

29

EDUCACIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS Y GENERACIÓN DE RECURSOS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

FINANCIAL EDUCATION FOR THE SUSTAINABILITY OF FINANCES AND GENERATION OF RESOURCES OF THE MUNICIPAL DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS

Lenyn Geovanny Vásconez-Acuña¹

E-mail: lenyn.vasconez@ucacue.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9258-3255>

Myriam Alejandra Montero-Cobo¹

E-mail: miriam.monteros@ucacue.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4913-1998>

Cecilia Ivonne Narváez-Zurita¹

E-mail: inarvaez@ucacue.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7437-9880>

Mireya Magdalena Torres-Palacios¹

E-mail: mireya.torres@ucacue.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7724-3313>

Silvia Elizabeth Toaza-Tipamtasig¹

E-mail: silvia.toaza@ucacue.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1780-8287>

¹Universidad Católica de Cuenca. Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Vásconez-Acuña, L. G., Montero-Cobo, M. A., Narváez-Zurita, C. I., Torres-Palacios, M. M., & Toaza-Tipamtasig, S. E. (2022). Educación Financiera y Tributaria para la sostenibilidad de las finanzas y generación de recursos de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. *Revista Conrado*, 19(90), 260-269.

RESUMEN

La investigación tiene por objetivo determinar la dependencia de los GAD Municipales de la Provincia de Tungurahua de las asignaciones MET entre los años 2016 y 2021, y los riesgos de la sostenibilidad de las finanzas municipales si no se asume como reto la educación financiera y tributaria en todos los niveles del Estado. La información utilizada corresponde a los ingresos y egresos devengados por cantón, con lo cual se efectúa el análisis horizontal y vertical de las cédulas de ingresos y egresos, obteniendo el comportamiento de los mismos, en lo posterior se realiza el cálculo de indicadores financieros, para establecer la sostenibilidad financiera de las municipalidades. En el 78% de las entidades objeto de estudio, las finanzas municipales, no son sostenibles a mediano y largo plazo, debido a la sujeción de las asignaciones del estado. Para alcanzar la sostenibilidad de los GADs debe existir un cambio de paradigma en las autoridades, funcionarios y ciudadanía en general; entender que el Municipio está para cumplir con la obra pública.

Palabras clave:

Municipio, educación financiera, ingresos, egreso, tributos, sostenibilidad.

ABSTRACT

The objective of the research is to determine the dependence of the Municipal GAD of the Province of Tungurahua on the MET allocations between 2016 and 2021, and the risks of the sustainability of municipal finances if financial education is not assumed as a challenge in all state levels. The information used corresponds to the income and expenses accrued by canton, with which the horizontal and vertical analysis of the income and expense certificates is carried out, obtaining their behavior, later the calculation of financial indicators is carried out, to establish the financial sustainability of municipalities. In 78% of the entities studied, municipal finances are not sustainable in the medium and long term, due to the subjection of state allocations. To achieve the sustainability of the GADs, there must be a paradigm shift in the authorities, officials and citizens in general; understand that the Municipality is there to comply with the public work.

Keywords:

Municipality, financial education, income, discharge, taxes, sustainability.

INTRODUCCIÓN

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) afirma que la educación financiera corresponde a un proceso mediante el cual los consumidores / inversores logran un adecuado entendimiento de los productos, servicios, riesgos y oportunidades financieras, de manera que pueden realizar elecciones informadas para la consecución de su bienestar financiero. Es decir, se trata de información financiera y comportamientos del mercado que propician el cumplimiento de metas financieras (Nava et al., 2020).

La educación financiera y tributaria parte del análisis de nociones básicas tanto de características como uso de productos financieros y, luego avanza con el estudio de habilidades y actitudes para la gestión de las finanzas y tributos, las cuales generan cambios positivos en las organizaciones. En el caso de las instituciones públicas, el escenario no es diferente, puesto que la educación financiera y tributaria bajo este contexto históricamente han evolucionado hacia nuevas concepciones e implicaciones de las políticas públicas y el abordaje de procesos económicos regionales y territoriales (Mungaray et al., 2021; Bozzo & Remeseiro, 2021).

En este sentido, los conocimientos adquiridos por los profesionales y funcionarios públicos que actúan como responsables de las finanzas en las distintas entidades públicas, deben permitirles estar en capacidad de desarrollar de manera íntegra el ciclo presupuestario en cada una de sus fases: programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación, clausura y liquidación.

De manera particular, en Ecuador se ha identificado que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) presentan dificultades para la autogeneración de recursos propios durante el ejercicio de sus competencias, siendo la causa principal las insuficientes capacidades institucionales para cumplir integralmente con sus funciones, y especialmente con la gestión presupuestaria.

Por lo antes indicado y con la finalidad de que los GAD garanticen los derechos de la ciudadanía, se considera necesario fortalecer las capacidades, habilidades y actitudes de los funcionarios públicos, a través de programas de educación financiera y tributaria y asistencia técnica, ya que las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno del Ecuador, deben ser tratadas bajo los lineamientos establecidos en la Constitución de la República, la cual se establece en su artículo 286: ***“Finanzas Públicas se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y***

justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”. (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

En este mismo sentido, la Carta Magna define pautas generales sobre el endeudamiento público, así el artículo 289 dice: “La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público”. (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

Por más de una década, debido al notable déficit presupuestario, generado por un excesivo gasto público y la insuficiente generación de ingresos, dejando de lado, por supuesto, el período del auge petrolero, Ecuador ha tenido que recurrir de manera frecuente a créditos, lo cual ha provocado que los índices de este último con relación al Producto Interno Bruto (PIB) sean extremadamente elevados. De acuerdo con los datos del Observatorio de la Política Fiscal, la deuda pública externa e interna representa el 51% del PIB, es decir, \$ 55.648 millones de dólares (Morales et al., 2020).

Evidentemente, los altos índices de endeudamiento, son una violación a lo determinado en el artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que establece: ***“Límite al endeudamiento público- El monto total del saldo de la deuda pública realizada por el conjunto de las entidades y organismos del sector público, en ningún caso, podrá sobrepasar el cuarenta por ciento (40%) del PIB”*** (Ecuador. Asamblea Nacional, 2010); mismo que fue derogado en el año 2020, determinándose nuevos lineamientos para la contratación de deuda, mismos que se establecieron en la Sección II De la Regla de Deuda y Otras Obligaciones.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), se constituyen en el nivel de gobierno que más presencia tienen en territorio; los mismos cuentan con autonomía política, administrativa y financiera, como garantías constitucionales y que se regulan a través de la emisión del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010).

En el ámbito financiero, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010), art. 165 se define que a los GAD Municipales, les corresponde generar sus propios recursos y además recibirán parte asignaciones del Estado, esto último se encuentra

relacionado, en especial con las asignaciones realizadas por el Modelo de Equidad Territorial en la provisión de bienes y servicios públicos (MET), montos que son establecidos en consideración de lo determinado en el art. 193 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010), resulta interesante que, justamente el mismo Estado, para la asignación de recursos en su análisis considere factores como la capacidad fiscal definida como: “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”; y, esfuerzo fiscal considerado como: **“La distribución de recursos por este criterio se realizará asignando el cincuenta por ciento (50%) en partes iguales a todos los gobiernos autónomos descentralizados y el otro cincuenta por ciento (50%) en relación entre los ingresos totales y gasto corriente”**. (Ecuador. Asamblea Nacional, 2015)

En lo que respecta, al endeudamiento, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010) en su art. 211 es muy claro en establecer para qué debe contraerse deuda, indicando: **“Los ingresos provenientes del endeudamiento constituyen ingresos no permanentes y únicamente financiarán egresos no permanentes, es decir, programas y proyectos de mediano y largo plazo debidamente priorizados en sus respectivos planes de desarrollo territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo”**.

El esfuerzo fiscal, consagrado en la Constitución como mecanismo de transferencia y de medición de la eficiencia de los GADs, debe verse reflejado en las políticas de gestión de las administraciones municipales (Oyervide, 2012). En la actualidad, aún es un reto para los GAD Municipales, pese a contar con todas las facultades, tener capacidad fiscal efectiva a través de la creación, determinación, recaudación y en general gestión de recursos de autogestión, que permita mantener un equilibrio con relación al financiamiento de los egresos, es decir, el cumplimiento de las reglas fiscales; pues la dependencia de las transferencias del estado han sido un denominador común a lo largo de la historia.

La investigación tiene por objeto determinar la dependencia de los GAD Municipales de la Provincia de Tungurahua de las asignaciones MET entre los años 2016 y 2021, y los riesgos de la sostenibilidad de las finanzas municipales si no se asume como reto la educación financiera y tributaria en todos los niveles del Estado.

Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010) en su Art. 28, cada circunscripción territorial tendrá un GAD para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias, una de estas es la creación de tasas, (Asamblea Nacional, 2015), siendo un objetivo proporcionar un instrumento legal, con el carácter de orgánico, que fortalezca la autonomía de los gobiernos municipales a través de reformas en materia de administración y reformas tributarias, estas últimas con el objeto de racionalizar impuestos y tasas del ámbito local; actualizar permanentemente las bases imponibles, fortalecer la autonomía financiera municipal con recursos propios; entregar al concejo municipal la responsabilidad de fijar tarifas y aplicar políticas de incentivo tributario, para promover el desarrollo de sus cantones (Pérez & Cantuña, 2015), que permitirá el incremento de ingresos propios para los GADs; y, con ello mejorar la capacidad fiscal, misma que se puede definir como la facultad de una jurisdicción para generar impuestos y otros ingresos de sus propias fuentes.

En este sentido, la capacidad fiscal es esencial para todas las jurisdicciones, en virtud de que los gobiernos locales necesitan recursos financieros para llevar a cabo sus funciones, en correspondencia con lo que manifiestan Pérez & Cantuña (2015), quienes definen que la capacidad fiscal es esencial para todas las jurisdicciones, grandes y pequeñas, que requieren recursos para llevar a cabo sus funciones sin depender de decisiones y factores exógenos, esto lo pueden realizar los GADs a través de la creación de tasas y contribuciones, que corresponden a los gravámenes fijados por los gobiernos seccionales. Las tasas se pueden entender como pagos que un usuario hace por un servicio prestado, por ejemplo, el pago de tasas es el servicio de agua potable.

Esta creación de tasas por parte de los GADs, es la determinación tributaria, que corresponde al conjunto de actos provenientes del sujeto pasivo o emanados de la administración tributaria, encaminados a establecer la existencia de un hecho generado, base imponible o una cuantía tributaria en un caso particular, así lo señala la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno en su Art. 258 (Ecuador. Asamblea Nacional, 2010). Sin embargo, no basta tan solo con la creación de tasas, es importante que este proceso vaya acompañado de una adecuada y eficiente recaudación, que, de acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010), Art. 342, la recaudación de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados se hará directamente por la unidad financiera (Asamblea Nacional, 2010).

Se podrá recurrir a mecanismos de delegación para la recaudación, sin que esto implique el traspaso de la titularidad como sujeto activo de la obligación tributaria por parte del gobierno autónomo descentralizado. La máxima autoridad financiera aplicará el principio de la separación de las funciones de caja y contabilidad, logrando así una eficiente gestión tributaria, basada en acciones como la generación de incentivos tributarios o fiscales, que permita a los GADS obtener una sostenibilidad financiera, que tenga por objeto describir ya sea las fuentes de fondos obtenidos para financiar un déficit o, alternativamente, la utilización de fondos disponibles producto de un superávit, con el propósito de medir el efecto que en la economía tienen las operaciones financieras realizadas por este nivel de gobierno (Pérez & Cantuña, 2015), la misma que está orientada al desarrollo integral de la gestión presupuestal, financiera y contable de la Institución.

Esta gestión se medirá a través del cálculo de indicadores financieros, los mismos que son primordiales para un correcto análisis y valoración de la situación financiera actual y anterior de una empresa, estableciendo estimaciones y predicciones sobre entornos a futuro, por medio de un análisis a corto y largo plazo. Varios autores, con sus publicaciones, apoyan teóricamente al estudio desarrollado, entre ellos Rosillón Nava (2009); de igual importancia es la estructura de indicadores de gestión que se convierten en los signos vitales de la organización, y su continuo monitoreo permite establecer las condiciones e identificar los diversos síntomas que se derivan del desarrollo normal de las actividades, se debe contar con el mínimo número posible de indicadores que garanticen la disponibilidad de información constante, real y precisa sobre aspectos tales como la efectividad, la eficacia, la eficiencia, la productividad, la calidad, la ejecución presupuestal (Beltrán, 2005).

Contar con indicadores de gestión es de gran importancia, ya que permite conocer las desviaciones de una meta y con ello tomar medidas correctivas y de ser posible, preventivas, con la finalidad de llegar al cumplimiento de los objetivos institucionales. Cabe mencionar que, para alcanzar la sostenibilidad de los GADs, es importante identificar estrategias de mejora continua en la gestión tributaria, de tal forma que los ingresos solventen las necesidades de gasto.

MATERIALES Y MÉTODOS

La visión epistemológica para el desarrollo del presente trabajo se enmarcó en el paradigma positivista, por cuanto los datos se obtuvieron del conocimiento, experiencia y observación de la información.

La metodología se enmarcó bajo el enfoque cualitativo y cuantitativo (Hernández et al., 2014). Para el análisis de las variables, se utilizó el tipo de investigación descriptiva, puesto que se analizaron los ingresos, gastos, endeudamiento, los mismos que se van a correlacionar para la determinación de los factores que deben ser objeto de ajuste, a fin de mantener un manejo sostenible de las finanzas de los GAD Municipales de la provincia de Tungurahua.

La información utilizada corresponde a los ingresos y egreso devengados por Cantón, con lo cual se efectúa el análisis horizontal y vertical de las cédulas de ingresos y egresos, obteniendo el comportamiento de los mismos entre el año 2016 y 2021, posteriormente, se realiza el cálculo de indicadores financieros, establecidos y utilizados por el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE), para determinar la sostenibilidad financiera de las municipalidades, lo que permitió identificar estrategias de mejora continua en la educación y gestión financiera y tributaria.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

De la información consolidada entre los años 2016 y 2021, se establecieron las fluctuaciones de los ingresos totales de las Municipalidades de la provincia de Tungurahua, obteniéndose los resultados que se presentan en la tabla 1:

Tabla 1. Ingresos de los GAD Municipales de la provincia de Tungurahua.

GADM /Año	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
GADM Ambato	137.257.870,21	141.568.084,48	148.028.938,31	154.939.489,60	120.554.456,14	153.762.809,88
GADM Pelileo	24.999.723,73	17.962.773,63	18.183.663,40	19.960.952,43	14.988.980,29	14.228.137,66
GADM Pillaro	20.621.563,64	16.939.175,50	12.741.930,79	11.395.050,18	12.607.256,91	15.123.699,84
GADM Baños	16.679.606,69	14.890.285,95	13.948.043,52	13.880.303,05	10.817.377,49	13.153.217,95

GADM Tisaleo	8.361.337,21	6.847.289,71	5.510.203,45	5.695.284,09	4.730.834,14	5.241.281,06
GADM Quero	6.451.010,87	6.319.967,24	6.891.756,80	7.528.116,52	7.909.790,07	9.015.450,47
GADM Cevallos	5.120.496,04	4.937.472,31	4.544.928,34	4.853.170,42	4.275.703,27	4.674.160,35
GADM Mocha	3.263.519,58	3.475.189,84	4.059.580,60	4.005.838,15	3.652.441,77	3.439.575,77
GADM Patate	3.936.797,69	4.863.830,86	7.420.051,01	5.397.276,82	5.472.223,78	6.508.194,84

La tabla 1 muestra los ingresos de los GAD Municipales de la provincia de Tungurahua desde el año 2016 hasta el año 2021, evidenciándose que en el año 2016 los municipios de Pelileo, Píllaro, Baños, Tisaleo y Cevallos tuvieron los niveles más altos de recaudación, estos, con relación al año 2021 y se han reducido de manera progresiva.

En cuanto a los municipios de Ambato, Quero, Mocha y Patate, pese a que han existido fluctuaciones de un año a otro, no fueron significativas. En el año 2020, como efecto de la pandemia en los GAD Municipales Ambato, Pelileo, Píllaro, Quero y Patate, existió una reducción promedio del 20% de los ingresos con relación al año 2019, en tanto que, los Municipios de Baños, Tisaleo, Cevallos y Mocha, generaron ingresos globales superiores al año que antecede.

En el año de pandemia COVID-19, los ingresos totales de las Municipalidades tuvieron cierto grado de reducción; sin embargo, la falta de gestión tributaria ocasionó que las entidades no hayan generado normativa que permita beneficiar a los contribuyentes con descuentos o exenciones limitados por lo establecido en art. 169 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010), que dice: **“Las medidas de compensación consistirán en la creación o aumento de tributo o contribución, la ampliación de la base de cálculo asociada a la incorporación de nuevos contribuyentes o el aumento de alícuotas”**; entendiéndose que, las disminuciones en los ingresos son consecuencia de la falta de pago, ocasionada por la crisis económica a nivel global.

En cuanto a las asignaciones por concepto de Modelo de Equidad Territorial, recibidas por parte de los Municipios objeto de estudio, se ha efectuado el cálculo de la representatividad de estas, con relación al total de los presupuestos de ingresos totales:

Tabla 2. Representatividad asignaciones MET.

GADM /Año	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021	PROMEDIO
GADM Ambato	24,56%	27,86%	27,16%	27,53%	23,81%	22,90%	25,64%
GADM Pelileo	25,93%	41,50%	56,88%	38,80%	39,21%	47,13%	41,57%
GADM Píllaro	24,40%	37,87%	54,00%	51,16%	38,45%	38,10%	40,66%
GADM Baños	14,42%	21,98%	23,88%	26,09%	20,98%	20,71%	21,34%
GADM Tisaleo	49,48%	49,32%	52,43%	47,36%	39,64%	39,07%	46,22%
GADM Quero	45,33%	51,53%	52,62%	50,22%	34,51%	34,40%	44,77%
GADM Cevallos	31,79%	33,21%	42,53%	37,40%	32,73%	32,01%	34,94%
GADM Mocha	43,57%	47,18%	44,74%	43,20%	39,42%	44,36%	43,75%
GADM Patate	57,27%	51,90%	34,82%	47,50%	35,29%	33,30%	43,35%

De la información presentada en la tabla 2, se puede establecer que, en siete de los nueve municipios de la provincia de Tungurahua, los ingresos recibidos del Presupuesto General de Estado representan, en promedio, el 42% de sus presupuestos de ingresos totales; es decir, el 78% de los municipios no tienen una adecuada política tributaria que les permita ser autosustentables, y, en caso de prescindir de las asignaciones MET, corre riesgo la sostenibilidad de dichas instituciones.

Como parte de los ingresos que financian los presupuestos de los GAD Municipales, se encuentran contemplados los de financiamiento, obteniendo como resultado del análisis de la relación de los recursos obtenidos de créditos con el total de los ingresos, lo siguiente (Tabla 3):

Tabla 3. Relación ingresos por créditos con el total de los ingresos.

GADM /Año	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
GADM Ambato	2,55%	4,00%	4,47%	6,86%	1,82%	2,74%
GADM Pelileo	9,04%	4,55%	0,00%	1,77%	0,00%	0,00%
GADM Pillaro	1,27%	5,84%	8,76%	0,61%	1,20%	0,00%
GADM Baños	8,74%	15,02%	1,42%	1,73%	2,03%	7,84%
GADM Tisaleo	10,10%	1,57%	7,59%	8,75%	2,96%	0,00%
GADM Quero	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
GADM Cevallos	15,37%	2,73%	0,00%	0,00%	0,00%	3,83%
GADM Mocha	11,85%	3,75%	9,96%	0,00%	0,00%	0,00%
GADM Patate	0,44%	9,25%	5,23%	2,04%	0,00%	0,00%

Los datos analizados corresponden a los ingresos devengados, por tanto, puede evidenciarse que no se recibieron desembolsos por parte de las instituciones financieras, ocasionado, en gran medida, por falta de presentación de documentación u otros aspectos relacionados con la ejecución de los proyectos.

Puede observarse que, los porcentajes de dependencia del endeudamiento son mínimos, en su mayoría, sin embargo, se ratifica que existe un déficit de recursos generados por las entidades, para cubrir sus necesidades de inversión.

Con el propósito de establecer las variaciones presentadas en los últimos 6 años, respecto de los egresos, se realizó la tabla 4:

Tabla 4. Egresos de los GAD municipales de la provincia de Tungurahua.

GADM /AÑO	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
GADM Ambato	90.226.238,62	98.645.328,84	103.696.533,34	110.699.005,68	80.511.416,33	98.891.594,12
GADM Pelileo	20.017.831,95	15.611.925,10	10.919.138,10	14.345.978,06	13.772.559,53	12.555.247,37
GADM Pillaro	13.047.852,31	11.443.662,35	10.682.837,09	6.519.414,40	5.968.849,10	9.034.036,55
GADM Baños	14.467.914,37	13.353.744,46	14.458.440,06	11.321.878,95	8.581.961,43	10.463.237,48
GADM Tisaleo	6.803.613,20	5.831.639,01	3.980.449,21	5.228.446,15	2.909.089,39	3.956.248,87
GADM Quero	8.741.312,55	4.114.136,21	4.223.601,92	3.510.134,37	3.787.403,99	3.677.472,26
GADM Cevallos	3.298.841,58	3.289.023,24	2.866.943,74	3.321.576,55	2.987.262,80	3.683.276,49
GADM Mocha	2.115.035,32	2.077.730,19	2.685.766,31	2.815.481,05	2.778.501,22	2.639.532,91
GADM Patate	3.532.638,24	3.067.689,32	4.439.268,56	3.139.611,20	2.210.779,28	3.888.637,34

En el caso de los egresos, no mantienen una tendencia, debiendo resaltar que en el año 2020, ocho de nueve GAD Municipales redujeron sus gastos totales lo cual se encuentra ligado a la disminución de sus ingresos; de igual forma los esfuerzos de estas instituciones se direccionó a apoyar de manera coordinada con el Gobierno Central, para tomar acciones que contrarresten y mitiguen los efectos de la pandemia COVID-19, lo que ocasionó, que los GADs, reforme sus Planes Operativos Anuales (POA), Planes Anuales de Contratación (PAC) y Plan Anual de Inversión (PAI), provocando una reducción de la ejecución total de sus egresos.

Como parte del análisis se consideró relevante, establecer la distribución de los egresos de acuerdo con su naturaleza, en donde se puede visualizar, cuáles son los de mayor relevancia en cada una de las municipalidades (figura 1).

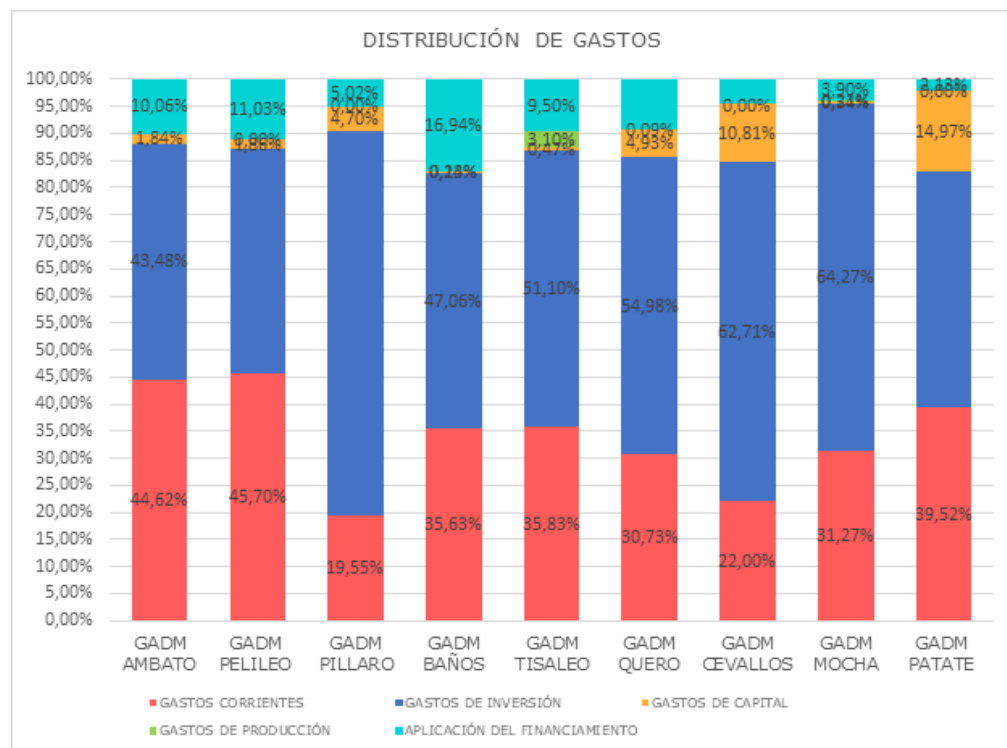


Figura 1. Distribución de gastos.

En la figura 1 se analiza el comportamiento de la información del año 2021. A simple vista se puede distinguir que, la mayoría de los GAD Municipales, destinan un monto significativo para cubrir sus gastos corrientes, superando así un 30%, del total de sus presupuestos. De acuerdo con el análisis realizado de los ingresos, se estableció que los municipios financian sus actividades con recursos provenientes del endeudamiento, en contraste, en los egresos, se encuentran contemplados los valores destinados al pago de la amortización de la deuda e intereses, en donde las Municipalidades de Ambato, Pelileo y Baños, presentan los porcentajes más elevados de asignación de recursos para cubrir estas obligaciones.

En el caso de las Municipalidades que presentan una mayor asignación de recursos para pagar el servicio de la deuda, también tienen un porcentaje elevado de su presupuesto destinado a la ejecución de proyectos de inversión, por lo que existe una estrecha relación entre los recursos obtenidos mediante créditos con el destino que se les da a los mismos.

En la normativa nacional se regulan varios parámetros que deben ser observados, de manera obligatoria, por los GADs, en cuanto a los techos se establece: *“La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y otras obligaciones; y, sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y, 2. 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 endeudamiento”*. (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

En este contexto, los municipios de la provincia de Tungurahua, en el año 2021, destinan recursos para el pago del servicio de la deuda, así:

Tabla 5. Servicio de la Deuda.

GADM /AÑO	Amortización de la deuda	Intereses	Servicio de la deuda	Presupuesto total	Relación %
GADM Ambato	9.945.287,93	3.545.745,83	13.491.033,76	98.891.594,12	13,64%
GADM Pelileo	1.384.638,45	677.552,84	2.062.191,29	12.555.247,37	16,42%
GADM Pillaro	453.429,06	241.715,75	695.144,81	9.034.036,55	7,69%
GADM Baños	1.064.382,89	548.759,02	1.613.141,91	10.463.237,48	15,42%
GADM Tisaleo	329.033,66	113.094,36	442.128,02	3.956.248,87	11,18%
GADM Quero	-	-	-	3.677.472,26	0,00%
GADM Cevallos	165.175,51	28.440,72	193.616,23	3.683.276,49	5,26%
GADM Mocha	102.989,89	66.562,44	169.552,33	2.639.532,91	6,42%
GADM Patate	82.861,54	66.053,84	148.915,38	3.888.637,34	3,83%

Los resultados (Tabla 5) demuestran los recursos destinados por los GAD Municipales para el pago del servicio de la deuda. Como parte del análisis es necesario aplicar indicadores que permitan establecer la situación financiera y de gestión de la entidad, se han obtenido los siguientes resultados:

Tabla 6. Indicadores.

AÑO/GADM	Dependencia	Autosuficiencia financiera	Autosuficiencia mínima	Servicio de la deuda
GADM Ambato	0,41	0,68	1,18	15,67%
GADM Pelileo	0,63	0,53	0,81	12,85%
GADM Pillaro	0,70	0,48	0,73	8,42%
GADM Baños	0,55	0,76	1,06	17,29%
GADM Tisaleo	0,69	0,49	0,79	14,74%
GADM Quero	0,80	0,37	0,52	0,00%
GADM Cevallos	0,64	0,49	0,94	6,89%
GADM Mocha	0,70	0,40	0,72	16,93%
GADM Patate	0,69	0,51	0,59	4,50%

Como denominador común (Tabla 6), el indicador de Dependencia en 8 de las municipalidades se acerca a la unidad, lo cual significa que existe una alta dependencia de las transferencias de gobierno. Revisado el indicador Autosuficiencia Financiera demuestra que las entidades, no tienen los recursos suficientes para cubrir sus gastos corrientes con sus recursos de autogestión.

Por otro lado, del indicador de Autosuficiencia Mínima se desprende que únicamente los Municipios de Ambato y Baños, están en la capacidad de cubrir las remuneraciones del personal con sus propios recursos, en tanto los siete municipios restantes requieren de otras fuentes de financiamiento para cumplir sus obligaciones. Finalmente, el indicador del Servicio de la Deuda, ratifica que existe necesidad de financiamiento de las operaciones de las municipalidades, aunque, de forma eventual, no alcanzan el 25%, que es el techo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010).

Como resultado de esta investigación se ha determinado que los GADs Municipales en observancia de lo establecido en el art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador que dice: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”* (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008), tienen amplias facultades determinadas, las mismas que se encuentran delimitadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador. Presidencia de la República, 2010), siendo que la máxima autoridad conforme sus atribuciones, puede presentar al legislativo Municipal proyectos de ordenanzas con las que se crean, modifican o extinguen tasas y contribuciones especiales, a través de las cuales las instituciones recuperan la inversión efectuada producto de los servicios que prestan y obras que ejecutan.

Por lo expuesto, una vez que se ha efectuado el análisis de los ingresos y egresos de las municipalidades de la Provincia de Tungurahua, se evidencia que existe una fuerte dependencia de las asignaciones por concepto del Modelo de Equidad Territorial, por cuanto los ingresos de autogestión no son suficientes para cubrir la totalidad de las necesidades en territorio, efecto de esto, las municipalidades recurren a créditos, lo cual dificulta, aún más, la situación financiera de este tipo de instituciones. Consecuentemente, en el análisis de los egresos, se observa que, existe un elevado gasto corriente y una asignación significativa de recursos para cubrir el servicio de la deuda, teniendo como ventaja que, esta última, se destina a la ejecución de proyectos de inversión pública.

En el 78% de las entidades objeto de estudio, las finanzas municipales, no son sostenibles a mediano y largo plazo, debido a la sujeción de las asignaciones del Estado, en caso de incumplimientos por parte del gobierno nacional, la ejecución de proyectos e inclusive el cumplimiento de las obligaciones del grupo corriente y aplicación al financiamiento se ve comprometida.

Para mejorar la recaudación de ingresos por autogestión es inminente la adopción de metodologías ágiles que propicien una gestión eficiente en contextos de cambio e incertidumbre. En este sentido, la educación financiera y tributaria en los servidores públicos es más necesaria que en tiempos pasados, ya que el nuevo paradigma laboral, a parir de la pandemia por COVID 19, obliga a los diferentes equipos de trabajo de la Administración Pública, a desarrollar nuevas formas de ejecutar sus funciones de manera colaborativa y con un mayor nivel de eficiencia, de manera que se pueda dar respuesta a los problemas que persisten en los GAD Municipales respecto de la generación de ingresos y el cumplimiento de sus competencias.

CONCLUSIONES

Según los resultados obtenidos se concluye que; la mayoría de los GADs municipales tienen una mayor dependencia de las transferencias del estado, lo que les ha permitido ejecutar sus presupuestos de gastos; en los cuales priman los gastos corrientes, teniendo un menor grado la ejecución de la inversión pública; esto ha ocasionado que exista una mayor dependencia del Gobierno Central.

Los GADs a pesar de ejercer las diferentes facultades tributarias como son: reglamentaria; determinadora; resolutoria; sancionadora; y, recaudadora, poco o casi nada han hecho al respecto de asumir esta competencia, entre los principales factores que limitan esta aplicación se encuentran los intereses políticos que mantienen el cuerpo

legislativo que son quienes aprueban la normativa legal; la ausencia de coordinación de la información interinstitucional con el Servicio de Rentas Internas que no ha permitido que se manejen bases de datos que permitan determinar de manera completa los impuestos municipales; y por último el desconocimiento de los administradores en temas de gestión financiera y tributaria ha impedido que la recaudación de los ingresos propios sean realizados con oportunidad ocasionando que muchas obligaciones tributarias hayan caído en instancias de caducidad y prescripción.

Las instituciones al no poder obtener ingresos de autogestión que permitan financiar los gastos de inversión, han optado por el endeudamiento público ante el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P; que a pesar de tener tasas de interés no tan favorables han financiado proyectos de inversión; no obstante, la amortización de la deuda y el pago de intereses de la deuda se ve reflejado en porcentajes altos en los presupuestos de egresos en los futuros períodos; disminuyendo la capacidad de asignación para ejecución de nuevos planes de trabajo para las próximas autoridades, comenzando de esta manera una etapa cíclica en la ejecución presupuestaria de proyectos de inversión.

Para alcanzar la sostenibilidad de los GADs debe existir un cambio de paradigma en las autoridades, funcionarios y ciudadanía en general; entender que el Municipio está para cumplir con la obra pública que la ciudadanía necesita con oportunidad y calidad, la administración eficiente de los recursos públicos, la aplicación objetiva de la normativa legal y la comprensión de los ciudadanos de que cada obra o servicio que reciba por parte de la institución debe ser retribuido a través de los diferentes impuestos, tasas o contribuciones con oportunidad, esto permitirá generar recursos frescos a través de la autogestión, incremento de presupuesto de egresos para obra pública, disminución de dependencia del gobierno central, disminución del nivel de endeudamiento y el cumplimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada cantón.

El cambio de paradigma exige que las instituciones públicas adopten equilibrios más efectivos, sin perder de vista la sensibilidad social que deben tener en el plano interno, en la gestión y desarrollo de las personas que integran los distintos equipos de trabajo y, en la faz externa, de cara a la sociedad, quienes son los receptores de los servicios públicos.

Finalmente, la sociedad actual demanda de los prestadores de servicios públicos una mayor profesionalización o especialización en temas relacionados con la gestión

financiera y tributaria, de manera que, estos nuevos conocimientos permitan desarrollar estrategias de autogestión, particularmente en los GAD Municipales, afin de incrementar las recaudaciones, mejorar la sostenibilidad financiera y la administración de los recursos para el desarrollo eficiente de sus competencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beltrán Jaramillo, J. M. (2005). Indicadores de gestión: Herramientas para lograr competitividad. In *3R Editores*.
- Bozzo, S. A., & Remeseiro Reguero, R. (2021). Hacia un currículo que fortalezca la educación financiera en las carreras de Derecho. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica Del Derecho*, 8(1), 45–68.
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. *Registro Oficial 306*. https://spryn2.finanzas.gob.ec/esipren-web/archivos_html/file/C%C3%B3digo%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%BAlicas.pdf
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2015). *Reglamento para aplicación Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial Suplemento 209. <https://impuestosecuador.com/wp-content/uploads/2021/04/Reglamento-para-la-Aplicacion-de-la-Ley-de-Regimen-Tributario-Interno-RLRTI.pdf>
- Ecuador. Presidencia de la República. (2015). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucía, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill.
- Morales Noriega, A. M., Chamba Bastidas, L. A., Vásconez Vásconez, H. D., & Cabrera Bravo, D. A. (2020). Análisis de la política fiscal descrita en la constitución vigente del Ecuador. *Visionario Digital*, 4(1).
- Mungaray, A., González, N., & Osorio, G. (2021). Educación financiera y su efecto en el ingreso en México. *Problemas del Desarrollo*, 52(205), 55-78.
- Nava, A., Bañuelos, D., & Bustos, R. (2020). Escolaridad básica en personas adultas en México: derechos humanos y presupuesto público. *Perfiles educativos*, 42(170), 40-59.
- Oyervide, F. (2012). La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal? *Retos*, 2(3), 95-102.
- Pérez, R., & Cantuña, F. (2015). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2004-2013*. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae62.pdf>
- Rosillón Nava, A. M. (2009). Análisis financiero: una herramienta clave para una gestión financiera eficiente. *Revista Venezolana de Gerencia*, 14(48).