.877.502,67	16.257.810,40
Gastos Corrientes	4.994.089,39	6.994.977,48	5.796.861,10	7.190.233,05	6.716.072,42
Autonomía Financiera	2,46	1,82	2,55	1,93	2,42

Cuadro 7. Índice de Solvencia Financiera

Índice de Recaudación de Impuestos

El Índice de Recaudación de Impuestos que mantiene el GPA es mínimo, y no alcanza el 1% del total de los Ingresos Corrientes, lo cual refleja la baja capacidad de recaudación de impuestos que tiene la entidad, a diferencia de la capacidad de recaudación que tienen los gobiernos municipales y el propio gobierno central.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Impuestos	67.451,06	38.405,75	25.016,19	18.504,67	6.247,04
Ingresos Corrientes	12.271.604,25	12.754.222,91	14.771.542,35	13.877.502,67	16.257.810,40
Índice de Recaudación de Impuestos	0,55%	0,30%	0,17%	0,13%	0,04%

Cuadro 8. Índice de Recaudación de Impuestos

Índice de Recaudación de Tasas y Contribuciones

Con respecto al índice de recaudación de tasas y contribuciones, estas mantienen mayor representatividad dentro del total de ingresos corrientes, en el periodo 2014 - 2018 ha alcanzado un valor promedio de 33%.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Tasas y Contribuciones	3.303.081,33	4.718.062,81	5.006.054,11	4.682.103,32	5.318.792,12
Ingresos Corrientes	12.271.604,25	12.754.222,91	14.771.542,35	13.877.502,67	16.257.810,40
Índice de Recaudación de Tasas y Contribuciones	27%	37%	34%	34%	33%

Cuadro 9. Índice de Recaudación de Tasas y Contribuciones

Índice de Dependencia Financiera de Transferencias del Gobierno

Se permite conocer hasta donde las finanzas del Gobierno Provincial son controladas por la administración local o en qué medida esta unidad seccional depende de las transferencias provenientes del Estado, a través del cálculo de este indicador se puede evidenciar la dependencia que mantiene el GPA sobre las transferencias que reciben del Gobierno Central, pues en promedio representa el 85% de los ingresos totales, a pesar que en los últimos años, este índice decreció, el nivel de dependencia aún sigue siendo alto.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Transferencias	38.334.529,61	31.563.309,00	39.848.896,26	41.766.848,39	43.766.425,92
Ingreso Total	42.496.085,56	36.415.726,32	46.193.197,86	47.821.790,25	60.284.427,14
Dependencia Financiera de las Transferencias	90%	87%	86%	87%	73%

Cuadro 10. Índice de Dependencia Financiera de Transferencias del Gobierno

Índice de Dependencia Financiera

Este indicador refleja el porcentaje de obligaciones que deben cumplirse en el corto plazo, para el caso del Gobierno Provincial del Azuay en promedio debe cumplir con el 58% de las obligaciones contraídas, cabe destacar que este índice ha experimentado un decrecimiento, el menor valor se registra en el año 2018, así también se encuentra dentro del rango óptimo de este indicador.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Pasivo Corriente	7.661.785,39	12.000.455,77	13.247.763,46	17.725.268,73	11.181.020,43
Pasivo Total	12.482.923,97	18.479.470,09	23.874.854,78	28.110.481,53	23.721.100,78
Índice de Dependencia Financiera	61%	65%	55%	63%	47%

Cuadro 11.
Índice de

Dependencia Financiera

Índice de Endeudamiento

El índice de Endeudamiento refleja la proporción de activos totales financiados por terceros, así también permite medir la capacidad de endeudamiento que tiene el Gobierno Provincial del Azuay, con respecto al 2014 se interpreta en el sentido que 17% de los activos totales es financiado por los acreedores, este indicador se ha incrementado a través del tiempo registrando su mayor valor en el año 2017, en donde se evidencia claramente que el GPA está financiada en un 38% por su pasivo total, es decir por dinero proveniente de terceras personas.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Activo Total	72.455.154,32	70.120.510,61	73.217.969,98	73.327.474,31	65.507.772,59
Pasivo Total	12.482.923,97	18.479.470,09	23.874.854,78	28.110.481,53	23.721.100,78
Índice de Endeudamiento	17%	26%	33%	38%	36%

Cuadro 12. Índice de Endeudamiento

Límite de Endeudamiento

Este indicador mide la capacidad de endeudamiento del GPA, de acuerdo a los datos recopilados, ha alcanzado el valor óptimo del 100% durante todo el periodo de análisis, lo cual permite concluir que el gobierno provincial posee capacidad para contraer deuda. El límite de la capacidad de endeudamiento es del 200% según el COOTAD y la Entidad se ha mantenido por debajo del mismo a excepción del 2017.

Origen de los recursos/Años	2014	2015	2016	2017	2018
Pasivo Total	12.482.923,97	18.479.470,09	23.874.854,78	28.110.481,53	23.721.100,78
Ingresos Corrientes	12.271.604,25	12.754.222,91	14.771.542,35	13.877.502,67	16.257.810,40
Límites de Endeudamiento	102%	145%	162%	203%	146%

Cuadro 13. Índice de Límite de Endeudamiento

El Modelo Econométrico

Los resultados de las estimaciones econométricas para el modelo planteado fueron los siguientes:

$$\Delta D_t = 0.1006 + 0.2405\Delta I_t$$

$$\text{Se: } (0.0468) (0.0327)$$

$$\text{t: } (2.14) (7.35)$$

$$\text{P: } (0.06) (0.00004)$$

$$R^2 = 0.8572 \quad F = 54.05 \quad \text{Valor crítico de } F = 0.000431$$

El modelo de regresión que mide la sostenibilidad fiscal del Gobierno Provincial del Azuay a través de la relación entre el crecimiento de la deuda pública sobre una variable de solvencia, es estadísticamente significativo.

El modelo fue evaluado con test de significancia global con el estadístico “F” y el coeficiente de determinación R^2 , y pruebas de significancia de los parámetros estimados de manera individual a través de los estadísticos “t de student” y el “p valor”. Con un nivel

de confianza del 95% para ambas pruebas y el 5% de significancia (Gujarati & Porter, 2010).

Con la aplicación del modelo, la variable independiente de índice de solvencia resultó con signo positivo conforme se esperaba.

El test de significancia de la variable independiente (índice de solvencia) medido a través del valor p, es igual a cero que comparado con el nivel de significancia del 5% es menor y por tanto, se concluye que la variable es estadísticamente significativa.

El modelo en su conjunto es significativo, ya que el estadístico F es de 54,05, rechazando la hipótesis nula que los betas son iguales a cero. El valor del coeficiente de determinación R^2 , establece que la variación de la variable independiente, índice de solvencia (I_t), explica a la variación de la variable dependiente, deuda, en un 85,72%.

$\beta_1 = 0,1006$ El coeficiente del punto de corte, independientemente de la variación del índice de solvencia, la deuda pública total será de 0,1006%.

$\beta_2 = 0,2405$ En términos matemáticos significa el valor de la pendiente de la recta de regresión. Esto significa que, cuando el indicador de solvencia aumenta en un punto porcentual, el crecimiento de la deuda se incrementa en 0,2405% para el caso del Gobierno Provincial del Azuay.

El signo positivo y la magnitud del coeficiente (B_2), variable de solvencia, indican que los superávits presupuestarios alcanzados a lo largo de la serie de tiempo no son suficientes para compensar el monto total de la deuda (stock de deuda más costo financiero de la misma), lo cual refleja que, al menos para el periodo analizado la deuda ha crecido.

Para mayores detalles, se describe a las variables deuda y costos financieros, y, déficit o superávit presupuestario utilizadas en el modelo.

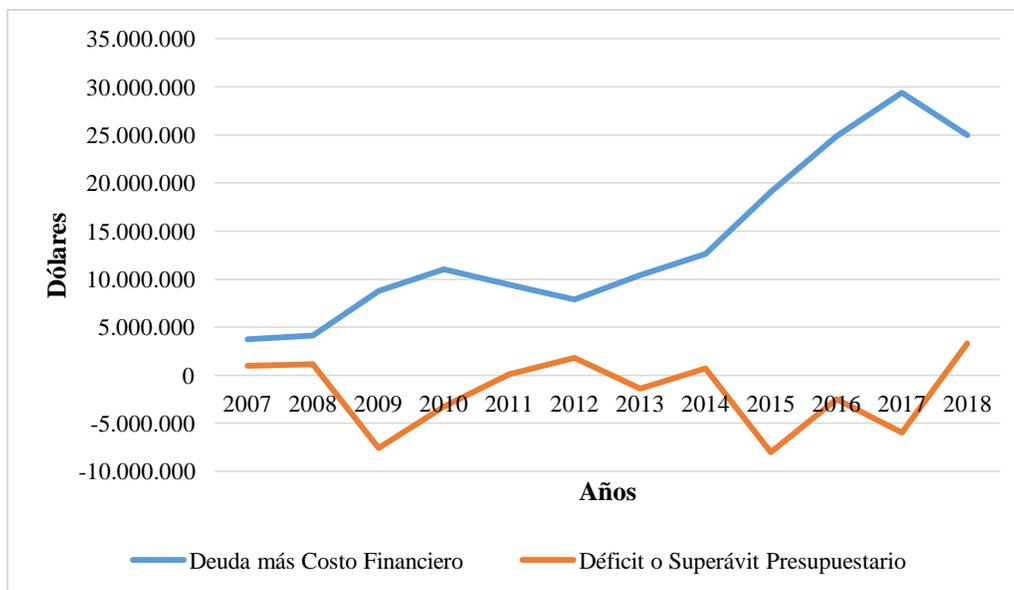


Ilustración 8. Evolución de la partida deuda más costos financieros vs déficit o superávit presupuestario del GAD Provincial del Azuay en el periodo 2007 - 2018

Los resultados de las operaciones presupuestarias del Gobierno Provincial del Azuay presentaron superávit en cinco años, mientras que un resultado deficitario en seis años del periodo de análisis. En los años 2009, 2015 y 2017 fueron los períodos con mayor déficit, En el 2009 se justifica por un alza del gasto por las elecciones de dignidades seccionales, mientras que en el 2015 se registró déficit debido al fortalecimiento del modelo social de la producción, en donde se incurrió en gastos para mantener la gestión vial productiva, el desarrollo industrial competitivo, la gestión comunitaria e integral del riego, dinamización del turismo, entre otros proyectos. Con respecto al 2017, el gasto fue destinado principalmente para desarrollar infraestructura para la producción, mantenimiento y mejoramiento vial.

Con respecto a la deuda esta presentó un comportamiento al alza a partir del 2008, debido a un incremento de la deuda a corto plazo, especialmente por la compra de bienes y servicios de inversión, en el año 2014 y 2017 se evidencian cambios significativos del comportamiento de la deuda, en estos años se registraron créditos contraídos con el sector financiero privado. Para cubrir la deuda que mantiene el Gobierno Provincial del Azuay, se vendieron las acciones que esta entidad tenía en la Empresa Eléctrica Regional Centro Sur

C.A. y en la Electro Generadora del Austro Elecaastro S.A., mediante aprobación emitida por la Cámara Provincial del Azuay. En la Centro Sur C.A., el Gobierno Provincial del Azuay mantenía un capital por USD 21.090, mientras que en Elecaastro USD 22.046 (Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, 2018).

Posteriormente se procedió a calcular la variación relativa de la deuda y del índice de solvencia, presentada en el cuadro 14, los cuales se constituyen en la base sobre la cual se corrió el modelo econométrico.

Año	Deuda Total	Indicador de Solvencia	Variación Relativa de la Deuda	Variación Relativa del Indicador de Solvencia
2007	3.640.022,02	2.730.238,10	-	-
2008	4.004.352,67	3.006.831,37	0,1001	0,1013
2009	8.471.354,64	16.309.232,36	1,1155	4,4241
2010	10.680.826,02	14.268.338,00	0,2608	-0,1251
2011	9.122.381,58	9.329.072,88	-0,1459	-0,3462
2012	7.698.941,61	6.052.755,01	-0,156	-0,3512
2013	9.956.813,64	11.826.483,37	0,2933	0,9539
2014	12.482.923,97	11.914.315,96	0,2537	0,0074
2015	18.479.470,09	27.104.474,66	0,4804	1,275
2016	23.874.854,78	27.337.297,01	0,292	0,0086
2017	28.110.481,53	35.414.930,96	0,1774	0,2955
2018	23.721.100,78	21.683.486,29	-0,1561	-0,3877

Cuadro 14. Variación relativa de la deuda e índice de solvencia

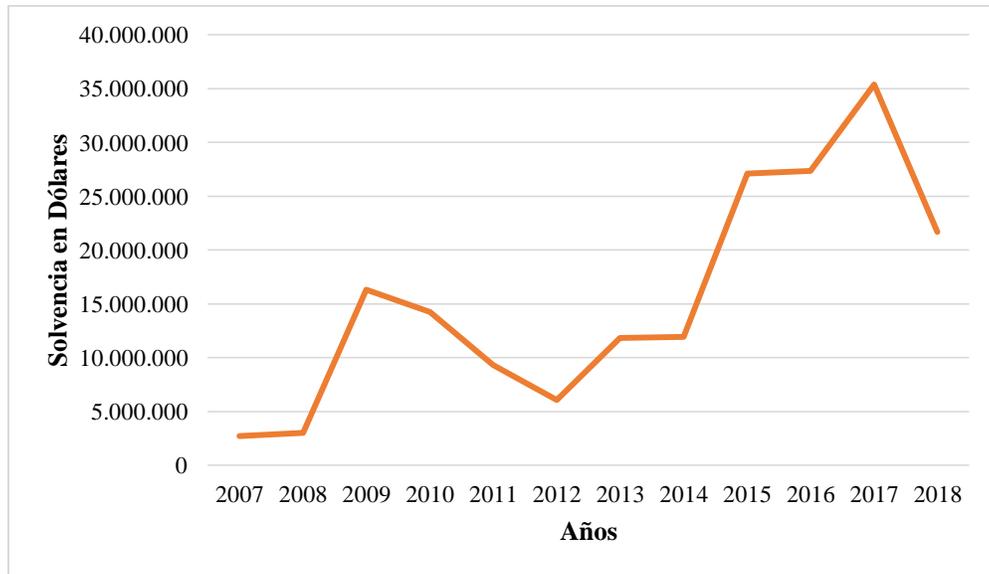


Ilustración 9. Evolución del Indicador de Solvencia del GAD Provincial del Azuay en el periodo 2007 - 2018

El Indicador de Solvencia ha presentado un comportamiento creciente, explicado por el incremento de la deuda contraída por el Gobierno Provincial del Azuay.

Con todos estos parámetros y variables analizadas, se puede corroborar que el modelo es óptimo para evaluar la relación deseada entre la tasa de crecimiento de la deuda y la tasa de crecimiento del índice de solvencia. Como se aprecia en la siguiente ilustración, los valores no se encuentran dispersos de la línea de tendencia, es decir, existe poca variabilidad entre los valores reales (observados) y los estimados, lo cual permite concluir que el modelo aplicado es eficiente para explicar el efecto que tiene el indicador de solvencia sobre el crecimiento de la deuda.

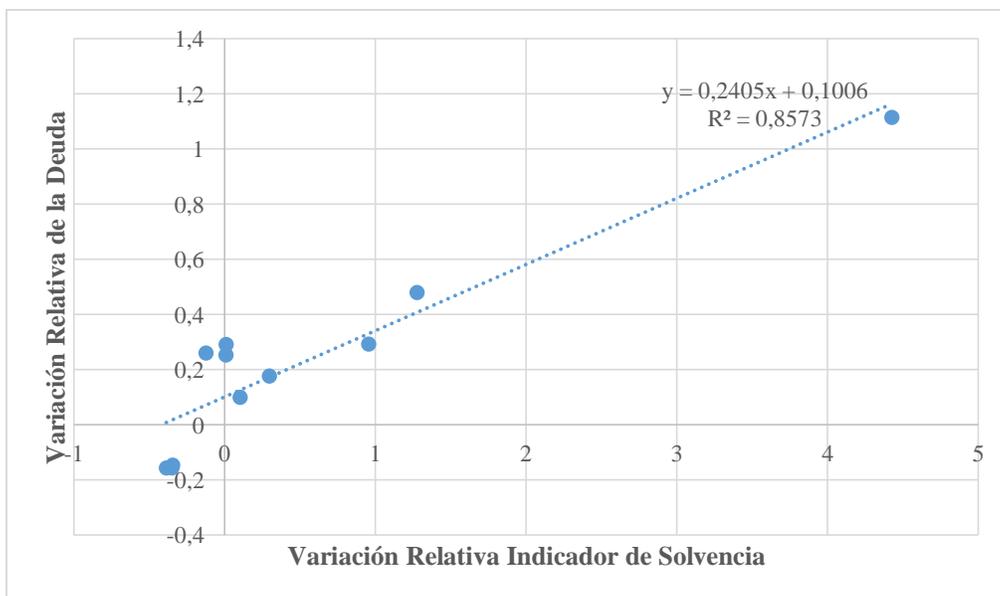


Ilustración 10. Valores observados y estimados entre variación de la deuda y el indicador de solvencia del GAD Provincial del Azuay

Analizando el gráfico se evidencia una baja variabilidad entre los valores observados y los estimados, lo cual indica que el modelo aplicado es eficiente para la explicación del efecto que tiene el indicador de solvencia en el crecimiento de la deuda.

En la ecuación de regresión estimada se indica que, al aumentar el indicador de solvencia en un punto porcentual, el crecimiento de la deuda se incrementa en 0.24 por ciento. Así mismo, los resultados expresan que la variable de solvencia es significativa estadísticamente.

Análisis de Sensibilidad

Análisis de la relación entre el crecimiento del índice de solvencia y el crecimiento de la deuda, cuando esta última es igual a cero:

$$\Delta I_t = \frac{\Delta D_t - 0.1006}{0.2405}$$

$$\Delta I_t = \frac{\Delta D_t}{0.2405} - \frac{0.1006}{0.2405}$$

Siendo $\Delta D_t = 0$

$$\Delta I_t = -\frac{0.1006}{0.2405}$$

$$\Delta I_t = -0.4182$$

De la deducción anterior se infiere que para conseguir que el crecimiento de la deuda sea cero, el superávit presupuestario debe ser mayor a la deuda más su costo en un 0.4182%

Por el tema coyuntural acontecido en el desarrollo de éste artículo, se ha requerido establecer el análisis y estudio de la empresa AgroAzuay, la misma que ha desarrollado un rol importante en la crisis sanitaria por el virus COVID-19. De esta manera, la empresa se ha enfocado en desarrollar el área productiva del azuay, potencializando la zona rural de la provincia.

Es así que, mediante la creación de ferias y proyectos productivos, especialmente en momentos de crisis, se ha efectuado convenios con pequeños y grandes productores azuayos de las zonas de San Joaquín, Guachapala, Paute, Oña, Nabón, se han gestionado la obtención de productos orgánicos, por lo que se tiene la capacidad de crear 500 canastas agroecológicas diarias.

Estas canastas son vendidas vía on line y con entregas a domicilio, así como también son enviadas al litoral ecuatoriano.

Con ello esta institución provincial, está generando grandes rubros de ingresos para el GPA, lo cual lo convierte en una institución sostenible por medio de sus recursos propios, y así dejar de lado la dependencia actual con el gobierno estatal (Gobierno Provincial del Azuay, 2020).

Conclusiones

A lo largo del estudio se pudo evidenciar dos puntos importantes a tomar en cuenta: El primero referente a la capacidad de gestión del Gobierno Provincial para fomentar la disminución de pobreza y crecimiento económico, así como la capacidad de respuesta para a la minimización del impacto de shocks económicos negativos sobre todo en las zonas rurales de la Provincia del Azuay. Y el segundo hace referencia a la vulnerabilidad y el nivel de dependencia financiera de esta institución con el gobierno Central.

Para llevar con éxito la gestión del Gobierno Provincial es necesario contar con recursos, pero, el problema más importante es la centralidad fiscal lo que decanta en su escasa capacidad de recaudación en función de los gastos que tiene, por lo que las finanzas del Gobierno Provincial son altamente dependientes de las transferencias y donaciones del Gobierno Central, que aunque han perdido participación dentro de los ingresos totales en el transcurso del período analizado siguen siendo los ingresos más significativos de este nivel de gobierno.

La asignación de este tipo de ingresos genera un gran riesgo, pues estas asignaciones dependen mucho de factores no controlables para el país como el precio del petróleo. Lo cual conlleva a un escenario de vulnerabilidad de las finanzas en todos los niveles de gobierno.

Esta entidad depende en promedio del 50,74% de las transferencias de capital y 14,14% de las transferencias corrientes, cabe destacar que ha existido un crecimiento del nivel de las transferencias de capital a partir del año 2015, el incremento de estos recursos en estos últimos años de análisis, fue ocasionado principalmente por el aumento en los porcentajes de participación de los GADs de los recursos provenientes del Estado, pues, actualmente participan 21% de los ingresos permanentes y un 10% de los ingresos no permanentes, a pesar de que en el año 2015 estos rubros presentan un menor valor en comparación con el año 2014, esto se puede explicar por el bajo nivel de recaudación por concepto de ingresos petroleros.

Desde el punto de vista econométrico, se estima un modelo con el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), con datos de series de tiempo del periodo 2007-2018. En donde la variable dependiente es la tasa de crecimiento de la deuda total del Gobierno Provincial del Azuay y la única variable independiente es la tasa de crecimiento del índice de solvencia. El resultado es que, por cada punto porcentual que aumenta el índice de solvencia, la tasa de crecimiento de la deuda aumentará en 0,2405%. Es decir, mientras más grande sea el déficit presupuestario, y el servicio de la deuda, más alto será el índice de solvencia, y menos sostenibles serán las finanzas del Gobierno Provincial del Azuay; de hecho para que no exista crecimiento de la deuda, el superávit presupuestario debe ser mayor a la deuda más su costo en un 0,4182%.

El análisis sobre las finanzas públicas en los niveles de gobiernos subnacionales es un tema muy interesante y escasamente tratado en el Ecuador debido a que la limitación es el acceso a la información financiera.

Referencias

- Baldacci E., McHugh J., & Petrova I. (2011). Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators. *International Monetary Fund*.
- Brixi, H., & Schick, A. (2002). Government at Risk. *The World Bank and Oxford University Press*.
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización [COOTAD]. (2010). Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización COOTAD. *Registro Oficial Suplemento 303, 2, 174*.
http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial 449*.
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Gobierno Provincial del Azuay. (2020). La solidaridad vencerá a la adversidad.
https://www.azuay.gob.ec/?page_id=5124
- Gujarati, D., & Porter, D. (2010). *Econometría*. México: The McGraw-Hill
- Hemming, R., Kell, M., & Schimmelpfennig, A. (2003). Fiscal Vulnerability and Financial Crises. *International Monetary Fund*, 218.
- Hemming, R., & Petrie, M. (2000). A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability. *IMF Working Papers*, 00(52), 2–21. <https://doi.org/10.5089/9781451847246.001>
- International Monetary Fund. (1988). World economic outlook: A survey by the staff of the international monetary fund. *Journal of Macroeconomics*, 6(1), 118.

[https://doi.org/10.1016/0164-0704\(84\)90151-4](https://doi.org/10.1016/0164-0704(84)90151-4)

Keynes, J. (1937). The General Theory of Employment, *Quarterly Journal of Economics*, 51(2), 209-230

Madrigal, G., & Bueno, E. (2019). Transferencias, Gestión Fiscal Municipal y la Desigualdad Interregional en México. *Investigación Administrativa*, 48, 1–18.
<https://doi.org/10.35426/iav48n124.03>

Mouritzen, P., & Narver, B. (1989). Grant systems and vulnerability to fiscal stress: a comparative study of Danish and North American local government. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 7, 285-299

Lora, E. (2009). La Vulnerabilidad Fiscal del Gasto Social: ¿Es Diferente America Latina? *Revista de Análisis Económico*, 24(1), 3–20. <https://doi.org/10.4067/s0718-88702009000100001>

Paniagua, F. & Navarro, R. (2010). *Hacienda Pública I*. Madrid, España: Pearson Educación S.A.

Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. (2018). Investigación y Estudio.
<https://investigacionyestudios.supercias.gob.ec/>

Tanzi, V. (2000). Policies, Institutions and the Dark Side of Economics. *Public Choice*, 108(3/4), 387-390.

Wolman, H., & Davis, B. (1980). Local government strategies to cope with fiscal pressure. *Sage Yearbooks in Politics and Public Policy*, 9, 231-248.

Anexos

Origen de los recursos	Años				
	2014	2015	2016	2017	2018
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL					
Gobierno Central	0,00	22.696.406,92	26.677.946,30	15.443.272,16	0,00
Gobierno Central (COOTAD)	23.847.969,21	0,00	0,00	8.438.495,48	0,00
Gobierno Central (Transferencia de competencias de riego)	2.526.092,96	356.889,48	654.297,18	413.305,04	0,00
Gobierno Central (Transferencia de competencias de riego ADM)	526.136,16	263.068,08	482.291,48	0,00	838.338,40
Entidades descentralizadas y autónomas (Municipios)	0,00	85.643,00	30.000,00	24.851,06	30.000,00
Entidades descentralizadas y autónomas (Juntas Parroquiales)	324.337,97	180.259,83	1.323.870,87	1.087.963,98	0,00
Empresas públicas	135.514,68	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Transferencias de Capital del Sector Público	27.360.050,98	23.582.267,51	29.168.405,83	25.407.887,72	868.338,40
Sector Privado no Financiero	0,00	62.896,06	23.000,00	6.500,00	21.437,67
Sector Privado no Financiero (Aportes a una vía y otros convenios)	62.561,58	11.340,04	0,00	0,00	0,00
Total Donaciones de Capital del Sector Privado Interno	62.561,58	74.236,10	23.000,00	6.500,00	21.437,67
Organismos Multilaterales (CAF)	0,00	0,00	0,00	0,00	12.247,75
Organismos Multilaterales (Unión Europea)	431.045,01	0,00	0,00	200.043,07	0,00
Organismos Multilaterales (UNIFEM)	25.800,00	5.000,00	0,00	0,00	0,00
Gobiernos y Organismos Gubernamentales	0,00	0,00	0,00	12.739,86	3.093,25
Total Donaciones de Capital del Sector Externo	456.845,01	5.000,00	0,00	212.782,93	15.341,00
Asignaciones del PGE a GAD	2.010.598,20	0,00	2.230.249,68	3.894.642,70	3.169.375,06
Total Asignación Presupuestaria de Valores Equivalentes al IVA	2.010.598,20	0,00	2.230.249,68	3.894.642,70	3.169.375,06
Apartes y Participaciones de Capital e Inversión del Régimen Seccional Autónomo	0,00	0,00	0,00	4.422.474,23	29.952.124,61
Total Transferencias y Donaciones de Capital	29.890.655,77	23.661.503,61	31.421.655,51	33.944.287,58	34.026.616,74

Cuadro

15.

Balance

Financiero

A continuación, se presenta la trayectoria de la política fiscal durante el periodo 2007-2018, a partir del cálculo del Indicador de Solvencia ($I_t = D_t + CF - S_t$)

Cálculo del Indicador de Solvencia (I_t)

Años	Deuda total	Interés	Ingresos	Gastos	Indicador de Solvencia
2007	3.640.022,02	91.840,69	22.673.064,01	21.671.439,40	2.730.238,10
2008	4.004.352,67	139.171,21	33.475.275,00	32.338.582,49	3.006.831,37
2009	8.471.354,64	277.745,51	22.994.945,60	30.555.077,81	16.309.232,36
2010	10.680.826,02	333.180,32	32.590.338,80	35.844.670,46	14.268.338,00
2011	9.122.381,58	283.691,17	33.752.424,44	33.675.424,57	9.329.072,88
2012	7.698.941,61	175.277,11	36.159.057,19	34.337.593,48	6.052.755,01
2013	9.956.813,64	450.811,26	38.686.407,32	40.105.265,79	11.826.483,37
2014	12.482.923,97	121.269,12	42.496.085,56	41.806.208,43	11.914.315,96
2015	18.479.470,09	602.402,99	36.415.726,32	44.438.327,90	27.104.474,66
2016	23.874.854,78	989.259,08	46.193.197,86	48.666.381,01	27.337.297,01
2017	28.110.481,53	1.314.764,34	47.821.790,25	53.811.475,34	35.414.930,96
2018	23.721.100,78	1.267.642,34	60.284.427,14	56.979.170,31	21.683.486,29

Cuadro 16. Variables utilizadas en el estudio