

**ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL**

**Facultad de Ciencias Sociales y Humanística**

Análisis de sostenibilidad fiscal del GAD de Guayaquil, 2017 – 2021

**PROYECTO INTEGRADOR**

Previo la obtención del Título de:

**Economista**

Presentado por:

Emily Astrid Rodríguez German

Alex Joel Ocaña Alejandro

**GUAYAQUIL - ECUADOR**

Año: 2022

## **DEDICATORIA**

Este proyecto lo dedico principalmente a los pilares fundamentales de mi vida, Dios, mi mamá Roxana y mi mami Blanca, quienes han hecho siempre lo imposible por darme lo mejor. A mi hermana Gardenia, por siempre estar ahí dándome soporte y aliento. A mi tía Jenny, que me ha apoyado en lo que ha podido durante toda mi vida. Finalmente, a mi esposo, porque a pesar de la distancia siempre estuvo pendiente de mi progreso y ayudándome en todo lo posible.

**Emily Rodríguez German**

Dedico este proyecto a mi familia, por su apoyo constante e incondicional en mi vida académica y profesional, por creer en mí y enseñarme a hacerlo. A todas las personas que se cruzaron en mi camino y que, de una u otra forma, me ayudaron, me dieron ánimos y fortaleza. A mis amigos, que hicieron de la universidad un lugar feliz. Pero, sobre todo, se lo dedico a mi yo de 2017 que empezó con muchos sueños, una sonrisa, una canción en los audífonos y muchas ganas de aprender, lo logramos pequeño pre universitario.

**Alex Ocaña Alejandro**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios por haberme dado la oportunidad de concluir este proyecto y con ello una etapa más en mi vida, también por darme la fortaleza para superar los obstáculos que se presentaron a lo largo de esta investigación y de la carrera. A mis compañeros y amigos de la universidad, quienes han ayudado a que este camino sea más llevadero con cada consejo dado y apoyo brindado, gracias.

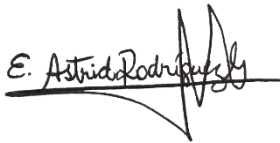
**Emily Rodríguez German**

Agradezco a todos mis profesores que me dieron sus conocimientos tanto académicos como de vida. A mi familia por guiarme diariamente con palabras de aliento y consejos que atesoraré siempre. A mis amigos porque son la familia que escogí dentro la universidad. y la ESPOLE por darme tantas oportunidades de demostrarme de lo que soy capaz.

**Alex Ocaña Alejandro**

## DECLARACIÓN EXPRESA

“Los derechos de titularidad y explotación, nos corresponde conforme al reglamento de propiedad intelectual de la institución; *Emily Astrid Rodríguez German, Alex Joel Ocaña Alejandro* y damos nuestro consentimiento para que la ESPOL realice la comunicación pública de la obra por cualquier medio con el fin de promover la consulta, difusión y uso público de la producción intelectual”

Handwritten signature of Emily Astrid Rodríguez German in black ink, featuring a stylized, cursive script with a horizontal line underneath.

Emily Rodríguez German

Handwritten signature of Alex Ocaña Alejandro in black ink, featuring a stylized, cursive script with a horizontal line underneath.

Alex Ocaña Alejandro

# EVALUADORES

.....  
**Juan Carlos Campuzano Sotomayor**

PROFESOR/TUTOR DE LA MATERIA

## RESUMEN

La sostenibilidad de las finanzas de cualquier entidad pública debe de ser un tema que nos preocupe a todos los ciudadanos, pues esta denota el manejo del dinero que aportamos diariamente para el bienestar social tanto de la ciudad como del país.

Esta investigación se centra en realizar un análisis de la sostenibilidad fiscal y de la deuda pública del GAD de Guayaquil en el periodo 2017 - 2021, para encontrar posibles puntos débiles que puedan derivar en insostenibilidad de sus cuentas públicas ya que al analizar los ingresos y gastos de forma agregada nos dimos cuenta de que a partir del año 2018 la tendencia entre los ingresos y los gastos empezó a ser negativa, lo que se traduce en que, a pesar de que los ingresos disminuían los gastos iban en aumento.

Para la evaluación de la sostenibilidad se utilizó un método analítico dinámico propuesto por el Ministerio de Finanzas sobre el cual se obtiene el superávit primario requerido, también se analizaron los resultados global y primario para cada año de estudio y se comparó con el resultado requerido para saber si puede cumplir con sus obligaciones financieras en el corto y mediano plazo y además se evaluaron los límites de endeudamiento establecidos por el COPLAFIP.

Como principal resultado se obtuvo que el GAD de Guayaquil necesita hacer una reestructuración de sus cuentas sobre la línea para intentar alcanzar el valor del superávit primario requerido y así tener la capacidad para sostener los pagos de su deuda.

**Palabras Clave:** Sostenibilidad fiscal, endeudamiento público, GAD de Guayaquil, normativa.

## **ABSTRACT**

*The sustainability of the finances of any public entity must be an issue that concerns all citizens since it denotes the management of the money that we contribute daily for the social welfare of both the city and the country.*

*This research focuses on conducting an analysis of the fiscal sustainability and public debt of the Guayaquil ADG in the years 2017 to 2021, to find possible weak points that may lead to the unsustainability of its public accounts since when analyzing the income and expenses in an aggregate way, we realized that from 2018 the trend between them began to be negative, which means that, even though income decreased, expenses increased.*

*For the evaluation of sustainability, a dynamic analytical method proposed by the Ministry of Finance was used, on which the required primary surplus is obtained, we also analyzed the global and primary results for each study year and compared it with the required primary surplus to know if it can meet its financial obligations in the short and medium term and as well as the debt limits established by COPLAFIP were evaluated.*

*As a main result it was obtained that the Guayaquil ADG needs to restructure its accounts on the line to try to reach the value of the required primary surplus and thus have the capacity to sustain the payments of its debt.*

**Keywords:** *Fiscal sustainability, public debt, Guayaquil ADG, regulations.*

# ÍNDICE GENERAL

EVALUADORES.....	5
RESUMEN.....	I
<i>ABSTRACT</i> .....	II
ÍNDICE GENERAL .....	III
ABREVIATURAS.....	V
ÍNDICE DE FIGURAS.....	VI
ÍNDICE DE TABLAS.....	VII
CAPÍTULO 1.....	1
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Antecedentes .....	1
1.2 Descripción del problema .....	3
1.3 Justificación del problema y limitaciones.....	5
1.4 Pregunta de investigación .....	7
1.5 Objetivos del proyecto .....	7
1.5.1 Objetivo General.....	7
1.5.2 Objetivos Específicos.....	7
1.6 Variables de interés.....	7
CAPÍTULO 2.....	9
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	9
2.1 Literatura principal.....	9
2.2 Literatura secundaria.....	10
CAPÍTULO 3.....	12
3. METODOLOGÍA.....	12
3.1 Fuente de datos e información .....	12



3.2	Descripción de las variables .....	12
3.3	Operacionalización de las variables .....	13
3.4	Metodología propuesta.....	15
CAPÍTULO 4.....		17
4.	RESULTADOS .....	17
4.1	Estadísticos generales .....	17
4.1.1	Análisis de ingresos .....	17
4.2	Resultados primario y global. ....	25
4.3	Resultado superávit primario requerido.....	26
4.4	Resultado de los límites de endeudamiento.....	27
CAPÍTULO 5.....		29
5.	CONCLUSIONES, LIMITACIONES y RECOMENDACIONES .....	29
5.1	Conclusiones.....	29
5.2	Limitaciones .....	30
5.3	Recomendaciones.....	30
Bibliografía.....		32

## **ABREVIATURAS**

COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía Descentralización
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
PIB	Producto Interno Bruto

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Análisis descriptivo de ingresos y gastos, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil] .....	3
Figura 4.1 Evolución de ingresos del GAD de Guayaquil, 2010 - 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil] .....	17
Figura 4.2 Evolución de ingresos corrientes del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	18
Figura 4.3 Evolución de ingresos de financiamiento del GAD de Guayaquil, 2010 - 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil] .....	19
Figura 4.4 Evolución de ingresos de financiamiento del GAD de Guayaquil, 2010 - 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil] .....	20
Figura 4.5 Evolución de gastos del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	21
Figura 4.6 Evolución de gastos corrientes del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	21
Figura 4.7 Evolución de gastos de inversión del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	22
Figura 4.8 Evolución de gastos de capital del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	23
Figura 4.9 Evolución de gastos de financiamiento del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil] .....	24
Figura 4.10 Comparación entre resultados del superávit o déficit global y primario [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	25
Figura 4.11 Comparación entre resultados del superávit o déficit global y primario [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	27
Figura 4.12 Límite de endeudamiento #2 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil] .....	28

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 4.1 Desagregado de ingresos corrientes (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	18
Tabla 4.2 Desagregado de ingresos de capital (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	19
Tabla 4.3 Desagregado de ingresos de financiamiento (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	20
Tabla 4.4 Desagregado de ingresos de financiamiento (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	22
Tabla 4.5 Desagregado de ingresos de financiamiento (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	23
Tabla 4.6 Desagregado de ingresos de capital (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	24
Tabla 4.7 Desagregado de ingresos de financiamiento (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil].....	25
Tabla 4.8 Superávit primario observado (%) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil] .....	26

# CAPÍTULO 1

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 Antecedentes

La Constitución de la República de Ecuador (2008), define que la organización del Estado debe ser: “En forma de república y se gobierna de manera descentralizada.” (Art. 1), la forma de implementar la descentralización del Estado se describe en el apartado de Organización Territorial del Estado, donde se nombra a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) como entidades que “gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.” (Art. 238). Además, en el Art. 239 se define que “El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo” (p. 124).

En el año 2010 se expide el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual regula los GAD's y establece en el artículo 1 a la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano como:

El régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (p. 7).

El proceso de descentralización del Estado, que comenzó en la constitución de 2008 y continua con el COOTAD, tiene como objetivo mejorar el bienestar social descentralizando la búsqueda de ayuda pública y focalizándola en grupos más pequeños, facilitando la organización del Estado; sin embargo, esto no es solamente una herramienta de administración, como lo señala Hernán Batallas (2003), “representa la propia vía de gobierno que nos conduce a un Estado equitativo, solidario, redistributivo y organizado” (p. 7).

Para este caso de estudio hemos escogido al GAD de Guayaquil por la importancia que tiene dentro de la economía ecuatoriana. En cifras otorgadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, Guayaquil representa el 20% del Producto Interno Bruto y en términos de recaudaciones tributarias, en el año 2018, Guayaquil aportó con el 27.44%, es decir \$2.680 millones de dólares (MEF, 2019). Además, actualmente la ciudad más densamente poblada de Ecuador y la segunda con más habitantes, con 2'698.077 habitantes, según los datos encontrados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2010).

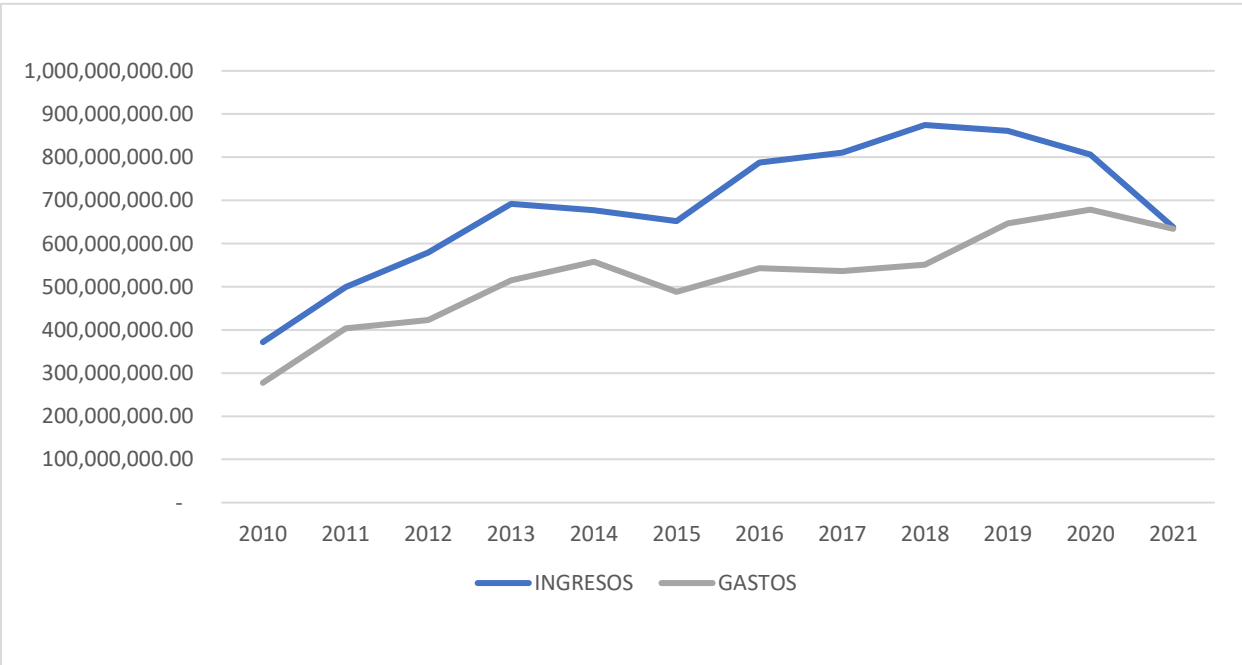
El GAD de Guayaquil, en términos de alcaldes y partidos políticos, no ha tenido cambios significativos en las últimas 3 décadas. Desde la llegada del exalcalde León Febres-Cordero Rivadeneira hasta la actual alcaldesa Cynthia Viteri, la ciudad se ha mantenido bajo una misma ideología política, esto ha ayudado a que la administración financiera de la ciudad se mantenga en una ideología similar.

Por último, es importante acotar que, la política fiscal se entiende como una rama de la política económica que se basa en la gestión de los recursos de un país o, en el caso de esta investigación, de un gobierno autónomo descentralizado. Con el fin de que sus niveles de gasto e ingresos sean controlados por los mandatarios correspondientes y de esta manera ayudar a que las fluctuaciones no sean altas y poder lograr la estabilización de la economía.

La sostenibilidad fiscal indica que el gasto público no debe ser mayor que sus ingresos, para no tener que incurrir en más deuda, y que esta no exceda los límites permitidos por ley.

### 1.2 Descripción del problema

Según el COOTAD en su artículo 265, los GAD's deben presentar un informe anual del estado de sus finanzas en forma de liquidación del presupuesto del ejercicio anterior. Así que tomamos las liquidaciones presupuestarias presentadas por el GAD de Guayaquil desde el año 2010 hasta el 2021, donde a través de un breve análisis de descriptivo, como se muestra en la *Figura 1.1*, notamos que los ingresos se mantenían muy por encima de los gastos aparentando un superávit a primera vista; sin embargo, a partir de 2017 los ingresos se iban acercando cada vez más al nivel de los gastos lo que a primera vista denotaba un problema en la administración de las finanzas públicas del GAD.



**Figura 1.1 Análisis descriptivo de ingresos y gastos, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

Esto nos dio un claro indicio de que posiblemente exista un problema de insostenibilidad fiscal en las finanzas públicas del GAD de Guayaquil y que, a pesar de que, en todos los reportes, presentados y estudiados, el GAD mantenía un creciente superávit en sus finanzas indicando una buena administración pública, podrían existir puntos débiles que puedan provocar una insostenibilidad fiscal en el periodo 2017 - 2021.

Por lo tanto, las variables en lo que nos enfocaríamos para analizar las finanzas públicas serán los ingresos, gastos, el endeudamiento público y la relación que estas tienen cuando son calculadas o definidas como equilibrio, déficit o superávit.

Siguiendo lo mencionado anteriormente, según el COOTAD ingresos y gastos del GAD Municipal de Guayaquil provienen de varias fuentes. En el caso de los ingresos, tenemos que pueden obtenerse por medio de:

- **Transferencias del Estado**, es decir por asignaciones correspondientes del presupuesto general del Estado y que a su vez se subdividen en ingresos permanentes, no permanentes y por competencias transferidas.
- **Ingresos propios**, en esta categoría se incluyen los ingresos por la recolección del pago de diversas tasas e impuestos, venta de bienes y servicios e inversiones, entre otros.
- **Devolución del IVA**, este rubro se incluye debido a que los valores del IVA que los GAD's pagan en compra de bienes y servicios, son devueltos al ser previamente investigados y verificados por el SRI.
- **Transferencias por explotación de recursos no renovables**, es un valor que recibe el Estado por realizar estas actividades y ceden a los gobiernos autónomos descentralizados un cierto porcentaje de dicho ingreso.
- **Ingresos por otras transferencias**, en este apartado incluyen las donaciones que reciben los GAD's, así como los fondos sin contraprestación y los recursos de cooperación no reembolsables.



- **Financiamiento**, en este último ítem se incluye la deuda pública interna y externa, la contratación de títulos y valores y también la captación de ahorro interno y externo.

Para la clasificación de los gastos también tenemos egresos permanentes y no permanentes que a su vez se pueden clasificar en otras subcategorías según los fines investigativos que se requieran, mientras tanto se pueden definir los diferentes tipos de gasto tales como:

- **Gastos corrientes**, dentro de esta categoría entran los gastos en personal, bienes y servicios de consumo, así como también los gastos financieros y otros gastos corrientes que incluyen transferencias y donaciones corrientes.
- **Gastos de inversión**, como su nombre lo indica son todos los egresos que se dan con motivo de inversión, tanto en personal, como en obras públicas y transferencias o donaciones.
- **Gastos de capital**, estos son los gastos en los que incurre el GAD con motivo de compra de activos fijos o bienes de larga duración para mantener la institución.
- **Aplicación del Financiamiento**, en esta categoría encaja el pasivo circulante y la amortización de la deuda pública.

### 1.3 Justificación del problema y limitaciones

La política fiscal en el Ecuador es uno de los pilares fundamentales que deben aplicarse de manera rigurosa, esto dado que somos un país dolarizado y al realizar una correcta aplicación de la política fiscal el crecimiento de nuestra república será homogéneo y estable, esto conlleva a que así todos los ciudadanos puedan desarrollarse de una manera correcta.

Según Hidalgo, P. (2021) y Acosta, N. (2018), hace 20 años que la política fiscal se ha ido desarrollando de acuerdo con las metas y objetivos de los gobiernos de turno, la volatilidad de los mercados externos y las continuas modificaciones, así como también cambios que las leyes y reglamentos de las finanzas públicas han registrado.

Para el caso de los municipios o gobiernos autónomos descentralizados, que en Ecuador se rigen bajo el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD) desde finales del año 2010. Bajo el régimen de la COOTAD, es necesario que los municipios cumplan con:

Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno se conducirán de forma sostenible responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros. (Art. 164, p. 84)

El COOTAD en el artículo 195, literal d, define al término capacidad fiscal: Consiste en comparar la generación efectiva de ingresos propios de cada gobierno autónomo descentralizado con su capacidad potencial incentivando el esfuerzo fiscal, con excepción de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales en los que este criterio no aplica. (p. 77).

Una investigación realizada por Rivera, P. (2010) indica que el crecimiento que están teniendo las finanzas públicas en el marco macroeconómico es lo que dispone como requisito tener diversas herramientas para el análisis de la política fiscal y macroeconómica que a su vez sean eficientes y cada vez mejores. También, en el mismo trabajo, Rivera sostiene que es relevante y muy necesario para el Ecuador, evaluar la sostenibilidad fiscal, debido a que este análisis incluye la evaluación de la deuda pública del país.

Por las razones antes expuestas, es preciso que se realice el análisis de la sostenibilidad fiscal del GAD de Guayaquil partiendo de su déficit/superávit y analizando también su nivel de deuda.

#### **1.4 Pregunta de investigación**

La pregunta de investigación referente se puede plantear de la siguiente manera: ¿Las finanzas públicas del GAD de Guayaquil fueron sostenibles durante el periodo 2017 – 2021?

#### **1.5 Objetivos del proyecto**

##### **1.5.1 Objetivo General**

Analizar la sostenibilidad de las cuentas públicas del GAD de Guayaquil durante el periodo comprendido entre 2017 a 2021, mediante el cálculo del superávit primario requerido y los límites de endeudamiento, para encontrar posibles puntos débiles que puedan derivar en la insostenibilidad de sus finanzas públicas.

##### **1.5.2 Objetivos Específicos**

1. Realizar un análisis del déficit o superávit y el endeudamiento público del GAD de Guayaquil.
2. Determinar la sostenibilidad de las finanzas públicas del GAD de Guayaquil en el periodo 2017 – 2021, a partir del cálculo del superávit primario requerido.
3. Establecer si el GAD de Guayaquil cumple con los límites de endeudamiento público estipulados por la ley.

#### **1.6 Variables de interés**

Las variables que serán analizadas en este trabajo de investigación serán los ingresos corrientes y de capital, de la misma manera los gastos corrientes y de capital, así como la variable del producto interno bruto 'PIB'.

Como se explicó anteriormente los ingresos corrientes del Municipio de Guayaquil están conformados por la recaudación de impuestos, tasas, contribuciones, venta de bienes y servicios de consumo, rentas de inversiones, multas tributarias y no tributarias, transferencias, donaciones y otros ingresos, que serían ingresos propios e ingresos por transferencias que fueron las categorías antes mencionadas.

Por el lado de los ingresos de capital es la suma de los ingresos por ventas de bienes de larga duración, la recuperación de las inversiones y los fondos que ingresan como transferencias o donaciones sin contraprestación que son destinadas a inversión.

Según los criterios en el COOTAD (2010) sobre endeudamiento público y reglas fiscales establecen que:

Los actos, contratos y procedimientos del endeudamiento público de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los preceptos de la Constitución y de las normas establecidas en la ley que regule las finanzas públicas, y se someterán a las reglas fiscales y de endeudamiento público análogas a las del presupuesto general del Estado. (p. 98)

Debido a que el endeudamiento del GAD de Guayaquil ha ido incrementando a través de los años, teniendo diferentes acreedores como la banca pública tanto como privada y acreedores externos, así como también ciertos acreedores internos, es importante realizar este análisis.

Por lo tanto, para el enfoque de los límites de endeudamiento el COPLAFIP (2010) en su artículo 125 indica que cada Gobierno Autónomo Descentralizado debe cumplir con dos puntos previos a la autorización de sus presupuestos y estos tienen que cumplirlos a cabalidad debido a que, si sobrepasan dichos límites, no podrán solicitar créditos a instituciones públicas ni privadas sin antes someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

# CAPÍTULO 2

## 2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

### 2.1 Literatura principal

Los estudios realizados de sostenibilidad fiscal han destacado globalmente, esto debido a que su análisis se relaciona muy estrechamente con la dinámica de la deuda pública, déficit fiscal y el manejo del presupuesto del Estado o de los gobiernos subnacionales o descentralizados (Córdova et. al., 2011), esto conlleva a que se desarrollen diversos métodos que logren medir la sostenibilidad fiscal de dichas entidades, de los cuales se van a revisar dos de los más populares para trasladar dichos modelos al análisis de sostenibilidad de los municipios.

Según el estudio de la sostenibilidad de la política fiscal en el contexto ecuatoriano por Maldonado D. y Fernández G. (2007) para realizar la evaluación de la sostenibilidad de la deuda del Estado, hay que tener presente la perspectiva del crecimiento económico y la tasa de interés y eso conlleva a que haya un esfuerzo de ahorro por parte del Gobierno y realiza un análisis de las variables primordiales para el cálculo del resultado primario y el flujo de caja de este.

La sostenibilidad y la política fiscal en la economía ecuatoriana ha sido revisada y analizada en varios estudios desde hace más de 40 años, estudios de los cuales se ha podido identificar varios modelos econométricos que buscan comprobar que el nivel de deuda de las economías es sostenible tanto en el corto plazo como en el mediano y largo plazo. Así también, los gobiernos descentralizados han sido analizados en conjunto con la finalidad de saber si son sostenibles y si su manejo se ajusta a los parámetros sugeridos por el COPLAFIP y el COOTAD y si el presupuesto que el estado invierte en ellos es el necesario.

Para Hidalgo C. et al. (2021) que se rige bajo lo que norma la Constitución de la República del Ecuador (2008) con un Estado descentralizado los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuentan con sus respectivas autonomías tanto políticas, como administrativas y financieras, para el particular de la investigación los GAD's cuentan desde un aspecto legal autonomía desde el ámbito financiero.

Por lo tanto, con los antecedentes mencionados a lo largo de este capítulo, las cuentas fiscales de los GAD's deben acoplarse a las normativas que establece la constitución y otros organismos reguladores como el COOTAD y el COPLAFIP, para que sus finanzas sean sostenibles y así no empeorar las finanzas nacionales.

## **2.2 Literatura secundaria**

En Colombia, se realizó un trabajo de investigación similar al presente sobre los municipios, con la diferencia que se analizó los 125 municipios que tiene el departamento de Antioquia en el periodo 2008 – 2017. El estudio parte por el análisis de las reglas fiscales que nacen a raíz de la crisis fiscal de la década de 1990, estas son la ley 358 de 1997 y la ley 617 de 200, la cuales nacieron con el objetivo de regular el endeudamiento público de los municipios. En base a esto los investigadores buscan determinar la incidencia de las reglas en la sostenibilidad fiscal del municipio de Antioquia controlando el estudio por medio de las variables existencia de superávit fiscales, la dependencia de transferencias del gobierno central, el tamaño pasivo pensional con relación a los ingresos totales y controlan también por características municipios. (Barrientos-Marín J., et al., 2019).

Para el análisis de las municipalidades de Turquía, se utilizaron datos trimestrales del PIB real en el periodo 2007Q1 y 2017Q4 encontrados en la página oficial de la Dirección General de Cuentas Públicas del Ministerio de Finanzas de Turquía, el principal objetivo de dicha investigación fue analizar si los municipios de Turquía cumplían con los criterios de sostenibilidad fiscal mediante el análisis de la estacionariedad del balance presupuestario primario de los municipios en el periodo 2007 – 2017 utilizando pruebas de raíz unitaria de Dickey Fuller y también la de Perron, y entre los principales hallazgos

se obtuvo que la aplicación de las disposiciones de la regla fiscal numérica y procedimental desde 2002 ha sido efectiva. (Akdugan, U. & Hakan, B., 2018)

Con la investigación de Casas Tragodara, C (2015) se puede demostrar que es importante el análisis del endeudamiento de las municipalidades del Perú para entender cuáles son los factores que inciden en la calidad de la gestión municipal y su paulatino deterioro financiero, en esta investigación se utilizaron los indicadores financieros y de eficiencia y eficacia de los gobiernos subnacionales que son propuestos por el Registro Nacional de Municipalidades y que deben ser presentados anualmente al Ministerio de Economía y Finanzas de dicho país.

# CAPÍTULO 3

## 3. METODOLOGÍA

### 3.1 Fuente de datos e información

Para esta investigación se revisaron los documentos de liquidación presupuestaria presentados por el GAD Municipal de Guayaquil desde el año 2010 al 2021, utilizamos los datos del período 2010 a 2021 para realizar un análisis descriptivo de la evolución del estado de las finanzas públicas del GAD y utilizamos los datos del período 2017 a 2021 para analizar el déficit o superávit global y primario, así como también se requieren los valores de los ingresos corrientes y de capital tanto como los gastos corrientes y de capital, adicionalmente se utiliza la restricción presupuestaria del gobierno, pero excluyendo el pago de los intereses de la deuda, estos datos son proporcionados por el mismo Municipio, se encuentran en la página web del mismo, bajo el nombre de Rendición de Cuentas para los años 2017 a 2021 respectivamente. Cabe mencionar que todos los datos fueron descargados entre el 21 de junio de 2022 y el 6 de julio de 2022.

### 3.2 Descripción de las variables

Empezamos por definir las variables que serán utilizadas a lo largo del cálculo para la metodología según lo que indica el Banco Central del Ecuador. (2017)

- **Superávit/Déficit global**, es el resultado de las operaciones sobre la línea; es decir, es la diferencia entre ingresos tanto corriente como de capital y de gastos corrientes, de capital y de inversión.
- **Superávit/Déficit primario**, es el resultado de la diferencia entre ingresos y gastos, pero sin incluir el pago de intereses. En otras palabras, al superávit o déficit global se le resta el pago de intereses y por esto se considera un indicador



que evalúa la capacidad de pago que tiene la entidad a tratar para hacer frente a sus obligaciones sin endeudarse de más.

De igual manera, se procede a especificar los límites de endeudamiento que constan en el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y que establece dos límites para garantizar la sostenibilidad fiscal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y son los siguientes:

- **Límite de endeudamiento 1**, consiste en el cálculo de la relación porcentual entre el stock de la deuda pública y los ingresos totales (excluyendo el endeudamiento) y este resultado no debe ser superior al 200%.
- **Límite de endeudamiento 2**, es el monto total del saldo de la deuda incluyendo los gastos de financiamiento y este no deberá ser mayor al 25% de los ingresos totales de cada año sin incluir el endeudamiento

### 3.3 Operacionalización de las variables

Por lo que se refiere al modelo de sostenibilidad del endeudamiento, se basará en el Método Analítico Dinámico que plantea el Ministerio de Finanzas que pretende identificar si la entidad sujeta al análisis, en este proyecto el GAD Municipal de Guayaquil, tiene la capacidad de solventar la deuda en el largo plazo por medio del cálculo del superávit primario requerido.

Para el desarrollo y planteamiento del modelo propuesto, se utilizará el modelo propuesto por el Ministerio de Finanzas de donde se obtuvieron los siguientes datos:

- S = Stock de la deuda del Municipio de Guayaquil
- Y = Ingresos fiscales (sobre la línea) del GAD de Guayaquil
- z = Tasa de crecimiento nominal del ingreso en el periodo t
- i = Se utiliza la tasa de interés nominal promedio de las operaciones de deuda del GAD con el Banco del Estado que es del 7,30%; debido a que,

para poder calcular el costo de interés promedio, esto implicaría ir a detalle de la cartera de deuda y no se cuenta con esa información.

$$\beta = \frac{1 + i_t}{1 + z_t}$$

- N = Vida promedio de la deuda pendiente de pago, Se tomará un valor de 13 años, ya que es el plazo promedio de las operaciones de deuda<sup>1</sup> contraída por la entidad municipal.

Una vez definidas las variables más importantes del desarrollo del modelo, se parte con la restricción presupuestaria del Estado según Chiarella (2018) (como se citó en Hidalgo, 2021):

$$G_t + i_t D_{t-1} = T_t + D_t - D_{t-1} \quad (3.1)$$

Esta *ecuación 3.1* representa que el total de gastos es igual a los ingresos más la variación de financiamiento. Por consiguiente, se obtiene el resultado primario, que es la diferencia entre los ingresos fiscales y el gasto primario, luego encontramos la *ecuación 3.2* que representa el saldo o stock de la deuda que va incrementando a medida que con el resultado primario no se logre cubrir el pago de los intereses (Hidalgo, 2021).

$$D_t = (1 + i_t)D_{t-1} - S_t \quad (3.2)$$

Para efectos a nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) señala que la deuda pública, en el caso de los cálculos para el Estado, se relacionan con el nivel de ingresos fiscales. Luego en base a una ecuación en diferencias que surge de la *ecuación 3.2*, representando la relación entre deuda e ingresos y según lo que dicta el Acuerdo Ministerial No. 309 citado por Hidalgo (2021) se incluye N que es el perfil de vencimientos promedio de la deuda pendiente de pago y sobre esta base se obtiene finalmente el superávit primario requerido quedando:

---

<sup>1</sup> En promedio, el perfil de vencimiento de la deuda que tiene el GAD Municipal de Guayaquil es de aproximadamente 12.8 años y en su gran mayoría los créditos que tiene provienen de la Corporación Andina de Fomento CAF y del Banco de Desarrollo del Ecuador BDE.

$$s = \frac{d_t}{\frac{1}{\beta^1} + \frac{1}{\beta^2} + \frac{1}{\beta^3} + \dots + \frac{1}{\beta^N}} \quad (3.3)$$

Consiguientemente, la *ecuación 3.3* es la que se utiliza en este proyecto para conocer cuál es el valor que genera sostenibilidad en las cuentas públicas y ayuda a la mejora en la gestión fiscal del GAD Municipal de Guayaquil como se cita en Hidalgo (2021).

Por otra parte, para el cálculo de los límites de endeudamiento que se detallan en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) tenemos:

➤ **Primer límite de endeudamiento**

$$\frac{\text{stock de la deuda}}{\text{ingresos totales (sin financiamiento)}} \leq 200\% \quad (3.4)$$

➤ **Segundo límite de endeudamiento**

$$\frac{\text{servicio de deuda (amortización e intereses)}}{\text{ingresos totales (sin financiamiento)}} \leq 25\% \quad (3.5)$$

### 3.4 Metodología propuesta

La metodología propuesta se basa en los métodos e indicadores de la sostenibilidad fiscal en el marco ecuatoriano ajustando los parámetros a las variables que tenemos para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el caso de esta investigación se ajusta la metodología para el Municipio de Guayaquil.

Visto que este proyecto es de carácter mixto, es decir que es de tipo descriptivo - explicativo, para la parte cualitativa o explicativa, se utilizó como método de investigación el estudio de casos, debido a que el análisis se centró en el estudio de la sostenibilidad fiscal del Municipio de Guayaquil, y por la parte cuantitativa se realizó un análisis descriptivo de los ingresos y gastos, así como también el cálculo de los límites de endeudamiento de la municipalidad de Guayaquil.

Para el análisis de los indicadores de sostenibilidad fiscal, se utilizó la técnica de observación y nos centramos en los más utilizados para las investigaciones en el contexto ecuatoriano para medir la situación fiscal que es el de superávit primario requerido con la finalidad de obtener información acerca de la posición de un gobierno, en este caso de un gobierno autónomo descentralizado.

Por otro lado, el análisis de los límites de endeudamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se basa en revisar si el GAD Municipal de Guayaquil cumple con los lineamientos sugeridos por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) sobre el endeudamiento y así garantizar su sostenibilidad fiscal.

Luego de haber explicado un poco acerca de la metodología, empezamos realizando los cálculos necesarios con los datos que se obtuvieron a través de las cédulas presupuestarias anuales y en el siguiente capítulo se procede a realizar la explicación de los resultados.

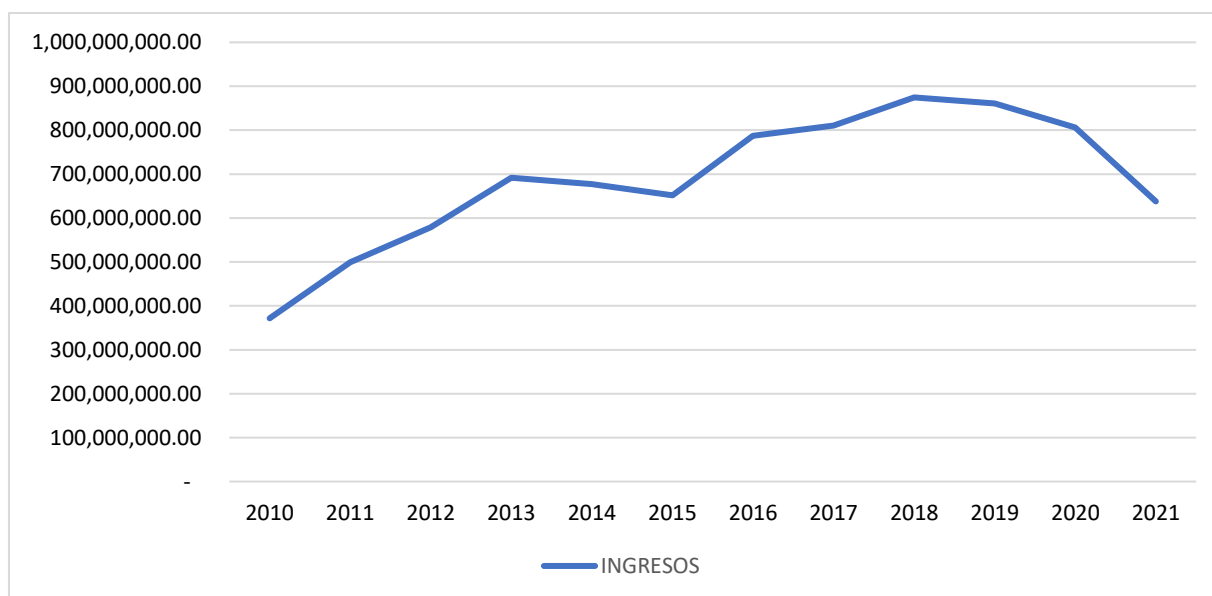
# CAPÍTULO 4

## 4. RESULTADOS

### 4.1 Estadísticos generales

#### 4.1.1 Análisis de ingresos

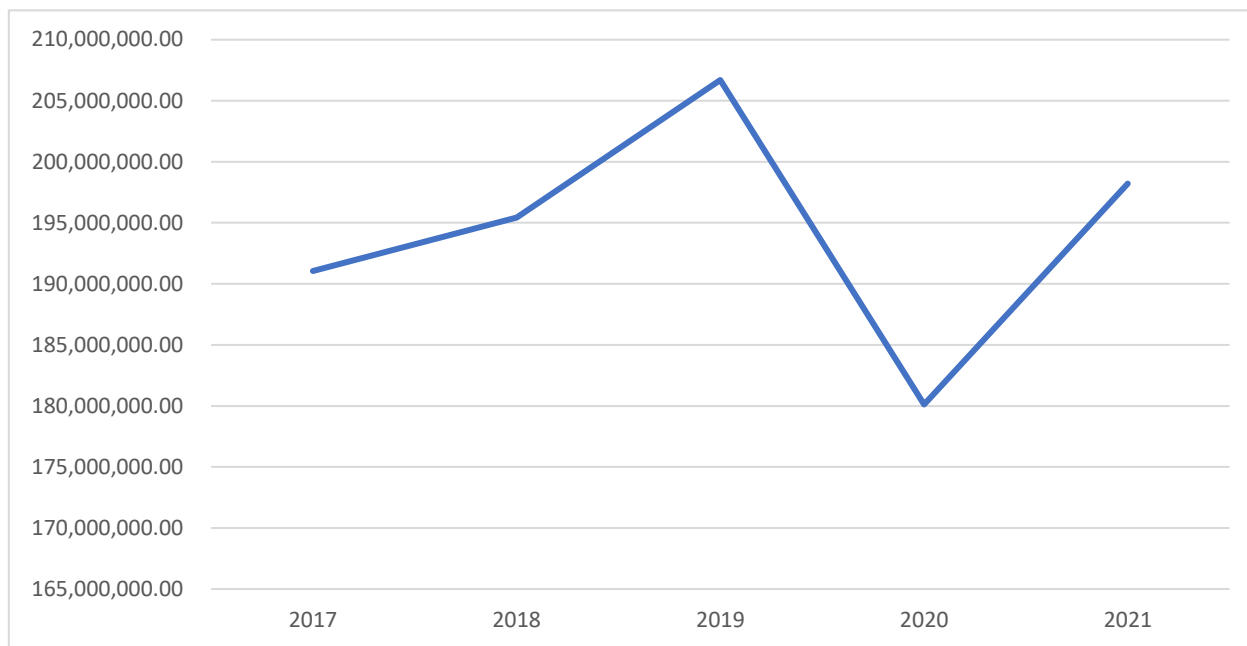
En la *Figura 4.1* se puede observar que los ingresos del GAD de Guayaquil se habían mantenido en constante crecimiento hasta el año 2018 donde empezó una caída drástica y prolongado hasta el año 2021. Por ende, decidimos tomar datos desde el año 2017 para realizar un análisis detallado e identificar los elementos del ingreso que han sufrido más variación desde 2017 a 2021.



**Figura 4.1 Evolución de ingresos del GAD de Guayaquil, 2010 - 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

En primer lugar, se puede observar en la *Figura 4.2* que los ingresos corrientes tuvieron una disminución drástica, lo cual fue provocado principalmente por la disminución

generalizada de ingresos tributarios, no tributarios y aportes y transferencias corrientes, como se puede ver la *Tabla 4.1*.

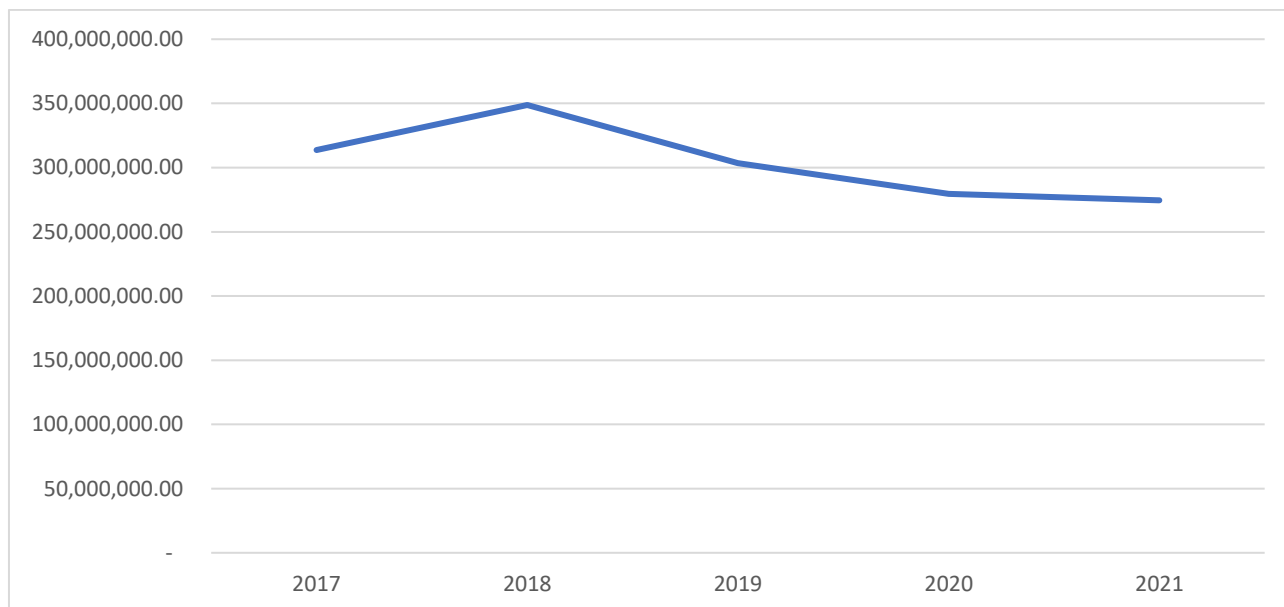


**Figura 4.2 Evolución de ingresos corrientes del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

**Tabla 4.1 Desagregado de ingresos corrientes (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos Tributarios	166.066.042,76	170.859.105,51	172.804.826,61	157.202.233,87	172.258.622,25
Ingresos No Tributarios	17.667.320,57	19.145.047,59	26.348.738,46	20.564.811,42	18.722.234,45
Ingresos Por Aportes y Transferencias Corrientes	7.307.038,23	5.437.199,48	7.540.826,07	2.349.353,09	7.225.504,77
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>191.040.401,56</b>	<b>195.441.352,58</b>	<b>206.694.391,14</b>	<b>180.116.398,38</b>	<b>198.206.361,47</b>

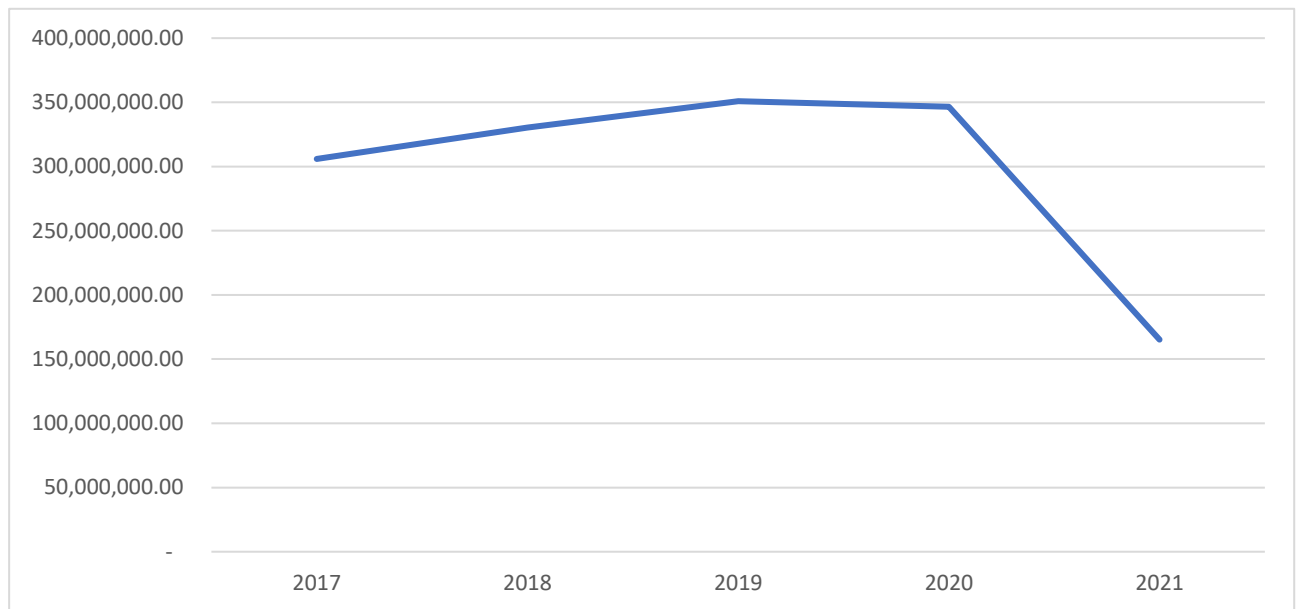
Así mismo, los ingresos de capital y de financiamiento también disminuyeron. Los ingresos de capital a partir de 2018, como se puede observar en la *Figura 4.3* y de manera desagregada en la *Tabla 4.2*, por su parte, los ingresos de financiamiento a partir de 2020, como se puede observar en la *Figura 4.4* y de manera desagregada en la *Tabla 4.2*.



**Figura 4.3 Evolución de ingresos de financiamiento del GAD de Guayaquil, 2010 - 2021**  
[Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]

**Tabla 4.2 Desagregado de ingresos de capital (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

	2017	2018	2019	2020	2021
Ingreso Por Venta De Activos	15.829.137,15	15.911.372,96	14.906.884,14	12.541.165,39	15.663.575,55
Ingreso Por Recuperacion De Inversiones	32.317.097,67	54.053.200,68	0	18.744.937,11	10.000.000,00
Ingreso Por Aportes Y Transferencia De Capital	265.626.889,39	278.808.307,27	288.564.482,40	248.246.940,47	248.866.395,15
<b>Ingresos De Capital</b>	<b>313.773.124,21</b>	<b>348.772.880,91</b>	<b>303.471.366,54</b>	<b>279.533.042,97</b>	<b>274.529.970,70</b>



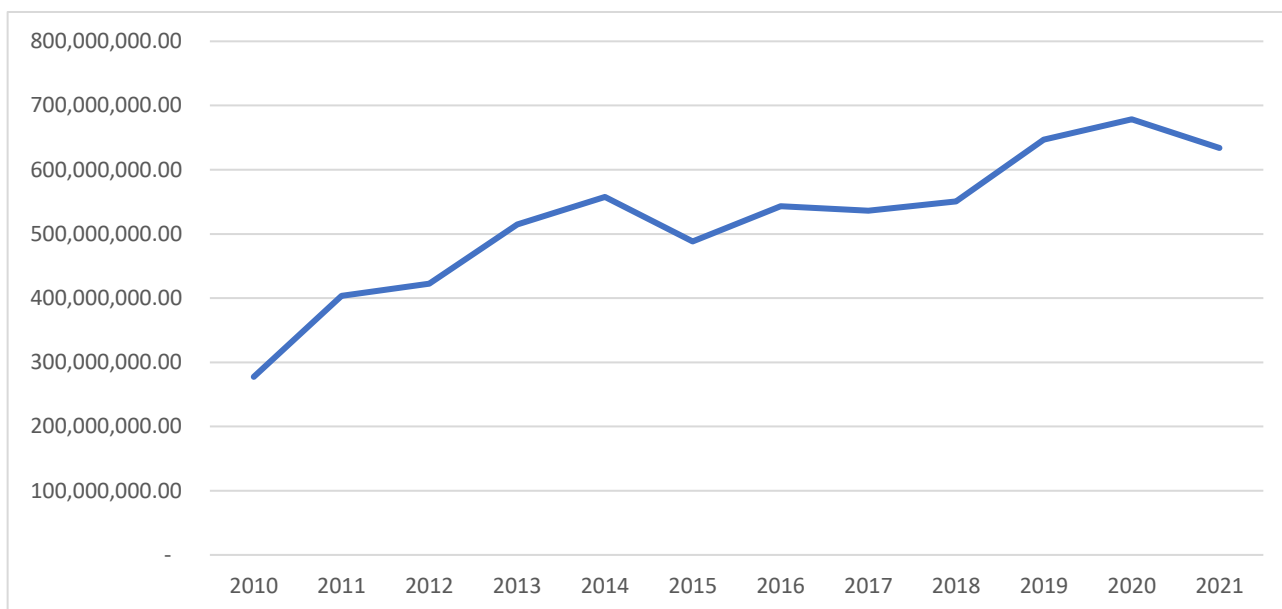
**Figura 4.4 Evolución de ingresos de financiamiento del GAD de Guayaquil, 2010 - 2021**  
**[Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

**Tabla 4.3 Desagregado de ingresos de financiamiento (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

	2017	2018	2019	2020	2021
Ingreso por Financiamiento Interno	252.327.999,22	283.576.340,67	293.799.321,99	269.750.631,14	73.838.541,66
Ingreso por Financiamiento Externo	53.660.451,73	46.802.770,44	57.098.276,22	76.757.164,06	91.360.733,83
<b>Ingresos De Financiamiento</b>	<b>305.988.450,95</b>	<b>330.379.111,11</b>	<b>350.897.598,21</b>	<b>346.507.795,20</b>	<b>165.199.275,49</b>

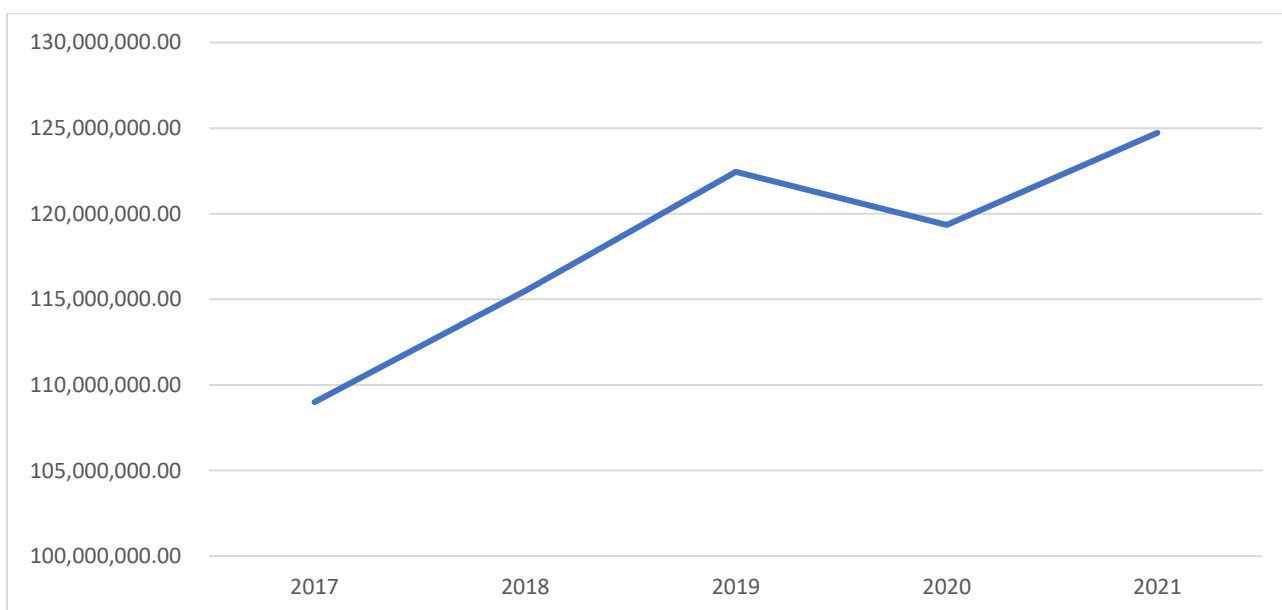
Por otra parte, los gastos han mantenido un crecimiento constante que, a pesar de la disminución de ingresos, solo decrecieron en el periodo 2020 – 2021, como se puede observar en la *Figura 4.5*, lo cual provocó que la brecha entre ingresos y gastos se acorte, nos enfocaremos netamente en el aumento sucedido en el período 2017 – 2021 debido al enfoque de nuestro análisis.





**Figura 4.5 Evolución de gastos del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

Por un lado, el gasto corriente ha mantenido crecimiento constante convirtiéndose en uno de los rubros que más aporta al gasto del GAD, como se puede ver en la *Figura 4.6* y el desagregado de la misma en la *Tabla 4.4*.

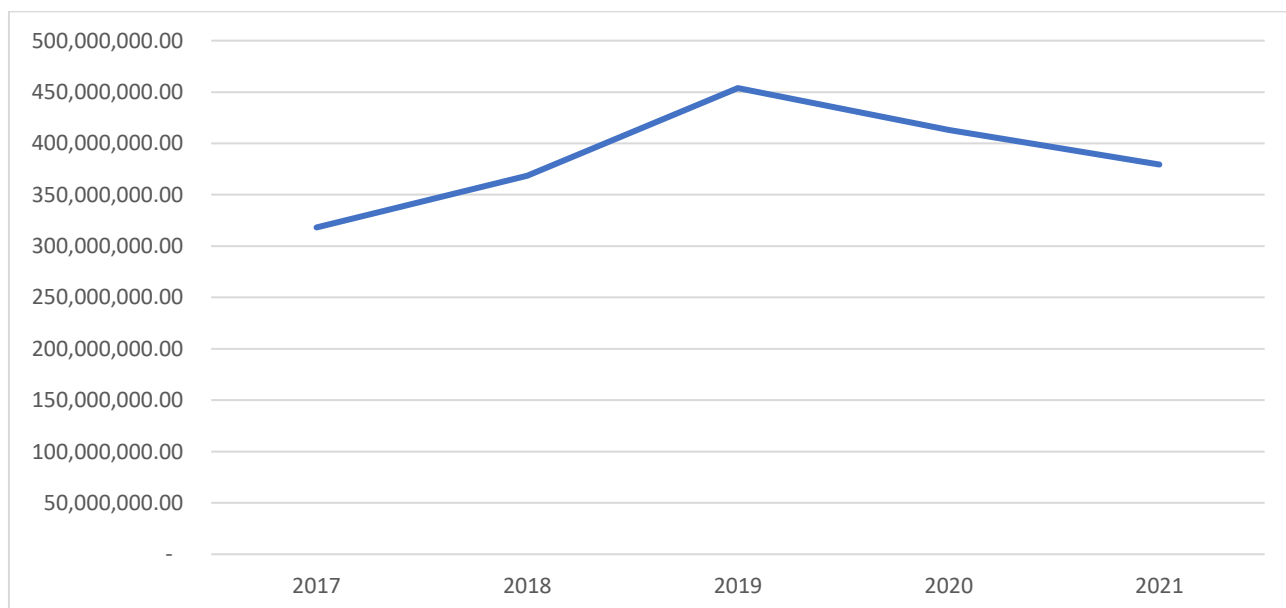


**Figura 4.6 Evolución de gastos corrientes del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

**Tabla 4.4 Desagregado de ingresos de financiamiento (USD) [Datos Cédula  
Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Gastos En Personal	73.185.799,59	74.466.847,38	77.000.902,45	85.258.973,96	87.891.266,50
Prestaciones Seguridad Social	0	0	302.551,53	377.109,56	499.403,75
Bienes Y Serv De Consumo Corr	20.871.417,27	19.165.059,45	20.202.979,68	18.643.881,99	18.383.217,77
Gastos Financieros	5.385.921,98	6.522.841,74	12.411.032,33	9.006.960,53	11.694.918,50
Otros Gastos	5.799.633,83	11.520.556,19	8.928.315,56	2.286.735,67	3.036.900,95
Aportes Y Transf Corrientes	3.756.156,75	3.811.129,93	3.594.623,62	3.771.956,91	3.220.019,36
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>108.998.929,42</b>	<b>115.486.434,69</b>	<b>122.440.405,17</b>	<b>119.345.618,62</b>	<b>124.725.726,83</b>

Con respecto a los gastos de inversión, estos han disminuido a partir de 2019, como se puede ver en la *Figura 4.7* y su desagregado en la *Tabla 4.5*.

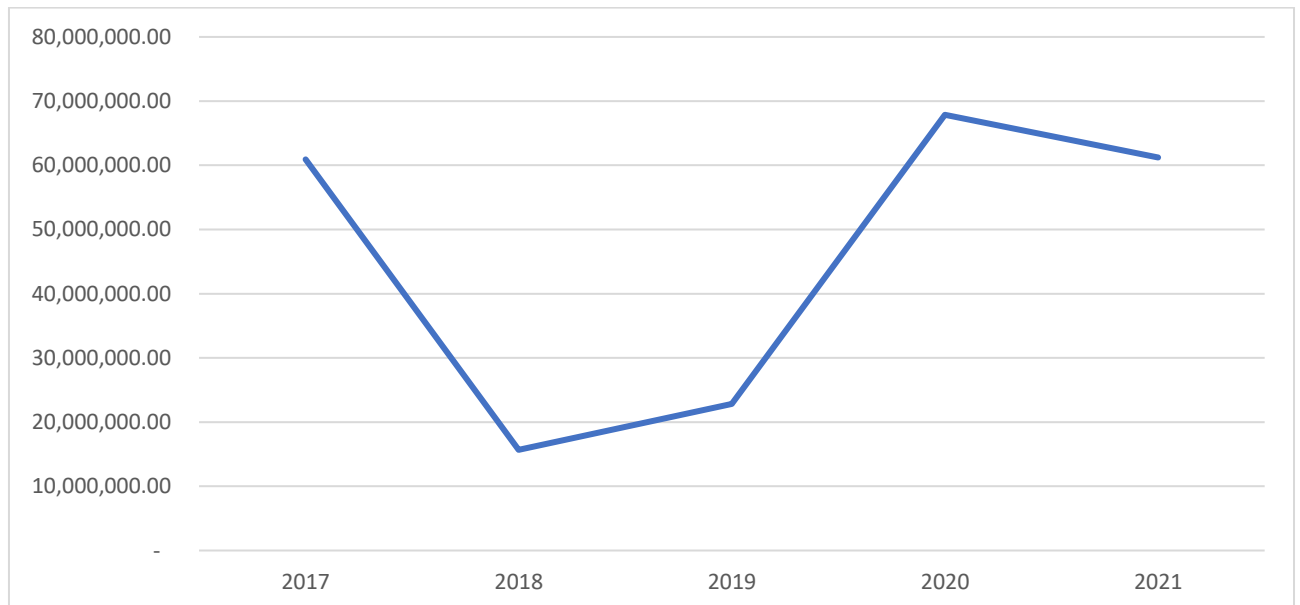


**Figura 4.7 Evolución de gastos de inversión del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos  
Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

**Tabla 4.5 Desagregado de ingresos de financiamiento (USD) [Datos Cédula  
Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

	2017	2018	2019	2020	2021
Gastos En El Personal	50.682,00	0	345.167,21	76.935,83	4.427.111,13
Bienes Y Serv De Consumo	129.264.629,72	132.291.521,92	139.269.536,34	135.471.732,37	131.578.992,76
Obras Publicas	108.540.432,01	80.259.284,55	171.688.650,90	122.395.611,18	80.967.338,03
Otros Gastos De Inv/Produccion	8.690,00	9.400,67	40.049,54	23.196,32	55.241,92
Transf Para Inversion	80.313.850,47	155.985.628,68	142.519.102,48	155.150.385,05	162.393.345,23
<b>Gastos Por Inversión</b>	<b>318.178.284,20</b>	<b>368.545.835,82</b>	<b>453.862.506,47</b>	<b>413.117.860,75</b>	<b>379.422.029,07</b>

Con respecto a los gastos de capital, estos han aumentado a partir de 2018; sin embargo, tuvieron un leve descenso en el período 2020 – 2021, como se puede ver en la *Figura 4.8* y su desagregado en la *Tabla 4.6*

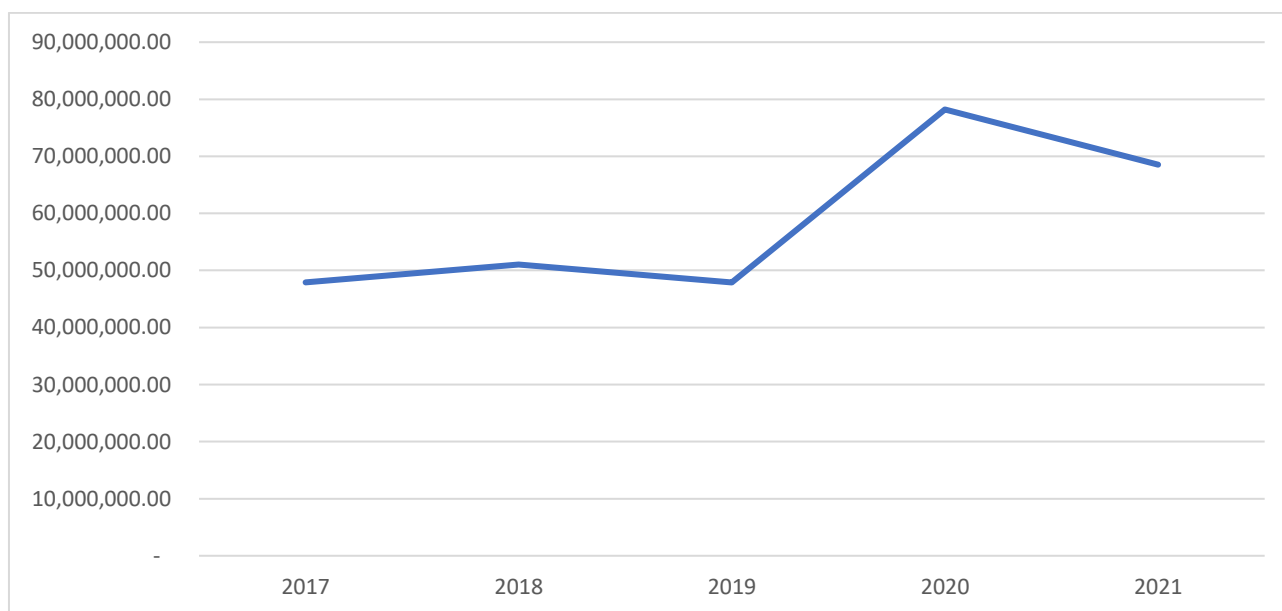


**Figura 4.8 Evolución de gastos de capital del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos  
Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

**Tabla 4.6 Desagregado de ingresos de capital (USD) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

	2017	2018	2019	2020	2021
bienes de larga duracion	15.477.869,16	15.618.101,13	12.790.623,36	16.182.224,94	19.461.417,98
rentas de inv financieras	45.433.333,50	63.663,00	10.050.000,00	51.687.111,18	41.755.054,61
trasnf y donaciones de capital	0	0	0	0	0
<b>Gastos de Capital</b>	<b>60.911.202,66</b>	<b>15.681.764,13</b>	<b>22.840.623,36</b>	<b>67.869.336,12</b>	<b>61.216.472,59</b>

Por último, los gastos de financiamiento tuvieron un crecimiento notable en el período 2019 – 2020, y en el período 2020 – 2021 una leve disminución, como se puede notar en la *Figura 4.9* y el desagregado en la *Tabla 4.7*.



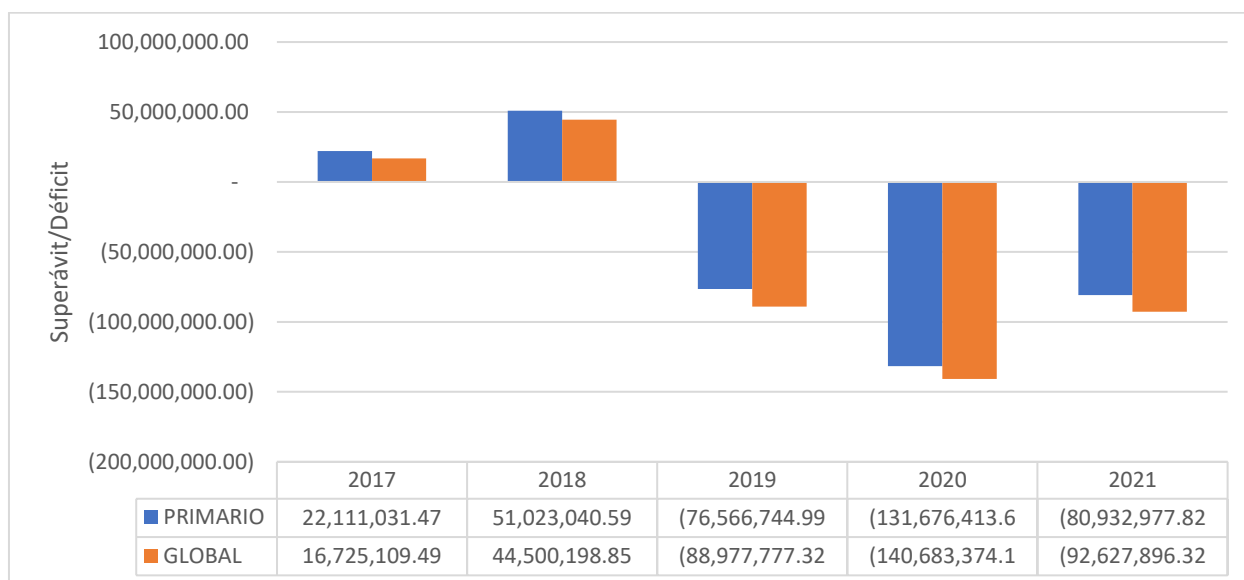
**Figura 4.9 Evolución de gastos de financiamiento del GAD de Guayaquil, 2010 – 2021 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

**Tabla 4.7 Desagregado de ingresos de financiamiento (USD) [Datos Cédula  
Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

	2017	2018	2019	2020	2021
amort de la deuda	32.434.418,89	37.516.502,22	37.463.168,94	42.324.933,19	39.233.274,10
pasivo circulante	15.472.073,19	13.499.613,23	10.450.298,09	35.881.544,08	29.324.593,68
<b>Gastos de Financiamiento</b>	<b>47.906.492,08</b>	<b>51.016.115,45</b>	<b>47.913.467,03</b>	<b>78.206.477,27</b>	<b>68.557.867,78</b>

## 4.2 Resultados primario y global.

Para el análisis de los resultados obtenidos se realizó una comparación en Excel entre los números obtenidos en el superávit o déficit global, primario y presupuestario como se muestra en la siguiente figura.



**Figura 4.10 Comparación entre resultados del superávit o déficit global y primario [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

En la *Figura 4.10* se muestra que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, a partir del año 2019 obtuvo un déficit global y primario mientras que en los dos años anteriores obtuvo un superávit, esto debido a que a pesar de que en el año 2019 los ingresos corrientes aumentaron, así mismo aumentaron los gastos de inversión, en especial los gastos destinados a obras públicas. Sin embargo, para los años 2020 y 2021 los ingresos corrientes y de capital fueron disminuyendo, sobre todo los ingresos

por recuperación de capital que incluso en el año 2019 fueron nulos y por el lado de los gastos en dichos años se observa que estos aumentaron de manera sustancial no solamente porque el personal contratado por el GAD aumentó sino también porque las rentas de las inversiones financieras aumentaron.

En la mayoría de los años dentro del periodo analizado se puede observar un déficit tanto primario como global lo que indica que el GAD Municipal de Guayaquil no estaría generando los suficientes recursos que se necesitan para lograr cubrir los intereses de sus deudas.

**4.3 Resultado superávit primario requerido**

Para el cálculo del superávit primario requerido se utilizó la *ecuación 3.3* y los resultados arrojados por dicha ecuación indican que el superávit primario requerido para el GAD de Guayaquil es de 12,98%, el cual comparándolo con el superávit primario observado de cada año como porcentaje de los ingresos sobre la línea se obtuvo lo mostrado en la siguiente tabla:

**Tabla 4.8 Superávit primario observado (%) [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

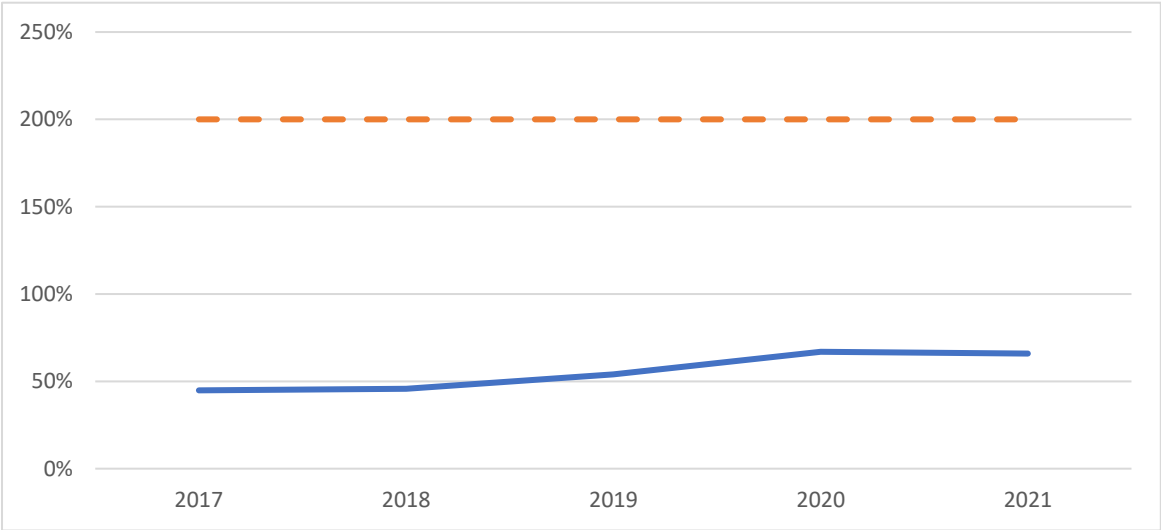
	2017	2018	2019	2020	2021
Resultado primario observado	4.38%	9.38%	-15.01%	-28.65%	-17.12%

El análisis completo consiste en comparar el superávit primario requerido encontrado con la aplicación de la *ecuación 3.3* contra el superávit primario observado del GAD Municipal de Guayaquil, tal como se observa en la *Tabla 4.8* en 2021 el Municipio de Guayaquil presentó un déficit primario desde 2019, cabe mencionar que en ese año fue el cambio de mandato de Jaime Nebot con la actual alcaldesa Cynthia Viteri. A pesar de que en el 2017 y 2018 se puede apreciar un superávit primario, ese no fue suficiente para cubrir la deuda ya que no alcanza el valor del superávit requerido (12,98%).

Estos resultados sugieren que el Municipio de Guayaquil debe realizar un plan de fortalecimiento en el cual se fije la tarea de generar mayores ingresos y tratar de reducir el gasto, para que de esta manera se pueda generar un superávit primario que sea suficiente para que la entidad sea capaz de realizar todos los pagos de manera puntual.

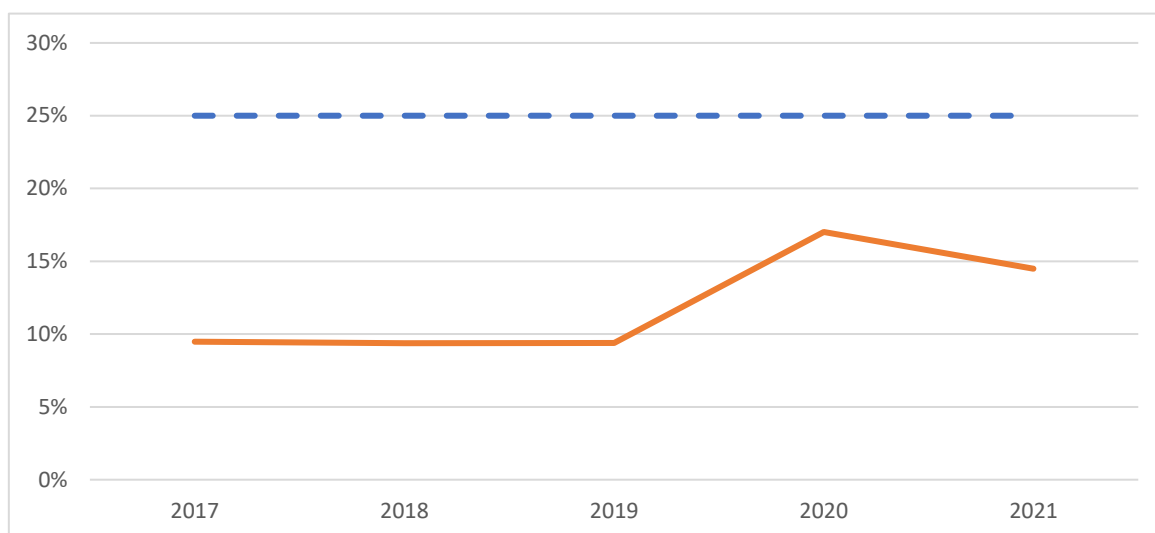
#### 4.4 Resultado de los límites de endeudamiento

En cuanto a los resultados que arrojaron los cálculos de los límites de endeudamiento se puede apreciar que el GAD Municipal de Guayaquil durante el periodo de análisis 2017 – 2021 cumple y está dentro del rango de endeudamiento permitido por el COPLAFIP que fueron mencionados en el capítulo 3 de la investigación presente y tal como se muestra a continuación:



**Figura 4.11 Comparación entre resultados del superávit o déficit global y primario [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

Al analizar el cumplimiento del Municipio de Guayaquil del primer límite de endeudamiento, como se muestra en la *Figura 4.11*, dentro del periodo de análisis el Municipio, la relación entre el saldo de la deuda de cada año y los ingresos totales no ha superado el 200% permitido por la ley.



**Figura 4.12 Límite de endeudamiento #2 [Datos Cédula Presupuestaria del GADM Guayaquil]**

Por otra parte, en el análisis del segundo límite también se evidencia el cumplimiento de lo establecido por la ley como se puede observar en la *Figura 4.12*, que indica que el servicio de la deuda (intereses y amortización) en relación con sus ingresos totales sin incluir el financiamiento, no sobrepasa el 25%. Aunque en el año 2020 estuvo a 8 puntos porcentuales de alcanzar dicho límite. Cabe recalcar que, en ese año, la municipalidad de Guayaquil obtuvo su déficit global y primario más alto del periodo de análisis.

Según lo citado por Hidalgo (2021) el accionar de las municipalidades en general es de evadir los límites fiscales de deuda realizando la transferencia hacia sus empresas públicas para de esta manera poder seguir accediendo a distintos medios de financiamiento, esto se da porque en caso de no cumplir lo dictado por la ley en el COPLAFIP no pueden acceder a más créditos hasta no aliviar sus cuentas y así mismo su sostenibilidad. Estas prácticas surgieron a partir de los cambios que tuvieron las leyes fiscales en el 2006 publicado por el Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM en la Línea Base del Endeudamiento Seccional del Ecuador.



# CAPÍTULO 5

## 5. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 Conclusiones

En el análisis descriptivo se pudo observar que la entidad ha tenido una disminución en sus ingresos provocada, principalmente, por la disminución en ingresos tributarios y la recuperación de inversión. Además, con respecto al análisis de gastos, la entidad a aumentado su gasto corriente, específicamente el gasto en personal y los gastos financieros, así mismo los gastos de capital suman gran parte de este gasto, específicamente los gastos por rentas de inversiones financieras.

Aunque en los años 2017 y 2018 la entidad presentó un superávit en su resultado primario como se muestra en la *Figura 4.10*, ese valor se encuentra por debajo del primario promedio requerido que es el 12,98% por lo que el GAD tiene que hacer una reestructuración de sus finanzas y cuentas públicas para de esta manera intentar alcanzar el valor requerido y así no caer en insostenibilidad. Los resultados globales analizados, desde 2019 son negativos y esto conlleva a que la entidad adquiera más créditos y su endeudamiento aumente.

De acuerdo con el análisis de comparación realizado entre el resultado del superávit primario requerido y el observado se determinó que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil presenta un déficit primario, por lo tanto, no está en la capacidad de sostener los pagos de su deuda en el corto y mediano plazo provocando una situación de insolvencia ya que al no llegar al superávit promedio requerido podría generar el incumplimiento de los pagos.

Como resultado del análisis de las cuentas públicas y del endeudamiento del GAD de Guayaquil se concluye que el endeudamiento no le ha resultado favorable a la sostenibilidad de las finanzas de esta entidad, ya que, pese a que cumple con los rangos

permitidos de endeudamiento, esto ha implicado un aumento significativo del saldo de su deuda por medio de cierta práctica como lo es acceder a créditos a través de sus empresas públicas (Urvaseo, Épico, ATM, entre otras) según la investigación de Hidalgo(2021), conllevando a que la sostenibilidad de sus finanzas públicas se vean comprometidas negativamente porque de esta manera se refinancia el gasto municipal excesivo sobre los ingresos.

## **5.2 Limitaciones**

Entre las limitaciones que se encontraron a lo largo de la investigación podemos enumerar entre ellas que el acceso a la información del GAD Municipal de Guayaquil, aunque debería ser público, fue difícil obtener ciertos datos. En consecuencia, otra de las limitaciones fue que, debido al periodo analizado y la temporalidad, que en este caso fue anual, no se obtuvieron los suficientes datos para realizar otros modelos de sostenibilidad sugeridos por varios estudios en el Ecuador como es el indicador de Blanchard, ya que para ello se trabaja con series de tiempo y los datos encontrados no fueron suficientes.

Por último, nos topamos con la imposibilidad de recoger información financiera de las empresas públicas del GAD de Guayaquil, esto mermó el alcance del análisis de deuda.

## **5.3 Recomendaciones**

Para culminar esta investigación, se podrían enumerar varias recomendaciones para el GAD Municipal de Guayaquil tanto como para futuros trabajos.

- Realizar una evaluación de los gastos corrientes en los que incurre la entidad, debido a que estos han experimentado un gran crecimiento en los últimos períodos, provocando un deterioro en las finanzas públicas del GAD.

- Optimizar los gastos para que puedan invertir en más obras y proyectos que suplan las necesidades que tienen los ciudadanos guayaquileños tomando en cuenta factores geográficos, culturales, entre otros.
- Proponer políticas y estrategias para el fortalecimiento de los ingresos propios para que le permita al GAD Municipal de Guayaquil ser más eficiente al solventar el gasto público y así poder garantizar su sostenibilidad fiscal en el tiempo.
- Realizar un análisis de la deuda del GAD de Guayaquil, pero de manera agregada, es decir, que se incluya la deuda de sus respectivas empresas públicas municipales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta-González, N., & Padilla-Tapia, S. (2018). *Ecuador del boom a la crisis: Política fiscal para postergar el ajuste*. <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/bcoyu/article/view/665/519>
- Akduğan, U., & Agun, B. (2018). *An evaluation on fiscal sustainability of municipalities in Turkey*. <https://doi.org/10.21733/ibad.448210>
- Barrientos-Marín, J., Quintero-Vanegas, J., & y Mendoza-Jaramillo, M. (2020). *Sobre los determinantes de la sostenibilidad fiscal de los municipios en Colombia. El caso de Antioquia, 2008-2017*. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n92a06>
- BCE. (2007). METODOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. *BOLETIN DE INFORMACION ESTADISTICA MENSUAL 4TA ED*(ISSN-0408-327X). <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/metodologia/esf4taed.pdf>
- Casas Tragodara, C. (2015). *Impacto de la capacidad técnica de las administraciones municipales sobre los indicadores de endeudamiento y financieros de las municipalidades del Perú entre 2012 y 2015*. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/casas\\_0.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/casas_0.pdf)
- Consejo Nacional de Modernización del Estado-CONAM (2006). *Línea Base del Endeudamiento Seccional del Ecuador*. <https://repositorio.bce.ec/bitstream/32000/1521/1/L%C3%ADnea%20de%20Base%20del%20Endeudamiento%20Seccional%20del%20Ecuador.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial, 449 Quito-Ecuador*. <https://www.cec-epn.edu.ec/wpcontent/uploads/2016/03/Constitucion.pdf>
- COOTAD. (2010). *CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL. Registro Oficial Suplemento 303*. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- COPLAFIP. (2010). *CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS. Ministerio de Finanzas del Ecuador*. [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\\_PLANIFICACION\\_FINAZAS.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf)
- Gacetas por periodo*. (2015). Alcaldía de Guayaquil. <https://www.guayaquil.gob.ec/gacetas/>

- Hidalgo Segura, C., Herrera Jiménez, M., Londoño Espinosa, S., & y León Serrano, L. (2021). *Sostenibilidad de las cuentas públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador, 2010- 2017*. [http://www.scielo.org.bo/pdf/rfer/v23n23/v23n23\\_a09.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rfer/v23n23/v23n23_a09.pdf)
- Hidalgo-Vinueza, P., & Acosta-González, N. (2020). *Sostenibilidad fiscal: metodología y análisis para la economía ecuatoriana* [PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR PUCE]. <https://doi.org/10.22206/ceyn.2021.v5i1.pp37-69>
- Maldonado, D., & Fernández, G. (2007). *La Sostenibilidad de la Política Fiscal: El Caso de Ecuador*. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Cuestiones/XXIII-III-02Maldonado-Fernandez.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Guayaquil, gran impulsor del desarrollo económico del Ecuador*. <https://www.finanzas.gob.ec/guayaquil-gran-impulsor-del-desarrollo-economico-del-ecuador/>
- Pabón Mier, L. A. (2020). *La emisión de notas promisorias -bonos municipales- como fuente alternativa de financiamiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales* [Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7325/1/T3200-MDA-Pabon-La%20emision.pdf>