



UNIVERSIDAD DE CUENCA
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Maestría en Ordenación Territorial – III Cohorte

“Sostenibilidad financiera de los GAD municipales, frente a las demandas de inversión de los PDOT”

Trabajo de Titulación previo a la obtención del Título
de Magíster en Ordenación Territorial

AUTOR: Econ. Adrián Mauricio Calderón Villavicencio

C.I. 0105893374

DIRECTOR: Mst. Felipe Javier Iñiguez Sánchez

C.I.0102285384

Octubre 2018



Resumen:

La investigación se basa en el estudio de la problemática que afrontan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador para financiar el plan de inversión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

Para este propósito, se parte del análisis de la teoría de la descentralización fiscal, abstraída a los procesos de descentralización fiscal de los GAD del Ecuador, para descender al análisis de las responsabilidades para recaudar ingresos y discrecionalidad en el manejo de gasto y endeudamiento, bajo la estructura presupuestaria que rige a las entidades del sector público.

La metodología propuesta, analiza y vincula la información financiera, de planificación territorial y operativa de los GAD Municipales de Pucará y Gualaceo seleccionados como estudio de caso en el periodo 2014-2017.

La investigación evidencia que estos GAD dan cuenta de una gestión financiera que equilibra convenientemente sus ingresos y gastos. Dicha situación es cuestionable si se considera que la estructura presupuestaria que rige las finanzas públicas, invisibiliza los desequilibrios presupuestarios y problemas estructurales del ámbito financiero e institucional de estas municipalidades, que a su vez inciden en la disponibilidad de recursos para gasto de inversión.

Finalmente, se concluye que la gestión financiera de los GAD Municipales de Pucará y Gualaceo no es sostenible desde la perspectiva de la provisión de bienes y servicios públicos, pues sus “ingresos potenciales para inversión” cubren parcialmente las demandas de inversión identificadas en la planificación y no cumplen eficazmente con las aspiraciones de la población en su territorio.

PALABRAS CLAVE: SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, PRESUPUESTO, DESCENTRALIZACION FISCAL, ORDENAMIENTO TERRITORIAL, PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.



Abstract:

This research is based on the study of a problem faced by the Decentralized Autonomous Governments (GAD) in Ecuador, in the fact of financing the investment plan determined in the Development Plans and Territorial Ordinance (PDOT).

The research starts from the analysis of the theory of fiscal decentralization and abstracts to the processes of fiscal decentralization of the municipal governments of Ecuador, to descend to the analysis of the responsibilities to collect revenues and discretion for the management of their expenditure and indebtedness, taking as reference the programmatic and budgetary structure that governs the public sector entities.

The proposed methodology resorts to the analysis and linking of financial information, territorial and operational planning of the GAD Municipalities of Pucará and Gualaceo selected as a case study, within the period 2014-2017.

From the analysis carried out, it is clear that these GADs account for a financial management that adequately balances their income and expenditure. This situation is questionable if consider that the budgetary structure that governs public finances makes invisible the budgetary imbalances and structural problems of the financial and institutional environment of these municipalities, which in turn affect the availability of resources for investment expenditure.

Finally, it is concluded that the financial management Municipal of Pucará and Gualaceo is not sustainable from the perspective of the provision of public goods and services, since their "potential income for investment" partially covers the investment demands identified in the planning and does not effectively meet the aspirations of the population in their territory.

KEYWORDS: FINANCIAL SUSTAINABILITY, BUDGET, FISCAL DECENTRALIZATION, TERRITORIAL ORDERING, DEVELOPMENT PLANS AND TERRITORIAL ORDERING.



Índice:

1	El problema de investigación	14
1.1	Delimitación de la investigación	16
1.2	Hipótesis de la investigación	16
1.3	Objetivos de la investigación.....	17
1.3.1	Objetivo general	17
1.3.2	Objetivos específicos.....	17
1.4	Contexto histórico de la investigación.....	18
1.4.1	Contexto histórico de la descentralización fiscal	18
1.4.2	Contexto histórico de la planificación territorial.....	21
1.5	Contexto actual de la investigación.....	22
1.5.1	Descentralización fiscal	22
1.5.2	Planificación Territorial	29
1.5.3	La articulación planificación-presupuesto.....	32
2	Marco conceptual y metodológico.....	34
2.1	Marco conceptual.....	34
2.1.1	La descentralización fiscal.....	34
2.1.2	Sostenibilidad de las finanzas públicas subnacionales	38
2.1.3	La descentralización fiscal en los gobiernos municipales del Ecuador.....	45
2.1.4	El presupuesto de los GAD Municipales	58
2.1.5	La vinculación planificación-presupuesto	74



2.2	Metodológica de la investigación	79
2.2.1	Plan de inversión del PDOT	80
2.2.2	Diagnóstico de las finanzas municipales	82
2.2.3	Análisis de sostenibilidad financiera	84
2.2.4	Resultados y recomendaciones de la investigación	90
3	Análisis del plan de inversión del PDOT	91
3.1	Estructura del Plan de Inversión del PDOT	91
3.1.1	Plan de inversión del PDOT del GAD municipal de Pucará	91
3.1.2	Plan de inversión del GAD municipal de Gualaceo	94
3.2	Coste del Plan de Inversión del PDOT.....	98
3.2.1	Coste del Plan de inversión del PDOT del GAD de Municipal de Pucará	98
3.2.2	Coste del Plan de inversión del PDOT del GAD Municipal de Gualaceo	101
4	Diagnóstico de las finanzas municipales.....	103
4.1	Cálculo y análisis de Indicadores financieros.....	104
4.1.1	Diagnostico financiero del GAD Municipal de Pucará	104
4.1.2	Diagnostico financiero del GAD Municipal de Gualaceo	106
4.2	Sostenibilidad financiera de los GAD frente a las demandas de inversión de los PDOT	109
4.2.1	Sostenibilidad financiera del GAD Municipal de Pucará.....	110
4.2.2	Sostenibilidad financiera del GAD Municipal de Gualaceo.....	115
5	Conclusiones y recomendaciones	120
5.1	Conclusiones	120
5.1.1	Estructura del plan de inversión (intervención) del PDOT y su coste.....	120



5.1.2	La vinculación de las herramientas de planificación estratégica y operativa	120
5.1.3	Sostenibilidad financiera para afrontar las demandas de inversión del PDOT	121
5.2	Recomendaciones	122
5.2.1	La estructura del Plan de inversión del PDOT	122
5.2.2	Coste del plan de inversión del PDOT	123
5.2.3	Sostenibilidad Financiera municipal frente a las demandas de inversión del PDOT	124
6	Referencias Bibliográficas.....	128
7	Anexos	132

Lista de tablas:

Tabla 2.1	<i>Impuestos municipales (Base imponible y tarifa)</i>	49
Tabla 2.2	<i>Clases de Tasas municipales</i>	50
Tabla 2.3	<i>Clases de CEM municipales</i>	51
Tabla 2.4	<i>Porcentajes de compensaciones por explotación de recursos no renovables</i>	56
Tabla 2.5	<i>Ingresos presupuestarios de los GAD municipales</i>	61
Tabla 2.6	<i>Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público</i>	70
Tabla 2.7	<i>Matriz de articulación PDOT-POA</i>	82
Tabla 2.8	<i>Indicadores financieros y fórmula de cálculo</i>	83
Tabla 2.9	<i>Estructura presupuestaria propuesta de ingresos permanentes y no permanentes</i>	85
Tabla 2.10	<i>Estructura presupuestaria propuesta de gastos permanentes y no permanentes</i>	87



Tabla 2.11 <i>Ingresos y gastos por financiamiento y servicio de la deuda</i>	88
Tabla 3.1 <i>Resumen por componentes del plan de inversión del PDOT del GAD Municipal de Pucará</i> ...	93
Tabla 3.2 <i>Resumen por componentes del plan de inversión del PDOT del GAD municipal de Gualaceo.</i>	98
Tabla 3.3 <i>Coste del Plan de inversión por componentes del PDOT y POA del GAD de Pucará</i>	100
Tabla 3.4 <i>Coste del Plan de inversión por componentes del PDOT y POA del GAD de Gualaceo</i>	102
Tabla 4.1 <i>Indicadores financieros del GAD Municipal de Pucará</i>	105
Tabla 4.2 <i>Indicadores financieros del GAD Municipal de Gualaceo</i>	107
Tabla 4.3 <i>Cuentas e indicadores de sostenibilidad financiera del GAD de Pucará</i>	111
Tabla 4.4 <i>Inversión estratégica/operativa vs. Potencial de inversión pública GAD de Pucará</i>	112
Tabla 4.5 <i>Inversión estratégica/operativa vs. Gasto de inversión del GAD de Pucará</i>	114
Tabla 4.6 <i>Cuentas e indicadores de sostenibilidad financiera del GAD Municipal de Gualaceo</i>	117
Tabla 4.7 <i>Inversión estratégica/operativa vs. Potencial de inversión pública GAD de Gualaceo</i>	118
Tabla 4.8 <i>Inversión estratégica/operativa vs. Gasto de inversión GAD Gualaceo</i>	119
Tabla 5.1 <i>Tabla de amortización GAD Pucará</i>	126
Tabla 5.2 <i>Tabla de amortización GAD Gualaceo</i>	127



Lista de ilustraciones

Ilustración 2.1 <i>Distribución de Transferencias por el Modelo de Equidad Territorial</i>	54
Ilustración 2.2 <i>Etapas del ciclo presupuestario</i>	63
Ilustración 2.3 <i>Relación Insumo-Producto</i>	67
Ilustración 2.4 <i>La cadena de valor público</i>	76
Ilustración 2.5 <i>La cadena de valor público y su vinculación con la planificación multinivel</i>	77
Ilustración 3.1 <i>Matriz inicial de identificación de proyectos PDOT GAD Pucará</i>	92
Ilustración 3.3 <i>Esquema de la estrategia de coordinación y articulación de la planificación y gestión de plan</i>	96
Ilustración 3.4 <i>Ficha de proyectos del PDOT del GAD de Gualaceo</i>	97



Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio
Institucional

Adrián Mauricio Calderón Villavicencio en calidad de autor/a y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Sostenibilidad financiera de los GAD municipales, frente a las demandas de inversión de los PDOT", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, Octubre de 2018

Adrián Mauricio Calderón Villavicencio

C.I.: 0105893374



Cláusula de Propiedad Intelectual

Adrián Mauricio Calderón Villavicencio, autor/a del trabajo de titulación "Sostenibilidad financiera de los GAD municipales, frente a las demandas de inversión de los PDOT", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, Octubre de 2018

Adrián Mauricio Calderón Villavicencio

C.I.: 0105893374



Agradecimiento:

A todos quienes desde su ámbito de trabajo y actividad aportaron al desarrollo de esta investigación.

De manera especial expreso mi reconocimiento y agradecimiento a Felipe Iñiguez Sánchez, director de esta investigación.

Finalmente, con cariño y gratitud a mi familia por el apoyo incondicional recibido en las diferentes etapas de mi formación profesional.



Introducción:

La aprobación de la Constitución del Ecuador 2010 y los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), implementaron un proceso de descentralización que reformó el modelo de organización territorial y reconfiguro el escenario fiscal del país, mediante la transferencia de competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que dotaría de atribuciones y responsabilidades de gestión pública para la provisión de bienes y servicios.

Por otra parte, con la restitución de las facultades de regulación, planificación y control del Estado, se proclama a nivel de normativa constitucional el Ordenamiento Territorial (OT); concedido como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados en los niveles provincial, cantonal y parroquial, que se materializa a través de los Planes de Desarrollo y ordenamiento Territorial (PDOT).

Ante esto, los GAD han emprendido esfuerzos técnicos, administrativos y políticos para asumir los mandatos surgidos de un proceso innovador para estos gobiernos; formulando para cada nivel de gobierno sus respectivos PDOT en el año 2011 y la primera actualización de estos documentos en el año 2014.

Con estos antecedentes y teniendo en consideración que, el fin de todo plan es su materialización y no su formulación, los GAD enfrentan dificultades presupuestarias para la aplicación de sus PDOT; que a su vez rebasan la capacidad operativa y financiera de estos gobiernos y diluyen la incidencia territorial



de estos planes, impidiendo alcanzar los objetivos y metas de nivel estratégico y la provisión de bienes y servicios públicos.

Con estos antecedentes se aborda esta investigación partiendo del análisis de las finanzas municipales, basado en la teoría de la descentralización fiscal, que otorga a los gobiernos subnacionales o locales responsabilidades para recaudar ingresos y discrecionalidad para el manejo de su gasto y endeudamiento a través de la formulación presupuestaria que garantice una adecuada asignación y gestión de sus recursos.

Para este propósito se recurrirá al análisis inductivo de la información financiera y de planificación territorial de los GAD seleccionados como estudio de caso en el periodo comprendido entre los años 2014-2017, en busca de resultados que permitan contrarrestar las hipótesis planteadas para evidenciar la sostenibilidad financiera de los GAD municipales, ante las demandas de financiamiento provenientes de los planes de inversión territorial determinados en sus PDOT.

La investigación se estructura en cinco capítulos; abordando en el primero y segundo el problema y objetivos de la investigación, su contexto, el marco conceptual de referencia y la metodología de investigación propuesta. La fase operativa de la investigación es desarrollada en el capítulo tres y cuatro mediante el análisis del plan de inversión de los PDOT y el diagnóstico de las finanzas municipales respectivamente; finalmente en el capítulo cinco se dejan conclusiones y recomendaciones para la gestión sostenible de las finanzas municipales en la provisión de bienes y servicios públicos.



1 El problema de investigación

Las determinaciones establecidas en la Constitución 2008 y los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) sobre el nuevo modelo de descentralización del Ecuador y la planificación territorial, han transformado la gestión territorial descentralizada del Estado, mediante la transferencia de competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), para el ordenamiento de sus territorios, la provisión de bienes y servicios y la proyección de la política pública local.

Para ello, los diferentes niveles de gobierno han asumido la responsabilidad de planificar el desarrollo y ordenamiento de sus territorios, ya sea regional, provincial, cantonal o parroquial mediante la formulación de los correspondientes Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de manera articulada entre estos y de acuerdo a los objetivos, lineamientos y políticas del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) y la Estrategia Territorial Nacional (ETN); formulando dichos planes en su primera versión en el año 2011 y la actualización de estos en el año 2014, conforme lo dispuesto en la cuarta disposición transitoria y el Artículo 48 del COPLAFIP.

Por otra parte, el proceso de implementación del nuevo modelo de descentralización ha “reconfigurado el escenario fiscal del país, pues la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, ha incrementa sus atribuciones y responsabilidades, y aumenta sus necesidades para gasto e inversión” (Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo y Planificación



Territorial, 2013, pág. 42), necesarios para la prestación de servicios públicos que permitan acortar los desequilibrios e inequidades territoriales.

Ante esto los GAD han emprendido esfuerzos técnicos y administrativos para asumir los mandatos surgidos de un proceso novedoso para estos niveles de gobiernos, y ahora hacen frente a dificultades presupuestarias para afrontar el financiamiento de las prioridades de inversiones establecidas en sus PDOT; mismas que rebasan la capacidad financiera de los GAD y diluyen la incidencia territorial de los planes.

Teniendo en consideración que el fin que persigue todo plan no es su elaboración, sino su puesta en marcha y el impacto territorial que este genere, el problema central que motiva esta investigación corresponde al hecho de que **las propuestas de intervención territorial dispuestas por los PDOT no son sostenibles desde la perspectiva de las finanzas de los GAD municipales.**

Siendo esta una situación que quizá afrontan gran parte de los GAD en el Ecuador y que se deriva de situaciones que contribuyen de manera directa o indirecta en la gestión y ejecución de sus PDOT, en condiciones como i) generación de ingresos por fuente propia, ii) dependencia de recursos por transferencias del gobierno central, iii) elemental gestión, administración y planificación financiera; entre otras. Que en conjunto constituyen factores determinantes para “mantener la sostenibilidad fiscal de los GAD y para generar equidad interterritorial, pues una eficiente prestación de servicios públicos solo es posible si los titulares de las competencias descentralizadas no arrastran déficits fiscales y cuentan con



el presupuesto necesario para cumplir con sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial” (Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo y Planificación Territorial, 2013, pág. 42)

1.1 Delimitación de la investigación

La presente investigación comprende por una parte la recopilación de las demandas de inversión territorial propuestas en los PDOT y por otra el análisis financiero de los GAD municipales seleccionados como estudio de caso en el periodo 2014-2017, con el objeto de vincular las demandas de la planificación territorial y la capacidad financiera para su implementación.

Para este propósito se han seleccionado como estudio de caso las municipalidades de Pucará y Gualaceo, mediante el método de clasificación clúster (ver anexo 1), que ha permitido agrupar los municipios de la provincia del Azuay en tres grandes grupos utilizando variables financieras de su gestión; de tal manera que cualquier individuo seleccionado como caso de estudio, represente las particularidades y condiciones del grupo al que pertenece.

1.2 Hipótesis de la investigación

Con el desarrollo de la investigación, se podrá confirmar o refutar las siguientes hipótesis:

¿La ejecución del plan de inversión definido en el PDOT, está condicionada a la capacidad financiera de los GAD municipales?



H0: La ejecución del plan de inversión propuesta en los PDOT está sujeta a aspectos independientes a la capacidad financiera de los GAD municipales.

H1: La ejecución del plan de inversión propuesto en el PDOT está condicionada a la capacidad financiera de los GAD municipales.

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo general

Identificar desde la perspectiva de sostenibilidad de las finanzas municipales, las causas que influyen en la ejecución del plan de inversión determinado en los PDOT.

1.3.2 Objetivos específicos

- Analizar el plan de inversiones de los PDOT municipales seleccionados como caso de estudio.
- Identificar las condiciones para el financiamiento del plan de inversión de los PDOT, a través del diagnóstico de las finanzas municipales.
- Presentar resultados y propuestas para alcanzar la sostenibilidad financiera de los GAD municipales, que garanticen el financiamiento del plan de inversión de los PDOT.



1.4 Contexto histórico de la investigación

El título y objetivos de la presente investigación citan a la planificación y las finanzas públicas como conceptos de la gestión pública que se operativizan a través de herramientas de planificación como los PDOT y el presupuesto respectivamente; mismos que se vinculan e institucionalizan en el Ecuador a partir de la promulgación de la Constitución 2008 y normativa legal al respecto. Sin embargo, al reseñar sus antecedentes se evidencia que estos no han convergido a lo largo de la historia política, administrativa y legal del país.

Es por ello necesario empezar citando de manera breve los antecedentes que rigen las condiciones actuales de las finanzas públicas a través de los procesos de descentralización desde el ámbito fiscal y los de la planificación desde su perspectiva territorial.

1.4.1 Contexto histórico de la descentralización fiscal

Los procesos de descentralización en el Ecuador y América Latina se remontan a la época de la colonia y el nacimiento como república del país hasta los primeros años del siglo XX. Para ello a manera de resumen sobrellevamos este análisis por medio de 4 grandes fases.

La primera fase correspondiente al nacimiento del Ecuador como república (1930) y la revolución liberal (1895). Esta fase se caracteriza por la creación de tres departamentos (Quito, Guayaquil y Cuenca) con competencias para administrar el manejo de rentas, organización administrativa y representación



nacional. Para finales de siglo, entre 1895 y 1925 la presión liberal de una economía regionalizada en la costa y la representación política y de hacienda nacionalista de la sierra acentuaría un bicentralismo con Quito como capital política y Guayaquil como económica, que consolidarían la modernización del país a través de un sistema centralizado de finanzas públicas y la creación del Banco Central en 1920.

La segunda fase inicia con el debilitamiento del modelo centralista de administración fiscal y burocrática, que en 1954 crea la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), siendo el primer organismo estatal de impulso regional que traería consigo la superposición de funciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Situación que exigiría la designación de competencias locales y nacionales y con ello la aparición de la Ley de Régimen Municipal (1966) que eliminó la estructura impositiva heredada de la colonial con alrededor de 760 impuestos locales, y compensaría a estos vía transferencias desde el gobierno central (Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2017).

Una tercera fase estaría en torno al inicio de la explotación petrolera (1972) con gobiernos militares que trae consigo el impulso de la inversión pública en el país, acentuando la concentración de ingresos y gastos del gobierno central y con ello el modelo de transferencias del gobierno central a los locales, a través del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR 1971-1990).

Finalmente, en una cuarta fase con el retorno a la democracia (1979) los gobiernos subnacionales buscan incrementar su participación de las rentas del Estado. En la década de los 90 los gobiernos locales incrementan sus rentas por transferencias de preasignaciones sin contraprestación de competencias, bajo los criterios y la aprobación de normativas de ley como los provenientes de: Fondo



de Desarrollo Seccional (FODESEC); la entrada en vigencia de la Ley de Modernización del Estado (1993), a través del Concejo Nacional de Modernización (CONAM); la Ley Especial de transferencia del 15% (1993) del presupuesto de los ingresos corrientes del Estado y la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, como impulso a los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal.

Con la Constitución de 1998 se establece un sistema de competencias de carácter voluntario que reserva para el gobierno central competencias susceptibles o no de devolución; trasferencias fiscales a los gobiernos locales que se corresponderían a competencias transferidas mediante un complejo sistema de pre asignaciones y fondos de ley: Ley de distribución del 15% a gobiernos seccionales; Fondo de desarrollo seccional – FODESEC; Fondo de desarrollo provincial – FODEPRO; Fondo de salvamento del patrimonio cultural – FONSAL; Fondo de vialidad de la provincia de Loja; Asignación juntas parroquiales; Participación municipios de la provincia del Guayas PRO FONSAL; Participación municipios de la provincia de Manabí PRO FONSAL; Compensación por donación del impuesto a la renta; Compensación impuesto a las operaciones de crédito; Compensación por supresión del ICE a las telecomunicaciones; Compensación ley 40 (petróleo); Compensación ley 122 (petróleo); Preasignaciones y Compensaciones que forman parte de base 2010; Ley 010 y Ley 047 (Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2017).



1.4.2 Contexto histórico de la planificación territorial

En el caso de planificación territorial, esta función estatal ha estado casi ausente en la administración pública del Ecuador. Quizá lo más parecido a la planificación territorial fue la planificación sectorial, que incidía sobre los territorios a través de la planificación regional, ambiental y urbanística.

Hasta la primera mitad del siglo anterior la ordenación del territorio fue concebida como “política de planificación que integraba objetivos ambientales (planificación física-espacial) y regionales (planificación territorial), en función de la escala; predominando en las escalas locales la planificación física-espacial con fuerte contenido urbanístico y en las escalas regionales la planificación territorial que busca una ocupación sustentable del territorio y un mayor equilibrio del desarrollo regional” (Massiris Cabeza, 2002, pág. 11).

Las primeras nociones de planificación territorial en el Ecuador se remontarían a la década del cuarenta y cincuenta del siglo pasado, con la elaboración de los Planes Reguladores en primera instancia para Quito y después para Cuenca, Ambato y otras ciudades del país. Estas primeras nociones no involucraban la ordenación integral de sus territorios, más bien estaban en relación al planeamiento urbano de las ciudades, como función de la administración municipal y posteriormente en la década del sesenta como atribuciones y deberes contempladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a través de los Planes Reguladores de Desarrollo Físico Cantonal, con inclinación al ámbito físico espacial de los territorios, incorporando normativa sobre uso y ocupación del suelo, vialidad y reserva territorial para equipamientos públicos (Pauta Calle, 2013).



En la década de los 80 se marca el inicio de un enfoque ecológico ambiental, que se consolida en la década de los 90 con la creación del Ministerio del Ambiente y la aparición de la Ley de Gestión Ambiental, que considera por primera vez la “ordenación del territorio” como política nacional con énfasis ambiental.

En el año 1981 se crea el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), organismo público que bajo los mismos alcances y términos antes citados, emprendería acciones para incentivar la ordenación territorial de alcance cantonal, a través del “Programa de Desarrollo Urbano” que a su vez formaría parte del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984.

De esta manera, en el Ecuador se concibió la planificación territorial desde dos momentos: primero como planificación física espacial con énfasis en el urbanismo y en un segundo momento desde la perspectiva ecológica-ambiental.

1.5 Contexto actual de la investigación

1.5.1 Descentralización fiscal

Citar el Artículo 1 de la Constitución del Ecuador 2008, es hablar de un Estado democrático y unitario que se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada.

La descentralización como principio constitucional se desarrolla a través de su Título V “Organización Territorial del Estado”, organizando el territorio nacional en regiones, provincias, cantones y parroquias



rurales, que se representarán por sus respectivos GAD¹, los cuales gozan de autonomía política, administrativa y financiera (Constitución 2008, Artículos 238 y 242).

Se regirán por un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo que definirá la política y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en su proceso de desarrollo (Constitución 2008, Artículo 239).

Estos gobiernos autónomos con excepción de los parroquiales, tendrán facultad legislativa en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (Constitución 2008, Artículo 240).

En cuanto al régimen competencial, la Constitución otorga competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, las cuales podrán ser ejercidas de manera concurrente para la provisión de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre gobiernos (Constitución 2008, Artículo 260).

De manera específica los Artículos 261, 262, 263, 264 y 267 detallan aquellas competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, las cuales han sido transferidas con los recursos correspondientes para su ejercicio (Constitución 2008, Artículo 273).

En cuanto al financiamiento, los GAD tendrán potestad para generar sus propios recursos financieros y participaran de las rentas del Estado; siendo esto, “de al menos el 15% de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes”, con excepción de los de endeudamiento público

¹ Constituyen GAD “las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales” (Constitución 2008, Artículo 288).



del Estado Central, a través de asignaciones anuales predecibles, directas, oportunas y automáticas a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional (Constitución 2008, Artículos 270 y 271).

Los criterios para la asignación de recursos a los GAD será conforme a los criterios de: i) “tamaño y densidad de la población”; ii) “necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas en relación con la población residente en el territorio de cada GAD”; y iii) “logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD” (Constitución 2008, Artículo 272).

Los GAD “en cuyo territorios se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad” (Constitución 2008, Artículo 274).

Finalmente, la Constitución establece que las finanzas públicas en todo nivel de gobierno deberán ser conducidas de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica, para ello los gastos permanentes serán financiados por ingresos permanentes (Constitución 2008, Artículo 286).

Con la aprobación en el año 2010 de los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), y el de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) se desarrollan e instrumentan los procesos de descentralización, planificación y ordenamiento territorial.



Por su parte el COOTAD, desarrolla y reglamenta los principios constitucionales de la nueva organización territorial del Estado y establece el procedimiento para la transferencia de competencias e ingresos a los GAD, así como la distribución de las transferencias provenientes del presupuesto general del Estado (PGE) (CNC, 2017).

El nuevo modelo de descentralización² se desarrolla a través del Sistema Nacional de Competencias³, como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno.

El Sistema Nacional de Competencias comprende la asignación obligatoria, progresiva y definitiva de competencias exclusivas por cada nivel de gobierno, sin excluir su gestión concurrente y faculta al Concejo Nacional de Competencia (CNC) determinar y transferir las competencias adicionales y residuales definidas en el COOTAD. Para el ejercicio de las competencias será obligatorio la transferencia de recursos, en aquellas competencias que su gestión así lo ameriten.

La autonomía referida en la normativa legal y constitucional, comprende el nivel político, administrativo y financiero. Hace alusión al derecho y capacidad de estos gobiernos para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (COOTAD, Artículo 5).

² Artículo 30 al 104 del COOTAD

³ Artículo 105 al 162 del COOTAD



“La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley” (COOTAD, Artículo 5).

Con base a lo anterior, los GAD contarán con los siguientes recursos financieros:

Ingresos propios:

“Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos” (COOTAD 2010, Artículo 172).

Transferencias desde el presupuesto general del Estado:

“Comprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley” (COOTAD 2010, Artículo 173).



Otro tipo de transferencias, legados y donaciones: “Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable” (COOTAD, Artículo 174).

Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables: Son ingresos que provienen de la compensación a los GAD “en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad” (COOTAD, Artículo 175).

Recursos provenientes de financiamiento: “Constituyen fuentes adicionales de ingresos, los recursos de financiamiento que podrán obtener los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. (COOTAD, Artículo 176).

“Las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Las transferencias provenientes del diez por ciento (10%) de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, deberán financiar egresos no permanentes” (COOTAD, Artículo 198).



En cuanto al COPLAFIP, este cuerpo legal tiene por objeto normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) regulando su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo orientado al Buen Vivir, así como a partir de las garantías y los derechos constitucionales (COPLAFIP, Artículo 1).

El Sistema Nacional de Finanzas Públicas busca que entidades como organismos del sector público gestionen de forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, a través de las normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que comprenden este sistema, con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento público (COPLAFIP, Artículo 70).

En este sentido el COPLAFIP establece criterios y reglas fiscales con el fin de garantizar la conducción de las finanzas públicas:

En lo referido a la sostenibilidad fiscal, se define como la capacidad de generar ingresos, la ejecución de gastos, manejo del financiamiento, endeudamiento y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios públicos, que garanticen la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna (COPLAFIP 2010, Artículo 5).

En concordancia con el COOTAD, establece que los egresos permanentes serán financiados únicamente y exclusivamente con ingresos permanentes, no obstante los ingresos permanentes podrán



financiar egresos no permanentes. Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República (COPLAFIP 2010 Artículo 81).

Los límites de endeudamiento de los GAD deberá observar la relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, la cual no deberá ser superior el 200%. En este mismo sentido el monto total del servicio anual a la deuda que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir el endeudamiento (COPLAFIP 2010 Artículo 125).

Finalmente este código establece “el ciclo presupuestario de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas: i) Programación presupuestaria, ii) Formulación presupuestaria, iii) Aprobación presupuestaria, iv) Ejecución presupuestaria, v) Evaluación y seguimiento presupuestario y, vi) Clausura y liquidación presupuestaria liquidación (COPLAFIP 2010, Artículo 96).

1.5.2 Planificación Territorial

En cuanto a la planificación territorial, la Constitución en su Título V proclama a nivel de normativa constitucional el Ordenamiento Territorial (OT). “La planificación garantizara el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución 2008, Artículo 241).



En concordancia con la Constitución, el COOTAD establece el ordenamiento territorial como competencia exclusiva de los GAD:

Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial, y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (COOTAD, Artículo 32, 42, 55 y 65).

Para ello, este mismo código dispone entre las funciones de los GAD, “elaborar y ejecutar sus respectivos planes de desarrollo, ordenamiento territorial y políticas públicas en el ámbito de sus competencias” en sus circunscripciones territoriales de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial (COOTAD, Artículo 31, 41, 54 y 64).

En esta misma línea de análisis, el COPLAFIP establece que, la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial será competencia de los GAD y se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (COPLAFIP 2010, Artículo 12).

“los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones



estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio” (COPLAFIP 2010, Artículo 41).

“Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo” (COPLAFIP 2010, Artículo 41).

Los contenidos mínimos de los PDOT serán de acuerdo a los siguientes componentes (COPLAFIP 2010, Artículo.42):

- 1) Diagnóstico, mediante la identificación, descripción y caracterización del sistema territorial, que permita la definición del modelo territorial actual.
- 2) La propuesta que contendrá una visión de mediano plazo; objetivos estratégicos, políticas, metas, indicadores y programas; y, el modelo territorial deseado.
- 3) Modelo de gestión, que contendrá las estrategias para la implementación, seguimiento y evaluación del plan; y, la implementación de la inversión pública.

Por su parte la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUS) establece los principios y reglas que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial (LOTUS 2016, Artículo 1).



Siendo este un proceso obligatorio para los GAD, resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos desarrolladas en el territorio, para la aplicación y concreción de políticas públicas a través de los PDOT como instrumentos de la planificación territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales aprobados por sus respectivos gobiernos (LOTUS 2016, Artículo 9 y 13).

1.5.3 La articulación planificación-presupuesto

La vinculación del plan con el presupuesto es un aspecto fundamental de la gestión pública que busca conceder recursos escasos ante una amplia demanda de necesidades territoriales bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad territorial (Sanz Mulas, 2015, pág. 8).

La Constitución 2008, el COOTAD y el COPLAFIP establecen condiciones para abordar la vinculación entre los PDOT y el presupuesto de los GAD, en búsqueda de la correspondencia entre las decisiones de corto y largo plazo de estas herramientas de planificación estratégica y operativa (GIZ, 2017, pág. 8).

“Los presupuestos de los GAD y los de otras entidades públicas, se sujetarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía” (Constitución 2008, Artículo 293).

La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión (Constitución 2008, Artículo 339).



De acuerdo al COOTAD, “el presupuesto de los GAD se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía”.

La ejecución del presupuesto deberá contener una programación de actividades por trimestres, misma que guardará coherencia con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial (COOTAD, Artículo 250).

Mientras el COPLAFIP dicta que los PDOT serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (COPLAFIP 2010, Artículo 49).



2 Marco conceptual y metodológico

2.1 Marco conceptual

2.1.1 La descentralización fiscal

En los últimos 25 años se han originado procesos de descentralización en varios países alrededor del mundo, los cuales han tomado diferentes formas y dimensiones. En términos generales, la descentralización ha consistido en la transferencia de competencias y recursos del gobierno central hacia gobiernos subnacionales. La utilización del término descentralización, a su vez, ha tomado diferentes matices en su aplicación, caracterizándose tres dimensiones: desconcentración, delegación y devolución de competencias y responsabilidades (Banco Mundial, 1998).

Normalmente, los países distinguen tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local. Con base a la organización político administrativa, los gobiernos subnacionales pueden ser estatales y municipales en el caso de países federales, y regionales y locales en países constitucionalmente unitarios. En muchos casos existen también empresas de servicios (como por ejemplo de agua y recolección de basura) o instituciones de prestación de servicios (cómo hospitales públicos), que forman parte de los gobiernos subnacionales (CEPAL, 1993). El cambio de responsabilidades de gobiernos centrales hacia gobiernos subnacionales, se ha circunscrito a instrumentos de índole fiscal, político y administrativo, lo que en última instancia ha definido la naturaleza del proceso de descentralización.



Las primeras ideas sobre descentralización fueron de Charles Tiebout en 1956, quien plantea que la satisfacción de las preferencias colectivas de la población serán mejor cubiertas mediante la provisión de bienes públicos desde la gestión descentralizada de un gobierno que goza de mayor conocimiento y responsabilidad territorial, en contraposición a la provisión homogénea de un gobierno central (Pérez & Cantarero, 2009). Oates en 1972 va más allá y formaliza la función asignativa de los gobiernos subnacionales, mediante el Teorema de la Descentralización, en el que establece que: para un bien público será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean a los niveles de producto Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones; que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones (Aghón, 1993, pág. 9).

Con este antecedente, desde la década de los 80 los países del mundo y en especial los de América Latina asistieron a un brioso proceso de descentralización de aquellas funciones y provisión de bienes y servicios desarrollados tradicionalmente por los gobiernos nacionales de manera centralizada. En otros términos, estos países concurren a un “proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios” (Aghón, 1993, pág. 8).

En términos generales, se distinguen cuatro dimensiones desde donde la descentralización produce impacto, siendo las del orden: político, fiscal, administrativo, y de mercado; desplegadas en el accionar



público a través de la desconcentración, delegación y devolución. (Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2017, pág. 45).

Acorde a los lineamientos de esta investigación, en adelante se ahonda en el concepto de la descentralización desde la dimensión fiscal y su relación con los procesos de financiamiento de la gestión de los gobiernos locales. Sin embargo, cabe destacar que la descentralización del ámbito administrativo y político es abordada de manera contextual en el primer capítulo y de base para la descentralización fiscal a lo largo de la investigación, en los procesos concernientes a la transferencia de competencias por norma legal para la provisión de bienes y servicios de manera descentralizada.

Aghón (1993, pág. 8), establece que: “la descentralización fiscal ocurre, cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central”.

Esta dimensión de la descentralización se desarrolla por los enfoques del *Federalismo fiscal* que describe la relación entre un gobierno central que se reserva funciones y conserva poder de decisión sobre los gobiernos subnacionales y el de las *finanzas federales* que quizá sea el que mejor se ajusta al sistema incorporado en los países federales.

Siendo así, estos procesos han permitirían pasar de la descentralización administrativa del gobierno central, a la elección y proclamación de gobiernos subnacionales, acompañado de reformas a nivel



constitucional y legal, la división político administrativa del territorio nacional, sistemas de transferencias intergubernamentales, asignación de competencias, funciones y recursos.

En este sentido, la descentralización dotó a los gobiernos subnacionales de atribuciones y responsabilidades en recaudación y financiamiento de ingresos, discrecionalidad en las decisiones sobre gastos y endeudamiento, que se traduce en autonomía financiera para el diseño y ejecución de la política pública territorializada (Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2017, pág. 47).

Sin embargo, la descentralización ha traído consigo mayores responsabilidades de gasto, administración tributaria y endeudamiento para los gobiernos subnacionales.

El mantenimiento de la sostenibilidad fiscal se constituye en un elemento fundamental puesto que un gobierno subnacional que sea financieramente débil no puede prestar los servicios de acuerdo a lo que manda el ordenamiento legal (CEPAL, Una Evaluación de los Procesos de Descentralización Fiscal, 2003).

Siendo necesario que gobiernos locales tengan cierto nivel de autonomía fiscal e indispensable contar con: fuentes exclusivas de ingreso propio estipuladas en la ley; capacidad para determinar las tasas de sus tributos y definir su base tributaria; y, poseer discreción fiscal sobre el gasto de sus recursos.



2.1.2 Sostenibilidad de las finanzas públicas subnacionales

A pesar de que la dinámica de la deuda subnacional y nacional son similares, el análisis de la sostenibilidad de las finanzas de los gobiernos subnacionales presenta ciertas diferencias respecto al análisis de la sostenibilidad fiscal a nivel de gobierno nacional. Varias políticas que afectan las economías de los gobiernos subnacionales y su desempeño fiscal, se fijan principalmente por el gobierno central. El análisis de la sostenibilidad de las finanzas subnacionales se vuelve complejo por “los mandatos legales del gobierno central vis-à-vis gobiernos subnacionales y los desequilibrios verticales existentes” (Lanchovichina & Liu, 2008). A falta de la potestad de emitir su propia moneda, los gobiernos subnacionales no pueden recurrir al financiamiento a través del señoreaje. Tampoco pueden ajustar su balance fiscal primario debido a restricciones legales para incrementar sus ingresos a través de impuestos, pueden llegar a depender de manera considerable de las transferencias intergubernamentales, además los rubros de gasto importantes como salarios y pensiones, es decir el mayor porcentaje de gasto corriente, están definidos por la administración central (Lanchovichina & Liu, 2008).

Tomando en cuenta estas consideraciones y de acuerdo con (Lanchovichina & Liu, 2008), se entiende por sostenibilidad de las finanzas públicas en gobiernos subnacionales a “la capacidad de generar o recaudar los recursos suficientes para afrontar permanentemente sus gastos, y honrar el servicio de su deuda, sin necesidad de incurrir en mora, renegociar la deuda o efectuar un ajuste fiscal significativo”. La definición de sostenibilidad de las finanzas públicas incluye dos componentes: la sostenibilidad fiscal



(capacidad de generar los recursos suficientes) y sostenibilidad de deuda (un nivel de deuda que no genere problemas de pago).

Ahora bien, el concepto de sostenibilidad fiscal es asociado comúnmente al equilibrio Inter temporal de las finanzas públicas, bajo la condición de que cualquier desequilibrio presente (déficit) tiene que ser compensado en el futuro (superávit).

No obstante, en términos más amplios y desde el punto de vista del bienestar de la sociedad, el concepto más importante para un gobierno subnacional está referido a la Sostenibilidad en la Prestación de Bienes y Servicios, que se puede definir como la capacidad de cumplir en cualquier período con la provisión de una determinada canasta de servicios a la comunidad en función del mandato legal designado, entendiéndose que la prestación de servicios debe tomar en cuenta una mezcla adecuada de cobertura, calidad y costo.

Tanto el concepto de sostenibilidad en la prestación de servicios como el de sostenibilidad de las finanzas públicas están interrelacionados, pues una situación de deuda insostenible en un gobierno subnacional, generará presiones que, en ausencia de rescates, necesariamente pondrá en riesgo su capacidad de prestar bienes y servicios en uno o varios años. En otras palabras, el gobierno subnacional se enfrentará inevitablemente a situaciones en las que no podrá cumplir con el mandato de preservar la prestación de una canasta mínima de servicios.



2.1.2.1 Enfoques para el control del endeudamiento subnacional

De acuerdo con (Fondo Monetario Internacional, 1997), la clasificación normalmente utilizada para los tipos de endeudamiento subnacional incluye cuatro categorías: i) basado en el mercado; ii) cooperación entre los diferentes niveles de gobierno en el diseño e implementación de los controles de deuda; iii) controles basados en reglas; y iv) controles administrativos.

2.1.2.1.1 Enfoque basado en la Disciplina del Mercado

Bajo este enfoque, el mercado financiero es el que regula o restringe el endeudamiento subnacional. En este caso, el gobierno central no fija ningún límite al endeudamiento subnacional y estos gobiernos son libres de decidir cuánto prestarse, cómo, de quién y el destino de estos fondos.

Este enfoque se restringe por la condición de no rescate por parte del gobierno central, lo cual se constituye en la mayor debilidad de este enfoque por lo que muchos países en desarrollo no lo contemplan.

2.1.2.1.2 Enfoque cooperativo

Esta categoría está referida a que los límites de endeudamiento subnacional no son fijados por ley o por el gobierno central, sino que son determinados a través de la negociación entre éste y los gobiernos subnacionales.



Este enfoque tiene varias ventajas. Al promover el diálogo entre distintos niveles de gobierno, tiene el potencial para asegurar la coordinación de la política macroeconómica, incrementar la conciencia entre los gobiernos subnacionales respecto a las implicaciones macroeconómicas de sus políticas presupuestarias. No obstante, también presenta debilidades, en donde una débil implementación puede ablandar las restricciones presupuestarias de los gobiernos municipales, promover el “regateo” por transferencias intergubernamentales y debilitar la coordinación de las políticas (Plekhanov & Singh, 2007).

2.1.2.1.3 Enfoque basado en reglas

De acuerdo con (Ter-Minassian, 1997), se basa en el establecimiento de reglas fiscales respaldadas por el marco legal del país para limitar el endeudamiento subnacional. Estas reglas pueden ser: límites en los montos absolutos de endeudamiento o nivel de deuda; nivel de déficit; techos sobre el nivel de gasto; “regla de oro” por la que el endeudamiento solo debe estar destinado a la inversión, reglas relacionadas con el peso de la deuda y la capacidad de pago de la entidad subnacional, o la restricción de ciertas fuentes de financiamiento, este método es el que se contempla para el caso de los gobiernos subnacionales ecuatorianos.

Los métodos basados en reglas tienen la ventaja de la transparencia e imparcialidad, así como el evitar prolongadas negociaciones entre niveles centrales y subnacionales de gobierno, lo cual normalmente contiene un alto componente político antes que económico. No obstante, los métodos basados en



reglas, por su propia naturaleza, carecen de flexibilidad y suelen terminar fomentando comportamientos y prácticas encaminados a eludirlas, por ejemplo:

- reclasificación de gastos corrientes como gastos de capital, a fin de eludir las normas relativas a resultados fiscales corrientes y de capital;
- creación de entidades cuyas operaciones, si bien son de índole gubernamental, tienen carácter extrapresupuestario, y sus deudas no se contabilizan para la determinación de los topes de endeudamiento;
- uso de empresas de propiedad de los gobiernos subnacionales para la obtención de créditos para fines que deberían financiarse con cargo al presupuesto del respectivo gobierno subnacional;
- la acumulación de atrasos en el pago a los proveedores (deuda flotante), ya que en general es difícil verificar si se han incluido en el tope de endeudamiento público.

2.1.2.1.4 Controles Administrativos

Bajo este enfoque, el gobierno central retiene el poder de establecer controles directos sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, a través de techos individuales anuales o semi-anuales de endeudamiento, establecimiento de requisitos administrativos para autorizar el endeudamiento del gobierno subnacional o centralizar el endeudamiento del país y transferir estos recursos a través de préstamos a los gobiernos subnacionales (on-lending). El control directo del gobierno central sobre el



endeudamiento de los gobiernos subnacionales es más frecuente en países constitucionalmente unitarios que en países federales (Plekhanov & Singh, 2007).

2.1.2.2 Sostenibilidad de deuda e indicadores

Según el FMI, la deuda se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras (Fondo Monetario Internacional, 2001). Sin embargo, es posible esbozar un concepto más amplio, considerando que la deuda subnacional comprende todas las obligaciones contraídas o generadas por los niveles de gobiernos regionales y locales incluyendo las entidades dependientes de estos gobiernos.

Las obligaciones contraídas son aquellas que normalmente cuentan con documentación legal explícita que las respalda (contratos de préstamos o documentos de emisión de títulos valores), mientras que las generadas se asocian con gastos devengados y no pagados oportunamente.

De acuerdo con las categorías citadas, se pueden señalar los siguientes instrumentos de deuda:

- Contratos de préstamos con bancos privados nacionales o extranjeros.
- Contratos de préstamos con bancos estatales.
- Contratos de préstamos con otras entidades públicas de financiamiento.
- Contratos de préstamos transferidos por el Gobierno Nacional (on-lending), ya sea que el origen de recursos sea nacional o externo.



- Emisión de títulos valores en el mercado nacional (normalmente bonos).
- Convenios de financiamiento de obras con empresas contratistas privadas.
- Gastos devengados y no pagados, en los que se incluyen normalmente los atrasos con proveedores de bienes, servicios, además de los contratistas de obras.
- Obligaciones por aportes a los fondos de pensiones por atrasos o por cambio de régimen.

Al igual que en el caso de la deuda pública total y a nivel de la deuda interna, no existen umbrales establecidos para evaluar la sostenibilidad de la deuda de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, una buena aproximación para dicho análisis se puede obtener de la construcción de indicadores a corto, mediano y largo plazo del peso de la deuda en relación a la capacidad de pago de los gobiernos subnacionales.

En esta línea, los principales indicadores para medir el peso de la deuda de un gobierno subnacional, resultan de comparar variables de saldo y flujo de la deuda subnacional con la capacidad de pago del gobierno subnacional que se estime relevante.

El peso de la deuda (el numerador de los indicadores) puede ser analizado desde el punto de vista de solvencia, es decir, por los agregados de deuda en un momento determinado -valor nominal y/o valor presente- y desde el punto de vista de liquidez a través del servicio de la deuda o los componentes del mismo.



Respecto al denominador, normalmente se utiliza los ingresos corrientes del gobierno subnacional, debido a la facilidad y oportunidad de recopilación de la información, así como su cálculo y estandarización. Estos ingresos deben ser aquellos que sean corrientes y de carácter recurrente, es decir aquellos recursos con los que normalmente el gobierno subnacional contaría para honrar la deuda en cada periodo de vencimiento, excluyendo aquellos ingresos de carácter transitorio o eventual como pueden ser las donaciones e ingresos de capital por concepto de venta de activos.

2.1.3 La descentralización fiscal en los gobiernos municipales del Ecuador

2.1.3.1 La asignación de responsabilidades para gasto

Siguiendo los aspectos conceptuales de la descentralización mencionados en los apartados anteriores, se distingue que la descentralización no es únicamente un proceso vertical mediante el cual el gobierno central despliega sus funciones en los territorios a través de sus unidades administrativas desconcentradas; más bien, es un proceso ya sea de desconcentración, delegación o devolución que otorga facultades a gobiernos subnacionales mediante el desplazamiento de competencias desde el nivel central al local.

Desde la perspectiva de la descentralización fiscal se traduce en la concesión de responsabilidades a los gobiernos subnacionales no solo para establecer mecanismos de recaudación de ingresos (tributarios o no tributarios), transferencias intergubernamentales y endeudamiento, sino contar también



con cierto grado de discrecionalidad en sus gastos, acorde al sistema competencial que les asiste y el grado de autonomía financiera que el sistema político del país les otorgue.

En el caso de los GAD de nivel municipal del Ecuador, la Constitución y el COOTAD a través del Sistema Nacional de Competencias otorga de manera obligatoria y progresiva competencias exclusivas, que podrán ser ejercidas de manera concurrente para la provisión de servicios públicos, y la transferencia de competencias adicionales⁴ y residuales⁵ que el COOTAD determine y el proceso de transferencia que determine el CNC como órgano técnico del sistema de competencias.

Las competencias exclusivas de los GAD municipales que les atribuyen responsabilidades de gasto son (COOTAD 2010, Artículo 55):

- a) “Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”;
- b) “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”;

⁴ Artículo 149 del COOTAD: Son competencias adicionales, aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad.

⁵ Artículo 150 del COOTAD: Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central.



- c) “Planificar, construir y mantener la vialidad urbana”;
- d) “Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley”;
- e) “Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras”;
- f) “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal”;
- g) “Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial”.
- h) “Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines”;
- i) “Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales”;
- j) “Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley”;
- k) “Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas”;



- l) “Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras”;
- m) “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”; y,
- n) “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”.

2.1.3.2 Ingresos propios de los GAD municipales

De acuerdo al COOTAD, “Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos” (COOTAD 2010, Artículo 172).

En el caso de los GAD municipales, cuentan con la facultad tributaria para crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasa, tarifas y contribución especial de mejoras (CEM) generales o específicas, por los criterios de: i) “procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad”; ii) “por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad”; iii) “el uso de bienes o espacios públicos”; y, iv) “en razón de obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías” (COOTAD 2010, Artículo 186).



2.1.3.2.1 Impuestos municipales

De acuerdo al COOTAD, “sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana se consideran impuestos municipales los que tengan injerencia sobre: la propiedad urbana, propiedad rural, de alcabalas, sobre los vehículos, matrículas y patentes, a los espectáculos públicos, a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y su plusvalía, el impuesto al juego y, del 1,5 por mil sobre los activos totales” (COOTAD 2010, Artículo 491).

Existen impuestos adicionales sobre inmuebles no edificados, impuestos sobre inmuebles no edificados en zonas de promoción inmediata y el impuesto adicional sobre propiedad obsoletas (COOTAD 2010, Artículos 507 y 508).

Tabla 2.1 *Impuestos municipales (Base imponible y tarifa)*

Impuesto	Base imponible	Tarifa/cuantía
1. A la propiedad urbana	Avalúo catastral	(Mín. 0,25 por mil Máx. 5 por mil)
2. A la propiedad rural	Valor acumulado de todos los predios	(Mín. 0,25 por mil Máx. 3 por mil)
3. Inmuebles no edificados	Avalúo catastral	Recargo 2 por mil
4. No edificados zonas promoción	Avalúo catastral	Recargo 1 por mil
5. Propiedades obsoletas	Avalúo catastral	Recargo 2 por mil
6. A las patentes	Patrimonio	Mín. USD 10 Máx. USD 25 mil
7. Al juego	Ordenanza	Ordenanza
8. A las alcabalas	Valor contractual	1% de la base imponible
9. A los vehículos	Avalúo del vehículo	Por rangos de avalúo



10. Espectáculos públicos	Precio entradas	10% de la venta
11. A la plusvalía de los predios	Utilidades	10%
12. A los activos totales	Activo total	1,5 por mil

Fuente: COOTAD 2010

Elaboración: El autor

2.1.3.2.2 *Tasas municipales*

De acuerdo al Artículo 568 del COOTAD (2010) los GAD municipales pueden cobrar tasas sujetas a la prestación de servicios; las mismas que serán de iniciativa de la máxima autoridad, mediante ordenanza tramitada y aprobada por su respectivo concejo para los siguientes servicios:

Tabla 2.2 *Clases de Tasas municipales*

Clases de tasas municipales

- a) Aprobación de planos e inspección de construcciones
- b) Rastro
- c) Agua potable
- d) Recolección de basura y aseo público
- e) Control de alimentos
- f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales
- g) Servicios administrativos
- h) Alcantarillado y canalización
- i) Otros servicios de cualquier naturaleza



Fuente: COOTAD 2010, Artículo 568
Elaboración: El autor.

2.1.3.2.3 Contribución especial de mejoras (CEM)

Es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. Los concejos municipales podrán disminuir o exonerar del pago de CEM en consideración a la situación social y económica de los contribuyentes (COOTAD 2010, Artículo 569).

Tabla 2.3 Clases de CEM municipales

Clases de CEM municipales

- a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase
 - b) Repavimentación urbana
 - c) Aceras y cercas
 - d) Obras de alcantarillado
 - e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable
 - f) Desección de pantanos y relleno de quebradas
 - g) Plazas, parques y jardines
 - h) Otras obras que se determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente
-

Fuente: COOTAD 2010, Artículo 577
Elaboración: El autor



2.1.3.3 Transferencias intergubernamentales de los GAD municipales

2.1.3.3.1 Transferencias del Modelo de Equidad Territorial (MET)

“El objetivo de este modelo de transferencias es garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos relacionados con las competencias exclusivas de cada GAD, cuyo fin es lograr la equidad territorial” (COOTAD 2010, Artículo 191).

El MET se encuentra vigente desde el año 2011, transfiere recursos a los GAD por el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes. Este monto se transferirá a los GAD en función de las competencias constitucionalmente asignadas y de acuerdo las siguientes proporciones: 27% para los GAD provinciales, 67% para los GAD municipales y distritos metropolitanos y, 6% para los GAD parroquiales (COOTAD 2010, Artículo 192).

El total de estos recursos se distribuirán conforme criterios de: i) “tamaño y densidad de la población”; ii) “necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD”; iii) “logros en el mejoramiento de los niveles de vida”; iv) “esfuerzo fiscal y administrativo”; y, v) “cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD” (COOTAD 2010, Artículo 192).

La distribución de recursos del MET para la provisión de bienes y servicios será por dos tramos:

- **Monto A:** correspondiente al monto que por ley se les haya trasferido a los GAD en el año 2010.



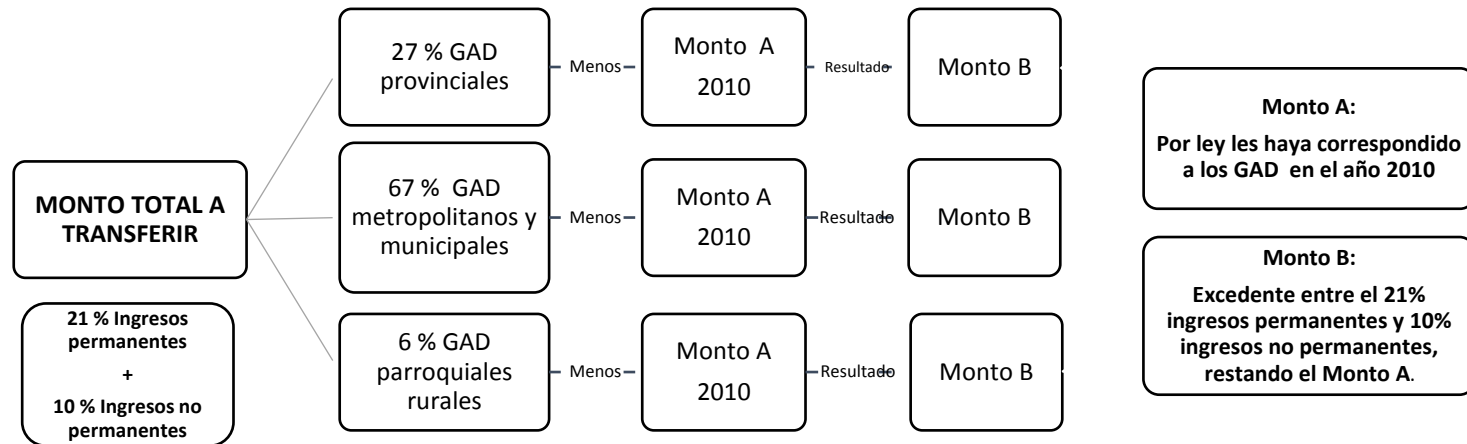
- **Monto B:** es el monto excedente del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas a los GAD en el año 2010.

Los criterios constitucionales para la distribución del Monto B se miden a través del coeficiente de la fórmula del MET, de acuerdo a variables demográficas y territoriales, características socioeconómicas y de eficiencia en la gestión del GAD (COOTAD 2010, Artículos 192-193).

“Las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Las transferencias provenientes del diez por ciento (10%) de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, deberán financiar egresos no permanentes (COOTAD 2010, Artículo 198)”.



Ilustración 2.1 *Distribución de Transferencias por el Modelo de Equidad Territorial*



Fuente: COOTAD 2010, Artículo 577
 Elaboración: El autor

2.1.3.3.2 *Transferencias para financiar nuevas competencias*

Estas transferencias tienen como objeto financiar aquellas nuevas competencias que venían siendo ejercidas por el gobierno central y han asumido los GAD. Hasta la actualidad se han trasferido a los gobiernos municipales las competencias de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV) y Patrimonio.



2.1.3.3.3 Transferencias de compensación por explotación o industrialización de recursos no renovables

Su objetivo es compensar a los GAD por los efectos negativos de la explotación y disminución del patrimonio nacional (COOTAD 2010, Artículo 207).

Se financian con los recursos establecidos en las leyes sectoriales existentes o que se crearen, en relación con la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables. Se mantiene en vigencia la Ley 010 del Fondo para el Eco desarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Sectoriales, y la Ley 047 de Asignación para provincias por venta de energía de INECEL (COOTAD, Artículo 208).

El mecanismo de distribución de estos recursos se establecerá en cada una de las leyes antes mencionadas y su destino deberá ser para el desarrollo humano, protección de la naturaleza y el financiamiento de gastos no permanentes; se procurará la generación de infraestructura pública y de fuentes de energía limpias (COOTAD 2010, Artículo 209).

De acuerdo al Artículo 1 de la Ley 010, los recursos que financian esta compensación provienen del impuesto de un dólar por barril de petróleo que se extraiga en la región amazónica y sean comercializados en los mercados interno y externo. Su distribución se la realiza los diez primeros días de cada mes de acuerdo a los siguientes porcentajes:



Tabla 2.4 *Porcentajes de compensaciones por explotación de recursos no renovables*

Porcentaje	Distribución
a) 58%	41 GAD municipales amazónicos y 6 parroquias rurales: Río Verde y Río Negro, Matus, El Altar, La Candelaria, Bayusig
b) 28%	6 GAD provinciales Amazónicos
c) 9%	Fondo Regional Amazónico (ECORAE)
d) 5%	165 GAD parroquiales rurales amazónicos

Fuente: Ley 010, Artículo 3
 Elaboración: El autor

Los porcentajes de los literales a, b y c, se distribuyen un 40% en partes iguales y el 60% en proporción a la población de cada jurisdicción, conforme a las cifras oficiales del último censo de población (Ley 010, Artículo 3).

La Ley 047 se financia mediante la asignación del 5% de la venta de energía generada en las centrales hidroeléctricas de Paute, Pisayambo, y Agoyan, a las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua a partir de 1990 (Ley 047, Artículo 1) y su distribución para el caso de la central Paute será en el siguiente detalle:

- El 60% se distribuye en partes iguales entre los GAD municipales de Azuay, Cañar, Morona Santiago, que los utilizaran exclusivamente para realizar obras de infraestructura.



- El 40% es asignado al Centro de Reconvención Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago⁶, de lo cual deberá ser invertido un 80% de este rubro en ejecución de obras y el 20% para programas de forestación y reforestación del río Paute (Ley 047, Artículo 2)

2.1.3.4 El financiamiento municipal

El endeudamiento público de los GAD se rige por los preceptos constitucionales, las normas establecidas en la ley que regula las finanzas públicas y se someterá a las reglas fiscales y de endeudamiento público análogas a las del PGE (COOTAD 2010, Artículo 212).

Los ingresos por endeudamiento no son permanentes y financian únicamente egresos no permanentes; es decir, programas y proyectos de mediano y largo plazo de acuerdo a sus PDOT y que contribuyan al PNBV (COOTAD, Artículo 211).

En igual sentido, el COPLAFIP ordena que toda entidad pública que requiera endeudamiento lo hará únicamente para financiar (COPLAFIP 2010, Artículo 126):

- Programas

⁶ Mediante Decreto Ejecutivo 1689 de 2009 se suprime el Centro de Reconvención Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA). Desde la fecha de supresión del CREA la asignación presupuestaria del 40% ha sido distribuida de forma parcial a los GAD Municipales de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Al momento existe una iniciativa de reforma a la Ley 047 presentada al ejecutivo a través de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) para repartir el 100% de recursos provenientes de la venta de energía generada en la central hidroeléctrica Paute entre los GAD Municipales antes mencionados.



- Proyectos de inversión para infraestructura y que tengan capacidad financiera de pago
- Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país

Para el endeudamiento los GAD deberán observar los siguientes límites (COPLAFIP, Artículo 125):

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

2.1.4 El presupuesto de los GAD Municipales

El presupuesto es un instrumento de programación económica y social que permite materializar en el corto plazo las políticas de mediano y largo plazo; su estructura se basa en calcular anticipadamente ingresos y egresos para un horizonte temporal, por lo general de un año (GIZ, 2017).

Desde un enfoque más operativo, el presupuesto es: i) el reflejo financiero del plan; ii) la distribución priorizada de los ingresos; iii) el espejo de los procesos y la cultura de organización del sector público; y, en ese marco, debe contribuir a que el Estado cumpla cabalmente con sus funciones de asignación, distribución y estabilización (BID, 2009).

Como se cita en GIZ (2017), Sus funciones son de carácter institucional, económico y gerencial:



Institucional: su propósito es rendir cuentas del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso; siendo un instrumento legal que autoriza la distribución de los recursos y su fiscalización.

Económica: desde la perspectiva macroeconómica el presupuesto se constituye como una instancia que define la política pública. Desde la microeconomía refleja la asignación de recursos entre usos alternativos y competitivos.

Gerencial: se constituye como insumo fundamental para la gestión pública; permite establecer los recursos con los que operan los organismos de gobierno y los límites financieros para su gestión.

De acuerdo a la normativa legal vigente en el Ecuador, la estructura presupuestaria de los GAD deberá considerar las disposiciones expresamente consignadas en el Título VI del COOTAD, la normativa de las finanzas públicas especificada en el COPLAFIP, la reglamentación general que expedirá el gobierno central, y la normativa respectiva que dicte el gobierno autónomo descentralizado (COOTAD, Artículo 220).

De acuerdo al COOTAD, “el presupuesto de los GAD se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía; al igual que todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término del cual serán evaluados” (COOTAD, Artículo 215).



Su estructura constara de ingresos, egresos y disposiciones generales, y contará además con un anexo que detalle el distributivo de sueldos y salarios (COOTAD, Artículo 221).

“Los ingresos del presupuesto se agruparán por títulos y capítulos, distribuido por partidas. Los egresos serán agrupados por programas, subprogramas y proyectos, conforme a la normativa vigente” (COOTAD, Artículo 222).

“Los ingresos del presupuesto se dividirá en los siguientes títulos (Tabla 2.5): Título I. Ingresos tributarios; Título II. Ingresos no tributarios; y, Título III. Empréstitos” (COOTAD, Artículo 223). “Serán clasificados acorde a su normativa correspondiente y en concordancia con la normativa de las finanzas públicas vigente” (COOTAD, Artículo 224).

En el caso de los gastos, se agruparan en: “áreas, programas, subprogramas, proyectos y actividades, en las que se deberá determinar los gastos corrientes y los proyectos de inversión atendiendo a la naturaleza económica predominante de los gastos, que deberán estar orientados a garantizar la equidad territorial de cada GAD. Los egresos de los programas, subprogramas, proyectos, actividades se desglosaran además uniformemente en las partidas, por objeto o materia del gasto, que sean necesarios para la mejor programación” (COOTAD, Artículo 228).

Adicional a esto, “todos los gastos que realicen las dependencias y servicios de los GAD deben incluirse en unidades de gestión: programas, subprogramas, proyectos y actividades” (COOTAD, Artículo 229).



Tabla 2.5 *Ingresos presupuestarios de los GAD municipales*

Ingresos Tributarios

Capítulo I Impuestos

Capítulo II Tasas

Capítulo III Contribución especial de mejoras

Ingresos No Tributarios

Capítulo I Rentas patrimoniales

- a) Ingresos provenientes del dominio predial;
- b) Utilidades provenientes del dominio comercial;
- c) Utilidades provenientes del dominio industrial;
- d) Utilidades de inversiones financieras; y,
- e) Ingresos provenientes de utilización o arriendo de bienes de dominio público.

Capítulo II Transferencias y aportes

- a) Asignaciones fiscales;
- b) Asignaciones de entidades autónomas, descentralizadas o de otros organismos públicos; y,
- c) Transferencias del exterior.

Capítulo III Venta de activos

- a) De bienes raíces; y,
- b) De otros activos.

Capítulo IV Ingresos varios, los que no figuran en ninguno de los grupos anteriores incluidas donaciones

Empréstitos

Capítulo I.- Internos.

Capítulo II.- Externos.

Fuente: COOTAD 2010, Artículo 225, 226 y 227

Elaboración: El autor



El presupuesto de gastos de los GAD comprenderá las siguientes áreas: servicios generales, sociales, comunes, económicos e inclasificados (COOTAD, Artículo 230).

Un aspecto clave a considerar es que, la clasificación de los gastos de sus presupuestos será acorde a su propia normativa y en concordancia con la normativa de las finanzas públicas (COOTAD, Artículo 231).

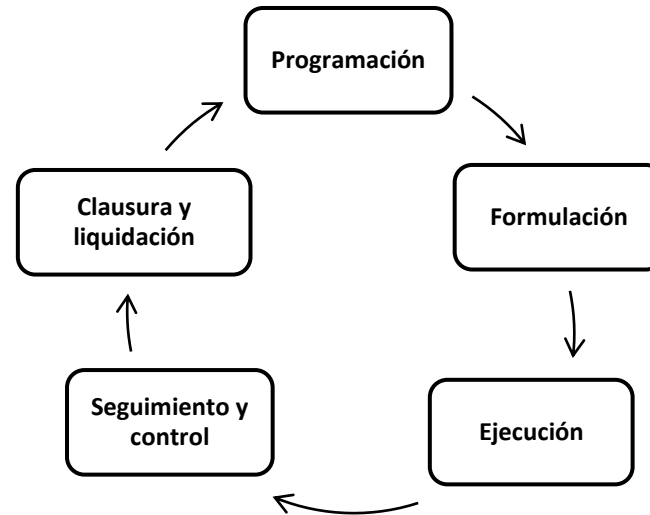
En lo que corresponde a la ejecución del presupuesto, este deberá contener una programación de actividades por trimestres, misma que guardará coherencia con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial; su contabilización será acorde a la normativa vigente de las finanzas públicas (COOTAD, Artículos 250 y 252).

Por otra parte, el COPLAFIP establece las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios, los cuales se ajustaran a las etapas del ciclo presupuestario detalladas en la ilustración 2.2, de cumplimiento obligatorio para las entidades que conforman el sector público (COPLAFIP 2010, Artículos 95, 96).

La programación presupuestaria es parte del ciclo presupuestario, se determina a partir de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, para de esta forma definir los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad y los plazos para su ejecución (COPLAFIP 2010, Artículo 97).



Ilustración 2.2 *Etapas del ciclo presupuestario*



Fuente: COPLAFIP Artículo 96
 Elaboración: El autor

La formulación presupuestaria consiste en la elaboración de las proformas que expresan los resultados de la programación presupuestaria, bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios. En ella se deberá incluir todos los ingresos y egresos previstos para el ejercicio fiscal en el que se vayan a ejecutar; no se podrá excluir recursos para cubrir egresos por fuera del presupuesto (COPLAFIP 2010, Artículos 98, 102).



La ejecución presupuestaria “comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en cantidad, calidad y oportunidad” (COPLAFIP 2010, Artículo 113).

El seguimiento y evaluación “comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas”. “Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, aplicará una regla análoga respecto a sus unidades financieras y de planificación. Cada ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, presentará semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos” (COPLAFIP 2010, Artículo 119).

Finalmente la clausura presupuestaria de toda entidad del sector público será el 31 de diciembre de cada año, sin poder contraer obligaciones posteriores que involucren el presupuesto clausurado. Los compromisos presupuestarios al último día del año que parcial o totalmente no generen obligación deberán ser anulados en su cuantía no devengada; mientras los compromisos plurianuales no clausurados serán reprogramados conforme los actos administrativos establecidos por las entidades (COPLAFIP 2010, Artículo 121).

2.1.4.1 Normas técnicas de presupuesto

El Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) a través de las normas, políticas, instrumentos, actividades, procesos, registro y operaciones procura que las entidades del sector público gestionen en



forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, sin perjuicio de la gestión administrativa, económica, financiera, presupuestario y organizativo de los gobiernos de régimen autónomo (COPLAFIP 2010, Artículo 70).

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como ente rector de este sistema, tiene entre sus atribuciones y deberes “dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes” (COPLAFIP 2010, Artículo 74).

Ante esto, “será de observancia obligatoria para los GAD las normas técnicas, directrices, clasificadores y catálogos emitidos por el ente rector del SINFIP que rigen el ciclo presupuestario de las entidades y organismos del sector público” (COPLAFIP 2010, Artículo 101).

“Las entidades del sector público se sujetarán a un sistema único de contabilidad gubernamental, para la producción de información financiera completa confiable y oportuna, para la rendición de cuentas, la toma de decisiones, el control, la adopción de medidas correctivas y la elaboración de estadísticas” (COPLAFIP 2010, Artículo 148).

En base a lo descrito en líneas anteriores, se considera lo establecido en las Normas Técnicas de Presupuesto⁷ (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2018) y el Clasificador Presupuestario de

⁷ Normas Técnicas de Presupuesto Codificadas al 5 de abril de 2018, <http://www.finanzas.gob.ec/normativa-de-presupuestos/>



Ingresos y Gastos del Sector Público⁸ (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2017) emitidas por el Ministerio de Económica y Finanzas a través de la Subsecretaria de Presupuesto, con el propósito de normar las etapas del ciclo presupuestario de las entidades que conforman el sector público.

Los principios que rigen los procesos presupuestarios de acuerdo a la norma establecida por el MEF (2018) se acogen a aspectos como:

Universalidad: “concerniente al hecho de que los presupuestos deberán considerar la totalidad de los ingresos y gastos”.

Unidad: “los ingresos y gastos deberán compilarse en un solo presupuesto estandarizado, sin posibilidad a presupuestos especiales ni extraordinarios”.

Eficiencia: “la asignación y utilización de los recursos del presupuesto será en términos la producción de bienes y servicios públicos al menor coste posible”.

Eficacia: “el presupuesto contribuirá al logro de metas y resultados definidos en los programas definidos en el mismo”.

Especificación: “el presupuesto especificara la fuente de los ingresos y la finalidad específica a la que deben destinarse, en consideración de los techos presupuestarios asignados”.

⁸ Clasificador presupuestario actualizado al 20 de diciembre de 2017, <http://www.finanzas.gob.ec/normativa-de-presupuestos/>.



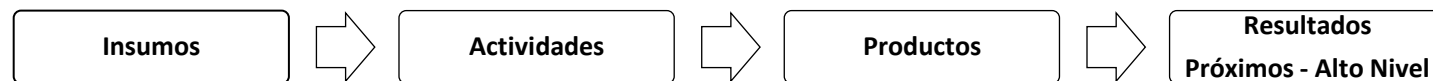
Sostenibilidad: “basado en el hecho de contar con ingresos permanentes seguros y estables en el mediano y largo plazo, para el mantenimiento de los equilibrios o superávit como resultado de su gestión”.

Su implementación está basada en la metodología técnica de presupuestación por resultados (PPR) de estricta vinculación a la planificación. De manera conceptual la PPR será entendida como los mecanismos de financiamiento de la gestión pública para vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, en términos de sus efectos sobre la sociedad, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2018).

Esta se sustenta en el hecho de que la producción de todo bien o servicio público es atribuida a una relación Insumo-Producto o cadena de producción.

“La combinación de los recursos utilizados como insumos a través de una función de producción que define las actividades o conjunto de tareas necesarias para el efecto; y, que dichos bienes y servicios provistos por las instituciones a la sociedad generan algún tipo de resultado o efecto susceptible de ser medido” (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2018).

Ilustración 2.3 *Relación Insumo-Producto*



Fuente: Normativa presupuestaria MEF 2018
 Elaboración: El autor



“La programación presupuestaria se sustentara en los planes operativos anuales que constituirán el nexo de vinculación entre los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto” (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2018).

En el caso de los gobiernos autónomos, la programación presupuestaria se sustentara sobre su propia planificación plurianual y operativa; para el efecto, dictarán sus propias políticas de ingresos y de gastos orientadas al equilibrio presupuestario.

Mientras la formulación presupuestaria será estandarizada acorde a los catálogos y clasificadores presupuestarios vigentes, bajo una estructura acorde a la institución y sus posición dentro del sector público.

Para tal propósito, la normativa presupuestaria emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (2018) considera las siguientes tipologías de clasificación:

Clasificación programática: “expresa la asignación por programas, actividades y proyectos que refleje su vinculación con la planificación”.

Clasificación por fuente de financiamiento: “Identifica los gastos públicos según las fuentes de financiamiento de origen de los ingresos”.

Clasificación por concepto de ingresos y por objeto del gasto: “esta clasificación por concepto organiza los ingresos según su origen y su naturaleza, corriente, de capital y de financiamiento; el



clasificador por objeto identifica los gastos según su destino específico y su naturaleza corriente, de capital y de aplicación del financiamiento”.

Clasificación económica de los ingresos y egresos: “se corresponde a la clasificación presupuestaria de ingresos y gastos. Pretende identificar los ingresos y los egresos según su naturaleza económica, sea esta, corriente, de capital y financiamiento, con el fin de facilitar la medición del resultado de las acciones fiscales en la economía”.

Clasificación por orientación del gasto: “vincula las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicos de la planificación global o determinadas políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto, así como facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria”.

El Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público se organizara acorde a la naturaleza económica de sus componentes, como se detalla en la tabla 2.6.



Tabla 2.6 Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público

Ingresos	Gastos
<p>1 - INGRESOS CORRIENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> 11 - Impuestos 13 - Tasas y contribuciones 14 - Venta de bienes y servicios 17 - Rentas de inversiones y multas 18 - Transferencias y donaciones corrientes 19 - Otros ingresos <p>2 - INGRESOS DE CAPITAL</p> <ul style="list-style-type: none"> 24 - Venta de activos no financieros 27 - Recuperación de inversiones 28 - Transferencias y donaciones de capital e inversión <p>3 - INGRESOS DE FINANCIAMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> 36 - Financiamiento público 37 - Saldos disponibles 38 - Cuentas pendientes por cobrar 39 - Ventas anticipadas 	<p>5 - GASTOS CORRIENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> 51 - Gastos en personal 53 - Bienes y servicios de consumo 56 - Gastos financieros 57 - Otros gastos corrientes 58 - Transferencias y donaciones corrientes 59 - Provisiones para reasignación <p>6 - GASTOS DE PRODUCCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> 61 - Gasto en personal para producción 63 - Bienes y servicios para producción 67 - Otros gastos de producción <p>7 - GASTOS DE INVERSIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> 71 - Gastos en personal para inversión 73 - Bienes y servicios para inversión 75 - Obras públicas 77 - Otros gastos de inversión 78 - Transferencias y donaciones para inversión <p>8 - GASTOS DE CAPITAL</p> <ul style="list-style-type: none"> 84 - Bienes de larga duración 87 - Inversiones financieras 88 - Transferencias y donaciones de capital <p>9 - APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> 96 - Amortización de la deuda pública 97 - Pasivo circulante

Fuente: Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público (20/DIC/2017), Min. Finanzas, Subsecretaría de Presupuesto.
Elaboración: El autor



Mientras las Directrices para la Elaboración de la Proforma del Presupuesto General del Estado⁹ en concordancia con el COPLAFIP establecen una clasificación presupuestaria acorde al origen de los ingresos y gastos.

Ingresos

De acuerdo a lo establecido en el artículo 78 y 79 del COPLAFIP (2010), los ingresos y egresos de la gestión financiera pública podrán ser permanentes y no-permanentes.

Ingresos permanentes: “Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible” (COPLAFIP 2010, Artículo 78) dentro de los que se encuentran:

- 11 - Impuestos
- 13 - Tasas y contribuciones
- 14 - Venta de bienes y servicios
- 17 - Rentas de inversiones y multas
- 18 - Transferencias y donaciones corrientes
- 19 - Otros ingresos

⁹ Directrices emitidas mediante Circular Nro. MF-SP-2013-014 del 31 de mayo de 2014, <http://www.finanzas.gob.ec/proforma-presupuestaria/>



Ingresos no-permanentes: “Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria” (COPLAFIP 2010, Artículo 78). Incorporarán ingresos por recuperación de inversiones y ventas de activos productivos o improductivos.

- 24 - Venta de activos no financieros
- 27 - Recuperación de inversiones
- 28 - Transferencias y donaciones de capital e inversión

Egresos permanentes: “Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad” (COPLAFIP 2010, Artículo 79), a través de gastos de personal, bienes y servicios de consumo, gastos financieros y otros gastos, transferencias, gastos de producción y donaciones.

De acuerdo al clasificador presupuestarios de gastos del sector público los egresos permanentes se componen por:

- 51 – Gastos en personal
- 53 - Bienes y servicios de consumo
- 56 - Gastos financieros
- 57 - Otros gastos corrientes



- 58 - Transferencias y donaciones corrientes
- 59 - Previsiones para reasignación
- 61 - Gasto en personal para producción
- 63 - Bienes y servicios para producción
- 67 - Otros gastos de producción

Egresos no-permanentes: “Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente” (COPLAFIP 2010, Artículo 79); estos egresos incluyen los gastos de mantenimiento y reposición del capital.

De acuerdo al clasificador presupuestarios de gastos del sector público los egresos permanentes se componen por:

- 71 - Gastos en personal para inversión
- 73 - Bienes y servicios para inversión
- 75 - Obras publicas
- 77 - Otros gastos de inversión
- 78 - Transferencias y donaciones para inversión
- 84 - Bienes de larga duración
- 87 - Inversiones financieras



- 88 - Transferencias y donaciones de capital
- 96 - Amortización de la deuda pública
- 97 - Pasivo circulante

2.1.5 La vinculación planificación-presupuesto

“La articulación entre la planificación y el presupuesto constituye un elemento fundamental de la gestión pública dado que la misma constituye una herramienta que permite: realizar una mejor asignación de recursos, realizar seguimiento al desempeño institucional y evaluar las políticas públicas implementadas” (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2017).

Sin embargo, este ejercicio de articulación enfrenta condiciones conceptuales y operativas que dificultan su vinculación desde el punto de vista de ser un proceso de interacción técnico-político.

Por ello, con el propósito de comprender desde una visión formal la vinculación entre herramientas de planificación estratégica, operativa y presupuestaria, recurrimos a la Gestión para Resultados (GpR), cuyo propósito es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de sus procesos de creación de “valor público” y con ello su optimización, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (como se cita en BID, 2015, pág. 1)



La GpR se guía por el concepto de “valor público”, es decir por los cambios sociales (resultados) que la gestión pública (Estado, gobiernos o instituciones) produce como respuesta a las demandas y necesidades sociales (BID, 2015).

Este proceso de producción y valoración pública es conocido como la cadena de valor público el cual es:

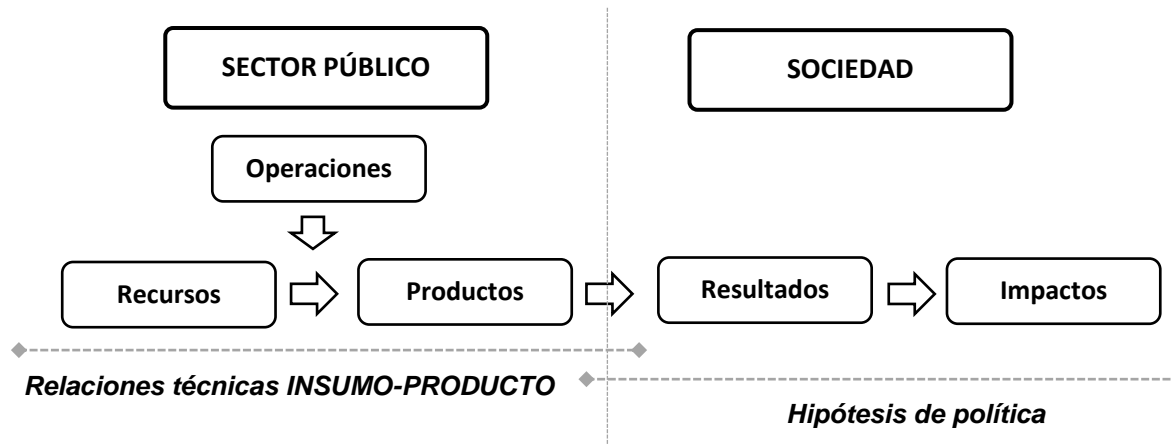
“Modelo de programación y análisis que permite representar el proceso de uso de recursos (insumos y actividades) para generar productos (bienes o servicios) destinados a la consecución de objetivos de política pública determinados por la planificación (resultados), los cuales generan efectos de mejora en la sociedad (impactos)” (GIZ, 2017, pág. 18).

En este sentido, la ilustración 2.4 permite observar que la vinculación entre los productos obtenidos del proceso de gestión pública con los resultados e impactos que estos generen, se guían por una relación causal que no depende de que la producción pública se haya producido eficaz y eficientemente, sino de una serie de hipótesis de política; mientras la producción pública obedece a una relación esencialmente técnica (insumo-producto) ligada a una función de producción (Sanz Mulas, 2015, pág. 17).

Ahora bien, si a estos procesos de valoración y producción pública sobreponemos los diferentes niveles y herramientas de la planificación, podremos encontrar una vinculación lineal y temporal que va desde una fase superior estratégica de mediano y largo plazo, a una fase administrativa específica de presupuestación, las cuales son vinculadas de forma anual y plurianual por los planes operativos institucionales, tal como observa en la ilustración 2.5 (GIZ, 2017).



Ilustración 2.4 *La cadena de valor público*



Fuente: GIZ 2017
 Elaboración: El autor

La planificación estratégica: permite definir los objetivos estratégicos de la política pública, expresados en resultados e impactos, por lo que es un factor determinante de esta relación. El Plan estratégico es el instrumento que determina las prioridades de gobierno (nacional, sectorial/territorial o institucional) en el mediano y largo plazo (misión, visión, objetivos estratégicos, estrategias, metas e indicadores); así como el marco para la alineación de prioridades y recursos financieros para la formulación del presupuesto plurianual y el plan operativo anual (GIZ, 2017).

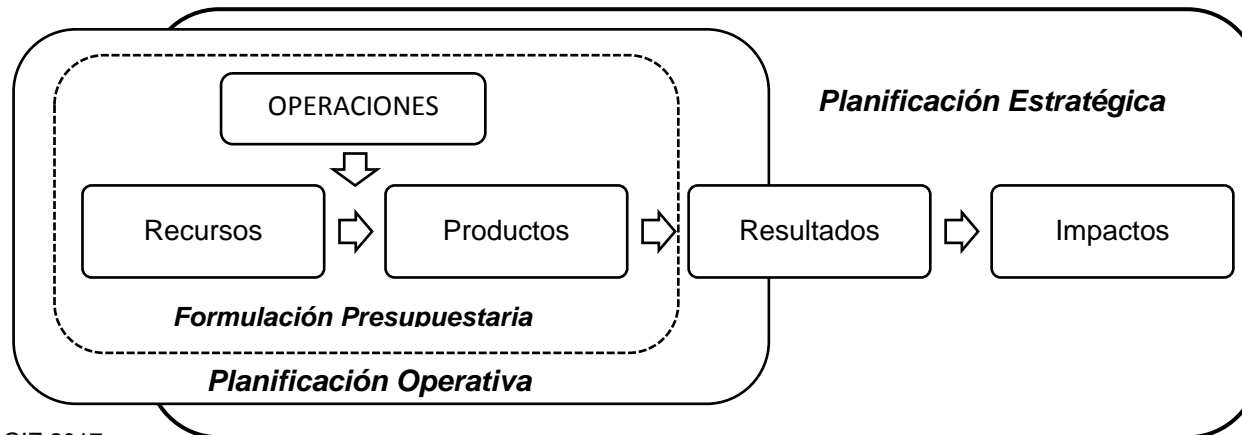
La planificación estratégica se constituye como el inicio y fin de la gestión pública. Permite la toma de decisiones en las instituciones y organismos, para lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los



bienes y servicios que se proveen, la consecución de objetivos de política pública y efectos de mejora en la sociedad y territorio.

La planificación operativa es el proceso mediante el cual una institución diseña las acciones (programas y proyectos) que le permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política pública. Su instrumento es el Plan Operativo Anual (POA), que incluye las acciones anuales (corto plazo) que permiten recoger las prioridades de la planificación estratégica, y se constituye como el puente de conexión de entre esta última y el presupuesto. El POA contiene programas, proyectos, actividades, objetivos, metas e indicadores anuales, articulados al plan estratégico (GIZ, 2017).

Ilustración 2.5 *La cadena de valor público y su vinculación con la planificación multinivel*



Fuente: GIZ 2017
Elaboración: El autor



La formulación presupuestaria es el reflejo de los procesos de planificación estratégica y operativa, garantizando una adecuada asignación y gestión de recursos para su implementación. Se instrumenta mediante la programación presupuestaria de mediano y largo plazo, siendo un referente de conducción estratégica y el marco de referencia para el plan plurianual de inversión y presupuesto anual; este último es un instrumento de administración cotidiana sobre el cual se plasman los ingresos y gastos a realizar durante un año fiscal (GIZ, 2017).



2.2 Metodológica de la investigación

El presente documento es una investigación aplicada que parte del análisis de las finanzas municipales, basado en la teoría de la descentralización fiscal, que otorga a gobiernos subnacionales o locales responsabilidades para recaudar ingresos y discrecionalidad para el manejo de su gasto y endeudamiento a través de la formulación presupuestaria que garantice una adecuada asignación y gestión de recursos para su implementación.

A partir de esto se podrá evidenciar la sostenibilidad financiera de los GAD seleccionados como caso de estudio, ante las demandas de financiamiento provenientes de los planes de inversión determinados por los PDOT en el periodo de análisis propuesto (2014-2017).

Para este propósito se recurre al análisis inductivo de la información financiera y de planificación territorial de los GAD elegidos como estudio de caso, para obtener resultados que permitan contrarrestar las hipótesis planteadas para esta investigación.

Siendo así, el procedimiento metodológico a seguir se divide en tres etapas: i) análisis del plan de inversión del PDOT; ii) diagnóstico de las finanzas municipales; y, iii) resultados y recomendaciones.



2.2.1 Plan de inversión del PDOT

El plan de inversión del PDOT es el conjunto de programas y proyectos de intervención o acciones positiva que encaminan el Plan hacia la imagen objetiva de largo plazo; el mismo que contendrá el total de recursos financieros necesarios para la materialización estos programas y proyectos.

Para esto, se compilara los programas y proyectos determinados en los componentes del PDOT (Biofísico, Económico-Productivo, Asentamientos Humanos, Socio-Cultural, Movilidad, Energía y Conectividad y Político-Institucional), clasificados por: presupuesto, fuente de financiamiento, área de intervención, duración y responsable de ejecución, para los años cuatro años de investigación propuestos (2014-2017).

La información recopilada será articulada con los planes operativos anuales (POA) de los GAD en estudio a nivel de programas y presupuesto, como se puede apreciar en la tabla 2.7; con el propósito de descender desde la planificación estratégica a la planificación operativa y recoger las prioridades estratégicas de mediano y largo plazo en acciones anuales de corto plazo, enfocados en las intervenciones territoriales que efectivamente serán financiadas por los municipios, en correspondencia a su marco competencial.

Dicha articulación se sustenta como medio idóneo de vinculación de la planificación estratégica y operativa por la normativa legal y norma presupuestaria vigente que considera:



El presupuesto de los GAD se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (COOTAD, Artículo 215).

Los egresos serán agrupados por programas, subprogramas y proyectos (COOTAD, Artículo 222 y 228).

El presupuesto deberá contener una programación de actividades por trimestres, misma que guardará coherencia con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial y su contabilización será acorde a la normativa vigente de las finanzas públicas (COOTAD, Artículos 250 y 252).

La programación presupuestaria se determina a partir de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias para de esta forma definir los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto (COPLAFIP 2010, Artículo 97). En ella se deberá incluir todos los ingresos y egresos previstos para el ejercicio fiscal en el que se vayan a ejecutar y no se podrá excluir recursos para cubrir egresos por fuera del presupuesto (COPLAFIP 2010, Artículos 98, 102).

La programación presupuestaria se sustentara en los planes operativos anuales que constituirán el nexo de vinculación entre los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto” (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2018).

Siguiendo la normativa presupuestaria emitida por el MEF (2018) las tipologías de clasificación serán: programática; por fuente de financiamiento; por concepto de ingresos y por objeto del gasto; clasificación económica de los ingresos y egresos; y, por orientación del gasto.



Tabla 2.7 *Matriz de articulación PDOT-POA*

Componente	PDOT		POA	
	Programas	Presupuesto	Programa	Presupuesto
Biofísico				
Económico-Productivo				
Socio-Cultural				
Asentamientos Humanos				
Movilidad, Energía y Conectividad				
Político Institucional				
Financiamiento total PDOT/POA				

Fuente: El autor
 Elaboración: El autor

2.2.2 Diagnóstico de las finanzas municipales

Este apartado corresponde al estudio del contexto fiscal de los municipios escogidos como estudio de caso, mediante: i) cálculo y análisis de indicadores financieros; y, ii) análisis de sostenibilidad financiera.

Las bases de datos financieros utilizadas para este análisis serán construidas a partir de los registros contables de las cédulas presupuestarias de ingresos y gastos efectuadas al final del ciclo presupuestario, previo a su liquidación y asientos de ajuste contable. Se utilizó los ingresos en base caja y gastos en base devengada con corte al 31 de diciembre de cada año. Por tanto, los cálculos realizados consideraran los ingresos efectivamente recaudados y los gastos cuyo pago es exigible.



2.2.2.1 Cálculo y análisis de indicadores financieros

El análisis de partida para diagnosticar las finanzas municipales es a través de indicadores de gestión financiera calculados con base a la estructura presupuestaria estandarizada que rige a las entidades del sector público citada en el marco conceptual.

Para el efecto la tabla 2.8 detalla los indicadores financieros con sus respectivas fórmulas de cálculo.

Tabla 2.8 *Indicadores financieros y fórmula de cálculo*

Indicador	Fórmula de cálculo
1 Autonomía financiera	$(\text{Ingreso Propio} / \text{Ingreso Total}) * 100$
2 Autosuficiencia mínima	$(\text{Ingreso Propio} / \text{Gasto Corriente}) * 100$
3 Dependencia fiscal	$(\text{Transferencias Corriente y Capital} / \text{Ingreso Total sin endeudamiento}) * 100$
4 Relación mínima	Remuneraciones (corrientes + inversión) / Ingresos Propios
5 Magnitud del gasto corriente	$(\text{Gasto corriente} / \text{Gasto total}) * 100$
6 Magnitud de la inversión	$(\text{Gasto de Inversión (incluye remuneraciones)} / \text{Gasto total}) * 100$
7 Sostenibilidad financiera	$(\text{Ingreso Corriente} / \text{Gasto Corriente}) * 100$
Indicadores de regla fiscal	
8 Servicio de la deuda	$(\text{Amortizaciones} + \text{Intereses}) / (\text{Ing. totales sin endeudamiento}) * 100$
9 Relación saldo deuda vs ingresos totales	$(\text{Saldo deuda pública} / \text{Ingresos totales-endeudamiento}) * 100$
10 Sostenibilidad fiscal	$(\text{Ingresos permanentes} / \text{Gasto Permanente}) * 100$

Fuente: GIZ 2017
Elaboración: El autor



2.2.3 Análisis de sostenibilidad financiera

El análisis de sostenibilidad financiera tendrá como punto de partida la modificación de la estructura del clasificador presupuestaria de ingresos y gastos del sector público. Para ello se incorpora la clasificación de las cuentas por fuente permanente y no permanente, acorde a las fuentes y usos de financiamiento de la normativa legal vigente.

En el caso de los ingresos (tabla 2.9), se definirán como permanentes aquellas fuentes de recursos financieros que la ley delega recaudar como ingresos propios (Impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios) y los que les otorga como derecho de su participación en el Presupuesto General del Estado (transferencias corrientes y de capital e inversión).

Los ingresos propios como “17 rentas de inversión y multas” y “18 otros ingresos” se los considera como no permanentes por el hecho de provenir indirectamente y como consecuencia de los procesos de cobranza y recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios explicados en el párrafo anterior.

Mientras los ingresos de capital de “24 venta de activos no financieros” y “28 transferencias de donaciones y capital” son considerados como no permanentes, exceptuando los de “2801 transferencias de capital e inversión del sector público”, “2806 capital e Inversión del Régimen Seccional Autónomo” y “2810 reintegro del IVA” por provenir del derecho de su participación en el Presupuesto General del Estado.



Finalmente, se consideran como ingresos permanentes de financiamiento los provenientes de “37 - Saldos disponibles y “38 - Cuentas pendientes por cobrar” del ejercicio fiscal anterior.

Tabla 2.9 Estructura presupuestaria propuesta de ingresos permanentes y no permanentes

Ingresos	
Ingresos permanentes	Ingresos no permanentes
<p>1 - INGRESOS CORRIENTES</p> <p>11 - Impuestos</p> <p>13 - Tasas y contribuciones</p> <p>14 - Venta de bienes y servicios</p> <p>18 - Transferencias y donaciones corrientes</p> <p style="padding-left: 20px;">1801 - Transferencias Corrientes del Sector Público</p> <p style="padding-left: 20px;">1804 - Aportes y Participaciones Corrientes del Sector Público</p> <p style="padding-left: 20px;">1806 - Aportes y Participaciones Régimen Seccional Autónomo</p> <p>2 - INGRESOS DE CAPITAL</p> <p>28 - Transferencias y donaciones de capital e inversión</p> <p style="padding-left: 20px;">2801 - Transferencias de Capital e Inversión del Sector Público</p> <p style="padding-left: 20px;">2806 - De Capital e Inversión del Régimen Seccional Autónomo</p> <p style="padding-left: 20px;">2810 - Reintegro del IVA</p> <p>3 - INGRESOS DE FINANCIAMIENTO</p> <p>37 - Saldos disponibles</p> <p>38 - Cuentas pendientes por cobrar</p>	<p>1 - INGRESOS CORRIENTES</p> <p>17 - rentas de inversiones y multas</p> <p>18 - transferencias y donaciones corrientes</p> <p style="padding-left: 20px;">1802 - Donaciones Corrientes del sector Privado</p> <p>19 - otros ingresos</p> <p>2 - INGRESOS DE CAPITAL</p> <p>24 - Venta de activos no financieros</p> <p>28 - Transferencias y donaciones de capital e inversión</p> <p style="padding-left: 20px;">2802 - Donaciones de Capital del Sector Privado Interno</p> <p style="padding-left: 20px;">2803 - Donaciones de Capital del Sector Externo</p>

Fuente: Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público (20/DIC/2017), Min. Finanzas, Subsecretaría de Presupuesto.
Elaboración: El autor



En lo que corresponde a los gastos, se incorpora también la clasificación por fuente permanente y no permanente como se puede apreciar en la tabla 2.10.

Se consideran como gasto permanente las partidas presupuestarias de “5 Gasto corriente” y las de gasto de inversión recurrentes en la gestión municipal, como es el caso de la partida presupuestaria “71 Gastos en personal para inversión” y un segmento de la partida “73 Bienes y servicios para inversión”; esto justificado en el hecho de que su demanda de recursos es constante en el tiempo e indiferente de si se realiza inversión en obra pública, puesto que existirá personal y bienes y servicios con compromisos presupuestarios.

Los gastos no permanentes corresponden a las partidas presupuestarias de gasto de inversión, capital y aplicación del financiamiento.

En inversión están las del segmento no considerado en los gastos permanentes de la partida “73 Bienes y servicios para inversión” y las partidas “75 - Obras públicas”, “77 - Otros gastos de inversión” y “78 - Transferencias y donaciones para inversión”.

Los de gasto de capital, son todas las sub partidas que corresponden a este grupo de gasto; y, en el caso de la aplicación del financiamiento se considera tan solo los de la partida “97 pasivo circulante” por corresponder a obligaciones de inversión del ejercicio fiscal anterior.



Tabla 2.10 Estructura presupuestaria propuesta de gastos permanentes y no permanentes

Gastos	
Gastos permanentes y recurrentes	Gastos no permanentes
<p>5 - GASTOS CORRIENTES</p> <p>51 - Gastos en personal</p> <p>53 - Bienes y servicios de consumo</p> <p>57 - Otros gastos corrientes</p> <p>58 - Transferencias y donaciones corrientes</p> <p>59 - Provisiones para reasignación</p> <p>7 - GASTOS RECURRENTE DE INVERSIÓN</p> <p>71 - Gastos en personal para inversión</p> <p>73 - Bienes y servicios para inversión</p> <p style="padding-left: 20px;">7301 - Servicios Básicos</p> <p style="padding-left: 20px;">7302 - Servicios Generales</p> <p style="padding-left: 20px;">7303 - Traslados, Instalaciones, Viáticos y Subsistencias</p> <p style="padding-left: 20px;">7304 - Instalación, Mantenimiento y Reparaciones</p> <p style="padding-left: 20px;">7305 - Arrendamientos de Bienes</p>	<p>7 - GASTOS DE INVERSIÓN</p> <p>73 - Bienes y servicios para inversión</p> <p style="padding-left: 20px;">7306 - Estudios, Investigaciones y Servicios Técnicos Especializados</p> <p style="padding-left: 20px;">7307 - Gastos en Informática</p> <p style="padding-left: 20px;">7308 - Bienes de Uso y Consumo de Inversión</p> <p style="padding-left: 20px;">7314 - Bienes Muebles no Depreciables</p> <p style="padding-left: 20px;">7315 - Bienes Biológicos no Depreciables</p> <p>75 - Obras publicas</p> <p>77 - Otros gastos de inversión</p> <p>78 - Transferencias y donaciones para inversión</p> <p>8 - GASTOS DE CAPITAL</p> <p>84 - Bienes de larga duración</p> <p>87 - Inversiones financieras</p> <p>88 - Transferencias y donaciones de capital</p> <p>9 - APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO</p> <p>97 - Pasivo circulante</p>

Fuente: Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público (20/DIC/2017), Min. Finanzas, Subsecretaría de Presupuesto.
 Elaboración: El autor



Finalmente se han excluido de los ingresos y gastos permanentes y no permanentes, lo correspondiente a “Ingresos de financiamiento público” y los gastos de servicio de la deuda, provenientes de las partidas de gasto corriente “56 Gastos financieros” y de financiamiento “96 Amortización de la deuda pública”, con el propósito cuantificar y refinar el análisis de los efectos del financiamiento en el presupuesto; conforme se detalla en la tabla 2.11.

Tabla 2.11 *Ingresos y gastos por financiamiento y servicio de la deuda*

Financiamiento y servicio de la deuda	
<p>3 - INGRESOS DE FINANCIAMIENTO 36 - Financiamiento publico</p>	<p>SERVICIO DE LA DEUDA 5 - GASTOS CORRIENTES 56 - Gastos financieros 9 - APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO 96 - Amortización de la deuda publica</p>

Fuente: Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público (20/DIC/2017), Min. Finanzas, Subsecretaria de Presupuesto.
Elaboración: El autor

A partir de esta clasificación de ingresos y gastos se estructura el cálculo de operadores de análisis financiero en el que se inicia con: sustraer de los ingresos permanentes corrientes el gasto permanente (corriente y recurrente), para determinar el superávit o déficit corriente y su sostenibilidad, como se aprecia en la operación $1 - 2 = 3$.

(1) + Ingreso permanente (corriente y cuentas por cobrar)

(2) – Gasto Permanente (corriente y recurrente)

(3) = Déficit/superávit corriente



Al déficit o superávit obtenido se suma el “Ingreso permanente de capital”, del cual se obtiene un monto de recursos denominado “remanente para inversión” (operación $3 - 4 = 5$).

(3) Déficit / superávit corriente

(4) + Ingreso permanente (capital e inversión)

(5) = Remanente para inversión

Para luego, descontar del “remanente para inversión” el “servicio de la deuda”, compuesto por intereses y amortizaciones, que permita obtener un “Ingreso disponible para inversión”, el cual sumado los “ingresos de financiamiento” e “ingresos no permanentes” darán como resultado un monto “potencial de inversión pública” (operaciones $5 - 6 = 7$; y, $7 + 8 + 9 = 10$)

(5) Ingreso remanente para inversión

(6) – Servicio de la deuda

(7) = Ingreso Disponible para inversión

(8) + Ingresos de financiamiento

(9) + Ingresos no permanentes

(10) = Potencial de inversión pública

Finalmente, se contrasta el “potencial de inversión pública” con las demandas de inversión provenientes de la vinculación del PDOT con el POA obtenidas en el punto 2.2.1 plan de inversión del PDOT.



A la luz de estos resultados, se podrá examinar la sostenibilidad financiera de los GAD en estudio, dejando atrás una visión clásica financiera basada en la "capacidad de generar o recaudar los recursos suficientes para afrontar permanentemente sus gastos" (Lanchovichina & Liu, 2008), hacia una más amplia, referida a la sostenibilidad en la provisión de bienes y servicios que cumpla eficazmente con las aspiraciones de la población y el territorio.

2.2.4 Resultados y recomendaciones de la investigación

Este apartado sintetizará los resultados más relevantes obtenidos del análisis de la estructura y coste del plan de inversión del PDOT y el diagnóstico financiero de los GAD seleccionados como caso de estudio; para consecuente dejar algunas recomendaciones que contribuyan a orientar la gestión financiera y la planificación de nivel estratégico y operativo.



3 Análisis del plan de inversión del PDOT

3.1 Estructura del Plan de Inversión del PDOT

El presente apartado tiene como finalidad estructurar el plan de inversión (programa de intervención) del PDOT, a través de recopilar y cuantificar el presupuesto de los programas y proyectos de intervención o acciones positiva que encaminan el Plan hacia la imagen objetiva de largo plazo y la consecución de los objetivos de desarrollo propuestos.

3.1.1 Plan de inversión del PDOT del GAD municipal de Pucará

El PDOT del GAD de Pucará (2016) estructura un programa de intervención formulado en consideración de los objetivos estratégicos de desarrollo propuestos, y que han sido definidos a través de la jerarquización de los problemas y potencialidades obtenidos del diagnóstico de cada componente (Biofísico, Económico-Productivo, Asentamientos Humanos, Socio-Cultural, Movilidad, Energía y Conectividad y Político-Institucional) y las determinaciones del modelo territorial deseado.

Para ello, en la fase de propuesta del PDOT se identifica programas de intervención territorial, definidos con base a los objetivos estratégicos, ejes de acción estratégica, indicadores y línea base en cada componente del PDOT. Recogidos en un banco de proyectos por cada programa detallados con su ubicación, entidad responsable, corresponsable y una escala de prioridad para su ejecución; como se puede observar en la ilustración 3.1 obtenida del PDOT de este GAD.



Ilustración 3.1 *Matriz inicial de identificación de proyectos PDOT GAD Pucará*

Tabla 83. Dotación y mejoramiento de los servicios básicos del cantón.

No.	Proyectos	Ubicación	Responsable	Corresponsable	Prioridad		
					I	II	III
1	Dotación y mejoramiento de alcantarillado	Centros consolidados y cabecera cantonal	GADM Pucará	Ministerios Cooperación Internacional	X		
2	Diagnóstico de los sistemas de agua del cantón y mejoramiento del mismo.	Zona Rural y Urbana del Cantón	GADM Pucará	Departamento de Agua Potable	X		

Fuente: PDOT GAD Municipal Pucará.
Elaboración: GAD Municipal Pucará.

“Para efectos del presupuesto y plan de inversión, la programación y ejecución de las actuaciones previstas en el Modelo de Gestión del PDOT cantonal, deberán estar incluidas en los respectivos Planes Plurianuales y Operativos Anuales, (...) por cuanto según el COOTAD, las inversiones presupuestarias se ajustarán de acuerdo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (GAD Municipal de Pucará, 2016).

En el Modelo de Gestión, se presentan por cada programa fichas de proyectos con información acerca de: descripción del proyecto, justificación, objetivos, componentes, actividades, resultados esperados,



presupuesto, fuente de financiamiento, área de intervención, beneficiarios, indicadores del proyecto, duración, responsable de ejecución y nivel de jerarquía.

Con base en las consideraciones descritas en los párrafos anteriores se estructura en la tabla 3.1 un resumen por componentes del plan de inversión del PDOT del GAD Municipal de Pucará, que consta de 18 programas, distribuido en 75 proyectos con un monto total de \$ 2.492.400,00 para el periodo 2014-2022. Es importante destacar que los valores recopilados corresponden a los programas y proyectos de competencia del GAD de Pucará.

Para mayor detalle en el anexo 2 se describen cada uno de los programas y proyectos por componentes del plan de inversión del PDOT Municipal de Pucará.

Tabla 3.1 *Resumen por componentes del plan de inversión del PDOT del GAD Municipal de Pucará*

Componente	Núm. Programas	Núm. Proyectos	Presupuesto
Biofísico	4	13	\$ 363.000
Económico Productivo	3	10	\$ 85.000
Socio Cultural	3	12	\$ 294.400
Asentamientos Humanos	3	17	\$ 1.420.000
Movilidad Energía y Conectividad	3	15	sin valores
Político Institucional	2	8	\$ 330.000
Total	18	75	\$ 2.492.400

Fuente: PDOT GAD Municipal Pucará.
Elaboración: El autor



Es importante enlistar algunos aspectos del plan de inversión de este GAD que restarían la incidencia de las definiciones estratégicas de mediano y largo plazo sobre la fase operativa anual para la gestión y aplicación del plan de inversión: i) no especifica el método para estimar o valorar su financiamiento; ii) las fichas de proyectos contienen errores de formulación y omisión que deja programas y proyectos sin recursos de financiamiento; iii) en aquellos proyectos de co-ejecución no se determina específicamente los montos de inversión correspondientes al GAD de Pucará y demás instituciones con responsabilidad para su ejecución; y, iv) no se define un cronograma de ejecución de estas intervenciones.

3.1.2 Plan de inversión del GAD municipal de Gualaceo

La estructura del plan de inversión del GAD Municipal de Gualaceo es el resultado de los procesos de formulación del PDOT que conllevan las etapas de priorización y jerarquización de problemas de los componentes territoriales (Biofísico, Económico-Productivo, Asentamientos Humanos, Socio-Cultural, Movilidad, Energía y Conectividad y Político-Institucional), la propuesta del modelo territorial deseado, la construcción de los objetivos y metas de desarrollo y la definición de las categorías de ordenamiento territorial (COT).

Para ello, el Modelo de Gestión del PDOT “determina las estrategias necesarias para la consecución de los objetivos de desarrollo, con la finalidad de resolver los problemas y potenciar la vocación del territorio establecido en el Plan” mediante: i), estrategias de coordinación y articulación para la planificación y



gestión; ii) estrategias y metodologías de participación de la ciudadanía en el proceso de planificación y ordenamiento territorial; y iii), estrategias y metodología de seguimiento evaluación del Plan y de la inversión pública (GAD Cantonal de Gualaceo, 2015). Siendo la primera de las estrategias la que define los programas, proyectos y actividades con requerimientos de presupuesto, temporalidad, componentes y resultados esperados, alineados a la fase de propuesta; y, la agenda regulatoria a través de las orientaciones normativas mediante la implementación de ordenanzas, acuerdos y resoluciones con especificación de objeto y alcance del plan de inversión del PDOT.

En el caso de la estrategia de coordinación, integra los objetivos y las actividades de las unidades que forman la estructura institucional del GAD municipal de Gualaceo para lograr los objetivos estratégicos a través de la definición de los programas y proyectos acordes a la política pública local y el marco normativo competencial del GAD; mientras la estrategia de articulación define programas y proyectos que no son de competencia del GAD o son de competencia concurrente con otros niveles de gobierno e instituciones (Ilustración 3.3).



Ilustración 3.2 Esquema de la estrategia de coordinación y articulación de la planificación y gestión de plan



*COT: Categorías de ordenamiento Territorial
 Fuente: PDOT GAD Municipal de Gualaceo
 Elaboración: PDOT GAD Municipal de Gualaceo

La estructura de los programas y proyectos definidos en el Modelo de Gestión constan de: presupuesto, fuente de financiamiento, tiempo de ejecución, indicadores de gestión y alineación con las metas de la fase de propuesta; como se puede observar en la ilustración 3.4 extraída del PDOT.

Es importante mencionar que no se sustenta el procedimiento para estimar los montos de financiamiento detallados en cada ficha de programas y proyectos, como tampoco un cronograma de ejecución de las intervenciones del PDOT.



Ilustración 3.3 Ficha de proyectos del PDOT del GAD de Gualaceo

PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL COMPONENTE DE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD						
PROGRAMA	PROYECTO	META	PRESUPUESTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	TIEMPO DE EJECUCIÓN	INDICADOR DE GESTIÓN
Vialidad Urbana	Estudios para la Regeneración de red vial urbana, de la cabecera Cantonal y la Cabeceras Parroquiales	Se dispone de los Estudios de Regeneración Urbana de la cabecera Cantonal y de 8 cabeceras parroquiales al año 2019	\$ 2.012.500,00	GAD Municipal de Gualaceo	4 años	PORCENTAJE DE VIAS LOCALES ADECUADAS
	Mejoramiento de la superficie de rodadura de las vías del áreas urbana	Mejoramiento del 30% de las vías urbanas de la cabecera cantonal	\$ 4.600.000,00	GAD Municipal de Gualaceo	4 años	PORCENTAJE DE VIAS LOCALES ADECUADAS

Fuente: PDOT GAD Municipal de Gualaceo
 Elaboración: PDOT GAD Municipal de Gualaceo

Con base en las consideraciones descritas en los párrafos anteriores se estructura en la tabla 3.2, con la síntesis por componentes del plan de inversión del PDOT del GAD Municipal de Gualaceo, que consta de 27 programas, distribuido en 43 proyectos con un monto total de \$ 26 202 500,00 para el periodo 2014-2019.

Para mayor detalle en el anexo 3 se describen cada uno de los programas y proyectos por componentes del plan de inversión del PDOT Municipal de Gualaceo.



Tabla 3.2 Resumen por componentes del plan de inversión del PDOT del GAD municipal de Gualaceo.

Componente	Núm. Programas	Núm. Proyectos	Presupuesto
Biofísico	8	4	\$ 2.070.000
Económico Productivo	4	8	\$ 1.710.000
Socio Cultural	6	10	\$ 2.640.000
Asentamientos Humanos	4	11	\$ 12.290.000
Movilidad Energía y Conectividad	2	4	\$ 6.772.500
Político Institucional	3	6	\$ 720.000
Total	27	43	\$ 26.202.500

Fuente: PDOT GAD Municipal de Gualaceo
 Elaboración: El autor

3.2 Coste del Plan de Inversión del PDOT

El coste del plan de inversión corresponde al total de recursos financieros necesarios para la materialización de los programas y proyectos determinados en el PDOT; el cual será articulado a las operaciones anuales de inversión (POA).

3.2.1 Coste del Plan de inversión del PDOT del GAD de Municipal de Pucará

De acuerdo a la tabla 3.3, el plan de inversión del PDOT de Pucará demanda una inversión de \$ 2.492.400,00 para el periodo 2014-2022, distribuidos entre los componentes del sistema territorial.



Concentra la mayor parte de su inversión en el componente de asentamientos humanos, seguido del socio-cultural y biofísico, con la particularidad de que el componente de movilidad, energía y conectividad no especifica ningún valor para inversión.

En el caso de los POA, se compilo aquellos montos dirigidos a gasto de inversión dejando de lado todo requerimiento que corresponda a gasto corriente. Las versiones analizadas de estos planes operativos fueron las previas a la priorización y aprobación del órgano legislativo del GAD, con el propósito de recoger las demandas inversión previo sujeción al presupuesto.

Como se observa en la tabla 3.3, en el periodo 2014-2017 los planes operativos demandan una inversión aproximada de \$ 9.325.564,01, siendo el componente de asentamientos humanos el que más recursos demanda, seguido de lejos por el de movilidad, energía y conectividad, mientras el resto de componentes no superan el millón de dólares en estos cuatro años.

Analizando los POA por cada año, se advierte que estos varían en gran medida y no mantiene un comportamiento sostenido entre cada año. Tomando como ejemplo los años 2016 y 2017 se observa que el primero demanda recursos por un monto de \$ 940.206,80 dólares, mientras el año 2017 triplica este monto con \$ 3.414.148,76 de dólares.

Ante esta situación, se puede determinar que la formulación de los montos de inversión de los programas y proyectos de los POA no se rige por aspectos técnicos de planificación operativa y asignación presupuestaria, como tampoco considera estudios referenciales o históricos de inversión.



De la vinculación del POA con el PDOT realizada a detalle en el anexo 4 y resumida en la tabla 3.3, se puede determinar que existe una sub valoración de las demandas de inversión del PDOT para un horizonte de ejecución de ocho años (2014- 2022), al presentar un monto de \$ 2.492.400,00; mientras el monto de inversión de los cuatro años de análisis de los POA (2014 a 2017), asciende a \$ 9.325.564,01. Situación que descalifica las determinaciones de inversión para el mediano y largo plazo especificadas en el PDOT y su proyección a las acciones operativas de corto plazo.

Tabla 3.3 Coste del Plan de inversión por componentes del PDOT y POA del GAD de Pucará

Componente	PDOT	POA				Total POA
	2014-2022	2014	2015	2016	2017	
Biofísico	363000,00	70001,00	114800,00	11810,00	40754,99	237.365,99
Económico Productivo	85500,00	345000,00	233650,00	Sin valor	30,00	578.680,00
Socio Cultural	294400,00	328500,00	265750,00	52671,99	50975,17	697.897,16
Asentamientos Humanos	1420000,00	949176,00	1608089,80	813538,46	2221527,00	5.592.331,26
Movilidad, Energía y Conectividad	Sin valor	27000,00	517000,00	3850,00	835100,00	1.382.950,00
Político Institucional	330000,00	208000,00	304241,65	58336,35	265761,60	836.339,60
Total	2.492.400,00	1.927.677,00	3.043.531,45	940.206,80	3.414.148,76	9.325.564,01

Fuente: PDOT Y POA GAD Municipal de Pucará.
Elaboración: El autor



3.2.2 Coste del Plan de inversión del PDOT del GAD Municipal de Gualaceo

Como se aprecia en la tabla 3.4, los programas y proyectos que conforman el plan de inversión del PDOT del cantón Gualaceo, considera un horizonte de ejecución de 4 años (2014-2018), con un coste de inversión en torno a los \$ 26.202.500,00. Siendo el componente de asentamiento humano el que más recursos dispone con \$ 12.290.000,00, seguido por el de movilidad energía y conectividad con \$ 6.772.500,00 y los demás componentes con valores que no superan los tres millones de dólares.

Por otro lado, del análisis de los POA (en las versiones previas a la priorización y aprobación del órgano legislativo) se puede observar en la tabla 3.4 que entre los años 2014-2017 demandan una inversión total de \$ 20.913.451,44 en iguales magnitudes que el plan de inversión del PDOT; distribuido en \$ 10.666.188,23 el componente de asentamiento humanos, seguido del de movilidad energía y conectividad con \$ 4.481.007,27 y el resto de componentes con montos inferiores a los dos millones de dólares.

Por otro lado, el análisis por año de los POA del GAD Municipal de Gualaceo permite advertir que su formulación no mantiene un comportamiento constante entre cada año. Esto es evidente en la variabilidad de los montos de inversión entre cada año, los cuales en 2014 inician con un monto de \$ 3.615.237,01, se duplican en 2015 hasta los \$ 6.374.996,07, nuevamente desciende a \$ 3.773.086,94 en 2016 y para 2017 asciende a los \$ 7.150.131,42. Dicha situación permite advertir que la formulación de los POA no se rige a procedimientos técnicos de programación operativa y presupuestación anual y plurianual.



En lo que respecta a la articulación del POA con el PDOT (para mayor detalle ver anexo 5), en la tabla 3.4 se puede observar que los planes operativos suman un monto de financiamiento de \$ 20.913.451,44 para el periodo 2014-2017. Monto que equipara al plan de inversión del PDOT con \$ 26.202.500,00, para el periodo 2014-2018, considerando que en el caso de los POA no se suma el año 2018.

Esta situación permitiría afirmar que las demandas de inversión del PDOT del cantón Gualaceo son determinantes para la proyección de las estrategias de mediano y largo plazo en las acciones operativas de corto plazo.

Tabla 3.4 Coste del Plan de inversión por componentes del PDOT y POA del GAD de Gualaceo

Componente	PDOT 2014-2018	POA				Total POA
		2014	2015	2016	2017	
Biofísico	2.070.000,00	298850,00	163000,00	100300,00	358500,00	920.650,00
Económico productivo	1.710.000,00	155800,00	125500,00	360500,00	1032446,00	1.674.246,00
Socio cultural	2.640.000,00	388464,08	643284,74	122500,00	725851,12	1.880.099,94
Asentamientos Humanos	12.290.000,00	1304170,98	3986620,82	2213686,94	3161709,49	10.666.188,23
Movilidad, Energía y Conect.	6.772.500,00	1087291,95	1064490,51	518000,00	1811224,81	4.481.007,27
Político Institucional	720.000,00	380660,00	392100,00	458100,00	60400,00	1.291.260,00
Financiamiento total	26.202.500,00	3.615.237,01	6.374.996,07	3.773.086,94	7.150.131,42	20.913.451,44

Fuente: PDOT y POA GAD Municipal de Gualaceo
Elaboración: El autor



4 Diagnóstico de las finanzas municipales

Este capítulo consiste en el estudio del contexto fiscal de los GAD municipales seleccionados como estudio de caso, a través del análisis de su situación financiera en el periodo comprendido entre los años 2014-2017.

Este capítulo se divide en dos apartados: el primero analiza la situación financiera municipal de los GAD de Pucará y Gualaceo, mediante el cálculo de indicadores financieros con base en la estructura presupuestaria estandarizada que rige actualmente a las entidades del sector público, citada en el marco conceptual.

En un segundo apartado se profundiza el análisis financiero, modificando la estructura del clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público, como se propuso en el punto 2.2.3 del marco metodológico, para obtener indicadores y saldos de cuentas de ingresos y egresos por fuente permanente y no permanente que permitirán contrastar los resultados obtenidos en el cálculo de indicadores descritos en el párrafo anterior y examinar la sostenibilidad de las finanzas municipales en la provisión de bienes y servicios a la población.



4.1 Cálculo y análisis de Indicadores financieros

4.1.1 Diagnostico financiero del GAD Municipal de Pucará

Al observar la tabla 4.1 se puede advertir que el GAD Municipal de Pucará durante periodo 2014-2017 presenta una incipiente capacidad para recaudar recursos propios, obteniendo en el mejor de los años (2017) un indicador de “*autonomía financiera*” del 16% del total de sus ingresos. Dicha situación permite confirmar que las transferencias del Gobierno Central se han convertido en la principal fuente de financiamiento al llegar a representar un 93% de los ingresos en el año 2014, descendiendo hasta el 78% en 2017, como se puede observar en el indicador “*dependencia fiscal*”.

Por su parte el indicador de “*autosuficiencia mínima*” muestra que en el mejor de los años los ingresos propios financian como máximo el 87% de los gastos corrientes del GAD, hasta llegar a cubrir un mínimo del 41% de estos gastos en el año 2014.

Los gastos de remuneración ya sean corrientes o de inversión son financiados con recursos ajenos a los de autogestión; muestra de ello, el indicador de “*relación mínima*” presenta remuneraciones (corrientes y de inversión) que superan a los ingresos propios en 2.6 veces su monto en 2016, hasta llegar a equivaler 4,5 veces estos ingresos en el año 2014.

De manera contradictoria al indicador de “*relación mínima*”, las “*magnitudes de gasto corriente e inversión*”, presentan un comportamiento acorde a lo especificado en el COPLAFIP, con gasto corriente



que no supera el 30% del gasto total en cada año de análisis; mientras el gasto de inversión se mantiene entre el 67% y 77% del gasto total.

Por otro lado, las magnitudes del indicador de “sostenibilidad financiera” rebasan el 100% en todos los años de análisis, indicativo de una adecuada gestión de sus finanzas.

Tabla 4.1 *Indicadores financieros del GAD Municipal de Pucará*

Indicador	Formula de calculo	2014	2015	2016	2017
1 Autonomía Financiera	$(\text{Ing. Propio} / \text{Ing. Total}) * 100$	6%	11%	9%	16%
2 Autosuficiencia Mínima	$(\text{Ing. Propio} / \text{Gasto Corriente}) * 100$	41%	58%	55%	87%
3 Dependencia Fiscal	$(\text{Transf. Corriente y Capital} / \text{Ing. Total sin endeudamiento}) * 100$	93%	92%	78%	78%
4 Relación Mínima	$\text{Remuneraciones (corrientes + inversión)} / \text{Ing. Propios}$	4,5	3,7	4,0	2,6
5 Magnitud del G. Corriente	$(\text{Gasto corriente} / \text{Gasto total}) * 100$	15%	15%	15%	19%
6 Magnitud de la Inversión	$(\text{Gasto de Inversión (incluye remuneraciones)} / \text{Gasto Total}) * 100$	77%	68%	72%	67%
7 Sostenibilidad Financiera	$(\text{Ingreso Corriente} / \text{Gasto Corriente}) * 100$	118%	120%	113%	130%
Indicadores de regla fiscal					
8 Servicio de la Deuda	$(\text{Servicio de deuda} / \text{Ing. totales sin endeudamiento}) * 100$	8%	8%	4%	5%
9 Saldo de Deuda	$(\text{Saldo deuda pública} / \text{Ing. totales sin endeudamiento}) * 100$	24%	15%	29%	19%
10 Sostenibilidad Fiscal	$(\text{Ingresos Permanentes} / \text{Gasto Permanente}) * 100$	118%	120%	113%	130%

*Los resultados del indicador de sostenibilidad fiscal coincidirán con los de sostenibilidad financiera, debido a que en la estructura presupuestaria estandarizada que rige las entidades del sector público los ingresos y gastos corrientes serán iguales a los ingresos y gastos permanentes.

Fuente: Cédulas presupuestarias GAD Pucará.
Elaboración: El autor



Finalmente, los indicadores de regla fiscal contruidos a partir del COPLAFIP, presentan un comportamiento moderado con un “*saldo y servicio de deuda*” que no rebasan los límites del 200% y 25% respectivamente, como se estipula en este código.

De manera general se puede concluir que, en los cuatro años de análisis el GAD municipal de Pucará ostenta indicadores que dan signos de una gestión sostenible financiera y fiscal, con ingresos corrientes que cubren los gastos corrientes, con magnitudes de inversión por sobre el 70% (a excepción del año 2015 con un 68%) y una gestión adecuada de deuda con porcentajes por debajo de los límites establecidos por ley.

Sin embargo, estos resultados son rebatibles si consideramos que por otro lado, sus finanzas presentan un alto porcentaje de dependiente fiscal y carece de autonomía financiera, pues sus ingresos no permiten cubrir los gastos corrientes y operativos de su gestión, ya que se está solventado con ingresos corrientes y de capital provenientes de las transferencias del gobierno central.

4.1.2 Diagnostico financiero del GAD Municipal de Gualaceo

Al observar la tabla 4.2, en el caso del GAD Municipal de Gualaceo, las transferencias del Gobierno Central se han convertido en la principal fuente de financiamiento, con porcentajes de “*dependencia fiscal*” que oscilan entre el 80% en el año 2014 y 67% en 2017. Situación que confirma la baja capacidad de gestión de recursos por autogestión, con ingresos propios que en el mejor de los años han



representado el 28% de los ingresos totales, como se puede observar en el indicador de “*autonomía financiera*”.

El indicador de “*autosuficiencia mínima*” presenta porcentajes que superan el 100% a partir del año 2015, indicativo de que los recursos propios de este GAD financian el gasto corriente y adicionalmente otros rubros como inversión.

Tabla 4.2 *Indicadores financieros del GAD Municipal de Gualaceo*

Indicador	Formula de calculo	2014	2015	2016	2017
1 Autonomía Financiera	$(\text{Ing. Propio} / \text{Ing. Total}) * 100$	20%	20%	28%	28%
2 Autosuficiencia Mínima	$(\text{Ing. Propio} / \text{Gasto Corriente}) * 100$	82%	112%	159%	208%
3 Dependencia Fiscal	$(\text{Transf. Corriente y Capital} / \text{Ing. Total sin endeudamiento}) * 100$	80%	78%	69%	67%
4 Relación Mínima	Remuneraciones (corrientes + inversión) / Ing. Propios	1,63	1,80	1,4	1,20
5 Magnitud del G. Corriente	$(\text{Gasto corriente} / \text{Gasto total}) * 100$	24%	18%	17%	15%
6 Magnitud de la Inversión	$(\text{Gasto de Inversión (incluye remuneraciones)} / \text{Gasto Total}) * 100$	66%	69%	71%	78%
7 Sostenibilidad Financiera	$(\text{Ingreso Corriente} / \text{Gasto Corriente}) * 100$	69%	101%	106%	132%
Indicadores de regla fiscal					
8 Servicio de la Deuda	$(\text{Servicio de deuda} / \text{Ing. totales sin endeudamiento}) * 100$	9%	8%	7%	7%
9 Saldo de Deuda	$(\text{Saldo deuda pública} / \text{Ing. totales sin endeudamiento}) * 100$	-	-	19%	13%
10 Sostenibilidad Fiscal*	$(\text{Ingresos Permanentes} / \text{Gasto Permanente}) * 100$	69%	101%	106%	132%

*Los resultados del indicador de sostenibilidad fiscal coincidirán con los de sostenibilidad financiera, debido a que en la estructura presupuestaria estandarizada que rige las entidades del sector público los ingresos y gastos corrientes serán iguales a los ingresos y gastos permanentes.

Fuente: Cedulas presupuestarias GAD Gualaceo.
Elaboración: El autor



Conforme a la normativa legal vigente, las “*magnitudes de gasto corriente*” no superan el 30% del gasto total en los cuatro años de análisis, mientras la “*magnitud de gasto de inversión*” se mantiene entre el 66% y 78% con respecto al gasto total del GAD.

De manera contradictoria a lo descrito en los párrafos anteriores, el indicador de “*relación mínima*” permite notar que los gastos de remuneración corriente e inversión sobrepasan los ingresos propios entre 1,8 veces en 2015 a 1,2 veces en 2017.

Los indicadores de regla fiscal mantienen un comportamiento estable con porcentajes de “*servicio de la deuda*” inferior al 25% y “*saldo de deuda*” por debajo del 200% como lo establece el COPLAFIP.

Por último, la “*sostenibilidad fiscal y financiera*” presenta porcentajes que superan el 100% a partir del año 2015, reflejo de un manejo sostenible de las finanzas, a excepción del año 2014 en el que los gastos permanentes superaron a los ingresos permanentes.

A manera de conclusión, el GAD de Gualaceo a primera vista da cuentas de un manejo sostenible de sus finanzas con porcentajes de *sostenibilidad financiera y fiscal* por encima del 100%, e indicadores de deuda inferiores a los máximos establecidos por ley; sin embargo, su capacidad para recaudar ingresos de fuente propia es inferior al 30% del total de su ingresos, sinónimo de dependencia de recursos por transferencias de capital y corrientes del Gobierno Central que estarían solventando gastos corrientes y operativos de su gestión.



4.2 Sostenibilidad financiera de los GAD frente a las demandas de inversión de los PDOT

Esta sección tiene por finalidad rebatir los resultados del diagnóstico de las finanzas municipales de Pucara y Gualaceo obtenidos en el apartado anterior, cuyos resultados determinaron que estos municipios a pesar de tener dependencia fiscal, baja autonomía financiera y problemas para financiar sus gastos corrientes, mantienen de forma agregada un comportamiento financiero y fiscal que da cuenta de una gestión sostenible de los ingresos y egresos financieros del GAD con indicadores de deuda y magnitudes de gasto corriente y de inversión acordes a los previstos por ley.

Sin embargo, dichos resultados son cuestionables si consideramos que la estructura presupuestaria que rige actualmente las finanzas públicas invisibiliza aspectos como son: financiar gastos corrientes con ingresos de fuentes no permanentes, es decir a través de transferencias de capital e inversión, y por otro, admite sobrecargar partidas presupuestarias de inversión con remuneraciones de personal y bienes y servicios de inversión entre las más dispendiosas de su ejecución presupuestaria.

Ante esto, se considera la clasificación presupuestaria propuesta en la metodológico de investigación (apartado 2.2.3) para aislar los efectos descritos en el párrafo anterior y poder visibilizar la disponibilidad presupuestaria real de los GAD para financiar las demandas de inversión de sus PDOT, y examinar la sostenibilidad financiera desde una perspectiva estrictamente financiera hacia una visión integral de sostenibilidad en la provisión de bienes y servicios públicos.



4.2.1 Sostenibilidad financiera del GAD Municipal de Pucará

Siguiendo las operaciones realizadas en la tabla 4.3, el GAD Municipal de Pucará presenta una situación financiera insostenible. Empezando por la diferencia realizada entre los “*ingresos permanentes de fuente corriente*” y los “*egresos corrientes y recurrentes*” que dan como resultado un “*déficit corriente*” presente en los cuatro años de análisis. Esto respaldado por el indicador de “*sostenibilidad financiera*” de esta misma tabla, que advierte que los ingresos corrientes cubren el 73% de los gastos corrientes en el mejor de los años (2017) hasta llegar a un mínimo del 48% en 2015.

El déficit corriente es cubierto con “*ingresos permanentes de capital e inversión*”; que trae como consecuencia destinar efectivamente para inversión y gasto de capital un porcentaje que va entre el 64% y 79% del monto original transferido desde el gobierno central; como se puede observar en el indicador de “*magnitud del capital e inversión*” para los cuatro años de análisis.

Una vez cubierto el déficit corriente, se obtiene un monto de “*ingreso remanente para inversión*”, del cual se descuenta el pago del “*servicio a la deuda*”, al ser un gasto adquirido estrictamente para financiar inversión; quedando como resultado un “*ingreso disponible para inversión*” después del pago de las obligaciones financieras.



Tabla 4.3 Cuentas e indicadores de sostenibilidad financiera del GAD de Pucará

Concepto	2014	2015	2016	2017
(+)Ingreso Permanente (corriente y cuentas por cobrar)	\$ 683.277,97	\$ 677.515,38	\$ 1.032.682,72	\$ 989.972,15
(-)Gasto Permanente (corriente y recurrente)	\$ 1.298.209,77	\$ 1.407.176,05	\$ 1.418.522,28	\$ 1.593.543,33
Déficit corriente	-\$ 614.931,80	-\$ 729.660,67	-\$ 385.839,56	-\$ 603.571,18
(+)Ingreso permanente (capital e inversión)	\$ 2.908.079,06	\$ 2.000.587,74	\$ 1.867.221,42	\$ 1.934.230,74
Ingreso remanente para inversión	\$ 2.293.147,26	\$ 1.270.927,07	\$ 1.481.381,86	\$ 1.330.659,56
(-)Servicio de la deuda	\$ 219.768,30	\$ 203.792,15	\$ 128.945,51	\$ 139.113,32
Ingreso disponible para inversión	\$ 2.073.378,96	\$ 1.067.134,92	\$ 1.352.436,35	\$ 1.191.546,24
(+) ingresos no permanentes	\$ 16.496,32	\$ 36.975,22	\$ 206.014,72	\$ 45.742,08
(+)Ingresos de financiamiento	\$ 157.901,42	\$ 89.296,57	\$ 273.265,48	\$ 0,00
Potencial de inversión pública	\$ 2.247.776,70	\$ 1.193.406,71	\$ 1.831.716,55	\$ 1.237.288,32
Gastos no permanentes	\$ 2.360.126,01	\$ 1.842.124,63	\$ 2.000.920,46	\$ 1.110.187,59
Indicadores financieros				
Sostenibilidad financiera (corriente)	53%	48%	73%	62%
Magnitud del capital e inversión	79%	64%	79%	69%
Magnitud del gasto recurrente/gasto de inversión	26%	40%	35%	57%
Déficit antes de financiamiento	-7%	-27%	-14%	-4%
Déficit después de financiamiento	-3%	-23%	-5%	-4%

Fuente: Cedulas presupuestarias GAD Municipal Pucará
 Elaboración: El autor



Finalmente, si se adiciona al *“ingreso disponible para inversión”* los *“ingresos no permanentes”* e *“ingresos de financiamiento”*, se obtiene el *“potencial de inversión pública”* con el cual presumiblemente se financiaran las demandas de inversión determinadas en el PDOT.

En este punto del análisis, es pertinente notar que al cierre del ejercicio fiscal de cada año, el GAD de Pucará arrastra *“déficit presupuestario antes de financiamiento”* entre el 4% y 27%, que disminuye en cada año a valores entre el 3% y 23% respectivamente según el indicador de *“déficit después de financiamiento”* (tabla 4.3).

Con los resultados obtenidos, corresponde realizar el análisis de sostenibilidad financiera, desde la perspectiva de la provisión de bienes y servicios, mediante la diferencia entre el monto *“Potencial de inversión pública”* y las demandas de inversión del PDOT o POA deducidas en el capítulo anterior ya sea por años o por el total del periodo 2014-2017.

Tabla 4.4 *Inversión estratégica/operativa vs. Potencial de inversión pública GAD de Pucará*

Potencial inversión vs. PDOT 2014-2022		Potencial inversión vs. POA				
Concepto	Total	2014	2015	2016	2017	Total
Potencial de inversión pública	6.510.188,28	2.247.776,70	1.193.406,71	1.831.716,55	1.237.288,32	6.510.188,28
Inversión PDOT/POA	2.492.400,00	1.927.677,00	3.043.531,45	940.206,80	3.414.148,76	9.325.564,01
Resultado	4.017.788,28	320.099,70	- 1.850.124,74	891.509,75	- 2.176.860,44	- 2.815.375,73

Fuente: PDOT, POA y cédulas presupuestarias GAD Municipal de Pucará
 Elaboración: El autor



Siguiendo la tabla 4.4, al comparar la demanda de inversión del PDOT de aproximadamente \$ 2.4 millones de dólares en el periodo 2014-2022, con el “potencial de inversión pública” de 6.5 millones de dólares en 2014-2017, se puede afirmar que el programa de intervenciones territoriales ha sido financiado en sobre medida; sin embargo, este no es un resultado convincente si consideramos que la valoración de los montos de inversión de los programas y proyectos del PDOT, no se ajusta a criterios técnicos y financieros que permitan tener una estimación basada en estudios referenciales o históricos de inversión.

Por otro lado, si se contrasta las demandas de inversión de los POA con el “*potencial de inversión pública*”, se observa que los años 2014 y 2016 recibieron un financiamiento mayor al requerido; mientras los años 2015 y 2017 cierran con un déficit de financiamiento de alrededor de 1.8 y 2.1 millones de dólares respectivamente.

En el análisis global del periodo 2014-2017, se observa que la demanda de los cuatro años del POA no es financiada integralmente, presentando un déficit de alrededor de 2.8 millones de dólares, que correspondería al 23% de los ingresos totales del GAD, sin considerar financiamiento.

A la luz de estos resultados, se concluye que el presupuesto del GAD Municipal de Pucará financian de manera parcial las demandas de inversión determinadas por el PDOT a través de las acciones anuales recogidas en sus planes operativos; por tanto su situación financiera es condicionante para la ejecución de la planificación operativa y por ende la planificación estratégica.



De manera adicional, se contrasta el resultado obtenido en el párrafo anterior, incorporado a este análisis los montos de “*gasto de inversión de partida presupuestaria 7*” (tabla 4.5) *obtenidos* de las cédulas presupuestarias del GAD que efectivamente fueron comprometidas para este propósito en cada año.

Tabla 4.5 *Inversión estratégica/operativa vs. Gasto de inversión del GAD de Pucará*

Gasto de inversión vs. PDOT 2014-2022		Gasto de inversión vs. POA				
Concepto	Total	2014	2015	2016	2017	Total
Gasto de inversión (partida 7)	9.801.420,21	2.992.332,92	2.335.492,18	2.556.579,93	1.917.015,18	9.801.420,21
Inversión PDOT/POA	2.492.400,00	1.927.677,00	3.043.531,45	940.206,80	3.414.148,76	9.325.564,01
Resultado	7.309.020,21	1.064.655,92	-708.039,27	1.616.373,13	-1.497.133,58	475.856,2

Fuente: PDOT, POA y cédulas presupuestarias GAD Municipal de Pucará
 Elaboración: El autor

En este caso las demandas de inversión del POA para el periodo 2014-2017 han sido financiadas en su totalidad con los recursos provenientes de “*gasto de inversión*”, al punto de dejar un remanente en torno a los 475 mil dólares. En este mismo análisis por cada periodo fiscal, los años 2014 y 2016 habrían sido financiados de manera total, y en el caso de los años 2015 y 2017 presentan un déficit de financiamiento en torno a los 708 mil dólares y 1.4 millones de dólares respectivamente.

En el caso del monto de inversión demandado a través del PDOT (\$2.492.400,00) no cabe su análisis versus el “*gasto de inversión*” del GAD, por las consideraciones antes realizadas a cerca de la subvaloración de su monto.



Este último resultado obtenido, daría a entender que la provisión de bienes y servicios determinados en el PDOT o POA es sostenible financieramente; no obstante, es importante considerar que esta partida presupuestaria contiene gastos recurrentes de personal (remuneraciones y obligaciones de ley) y bienes y servicios de inversión (servicios básicos, generales, traslados y viáticos, mantenimientos, reparaciones y arrendamiento de bienes) que representan un 26% del gasto de inversión en 2014 hasta llegar a un 57% en 2017 (*magnitud del gasto recurrente*, tabla 4.3), y está conformada por ingresos de financiamiento por más de medio millón de dólares (*ingresos de financiamiento*, tabla 4.3).

En este punto de análisis sin extralimitar los objetivos de investigación propuestos, correspondería una investigación complementaria para el análisis de eficiencia de los gastos corrientes, de inversión y el pago del servicio de la deuda.

4.2.2 Sostenibilidad financiera del GAD Municipal de Gualaceo

En el caso del municipio de Gualaceo, la tabla 4.6 evidencia un “*déficit corriente*” sostenido en los cuatro años de análisis. El indicador de “*sostenibilidad financiera*” evidencia que los “*ingresos permanentes corrientes*” apenas financian el 34% de los “*gastos permanentes*” (corrientes y recurrentes) del año 2015 hasta llegar a un máximo del 61% en 2017.

Ante esto, el déficit corriente es cubierto con “*ingresos permanentes de capital e inversión*”, comprometiendo este ingreso para el pago de gastos de índole corriente y recurrente; por consiguiente,



la magnitud real de utilización estos ingresos para gastos de inversión gira en torno a un mínimo del 59% en 2015 y un máximo del 74% en 2017.

Es importante mencionar que la *“magnitud de gasto recurrente”* (gastos en personal para inversión y bienes y servicios para inversión) representa entre el 36% y 48% de los gastos de inversión realizados en los cuatro años de análisis.

Una vez cubierto el déficit corriente se cuenta con un *“ingreso remanente para inversión”*, del cual se sustrae el *“servicio a la deuda”*; dejando en arcas del GAD un *“ingreso disponible para inversión”* que podrá ser destinara para gasto no permanente de inversión.

Finalmente se incorporan los *“ingresos no permanentes”* e *“ingresos de financiamiento”*, para obtener el *“potencial de inversión pública”* de cada año.

En lo que corresponde a la ejecución presupuestario, el municipio de Gualaceo presenta un *“déficit presupuestario”* antes y después de recibir financiamiento en el año 2016, en torno al 6% de sus ingresos y del 2% para el año 2017 antes de recibir financiamiento. Mientras los años 2014, 2015 y 2017 presentan superávit presupuestario antes y después de recibir financiamiento.



Tabla 4.6 Cuentas e indicadores de sostenibilidad financiera del GAD Municipal de Gualaceo

Concepto	2014	2015	2016	2017
(+)Ingreso Permanente (corriente y ctas por cobrar)	\$ 1.467.914,67	\$ 1.373.704,40	\$ 2.474.425,55	\$ 2.560.899,02
(-)Gasto Permanente (corriente y recurrente)	\$ 3.860.203,81	\$ 3.996.827,91	\$ 4.541.643,46	\$ 4.200.706,49
Déficit/superávit corriente	-\$ 2.392.289,14	-\$ 2.623.123,51	-\$ 2.067.217,91	-\$ 1.639.807,47
(+)Ingreso permanente (capital e inversión)	\$ 6.858.100,48	\$ 6.333.977,02	\$ 6.571.514,07	\$ 6.248.989,40
Ingresos remanente para Inversión	\$ 4.465.811,34	\$ 3.710.853,51	\$ 4.504.296,16	\$ 4.609.181,93
(-)Servicio de la deuda	\$ 813.603,96	\$ 676.954,31	\$ 664.720,68	\$ 667.223,96
Ingreso disponible para inversión	\$ 3.652.207,38	\$ 3.033.899,20	\$ 3.839.575,48	\$ 3.941.957,97
(+) ingresos no permanentes	\$ 309.947,22	\$ 485.535,44	\$ 680.916,94	\$ 707.228,29
(+)Ingresos de financiamiento	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 0,00	\$ 900.979,40
Potencial de inversión pública	\$ 3.962.154,60	\$ 3.519.434,64	\$ 4.520.492,42	\$ 5.550.165,66
(-) Gasto no permanente	\$ 3.833.487,33	\$ 3.392.455,64	\$ 5.117.065,19	\$ 4.805.282,68
Indicadores Presupuestarios				
Sostenibilidad financiera (corriente)	38%	34%	54%	61%
Magnitud del capital e inversión	65%	59%	69%	74%
Magnitud del gasto recurrente / gasto Inversión	36%	48%	40%	38%
Déficit/superávit presup. antes de financiamiento	1%	2%	-6%	-2%
Déficit/superávit presup. después de financiamiento	1%	2%	-6%	7%

Fuente: Cedulas presupuestarias GAD Municipal de Gualaceo
 Elaboración: El autor

En lo concerniente a la sostenibilidad del GAD en la provisión de bienes y servicios, se observa en la tabla 4.7 que el PDOT demanda una inversión de alrededor de 26.2 millones de dólares en el periodo



2014-2018; sin embargo, el “*potencial de inversión pública*” del GAD hasta el año 2017 suma un valor de 17.5 millones de dólares, que con la incorporación del potencial de inversión del año 2018 posiblemente llegaría a solventar el déficit de inversión entorno a los 8,6 millones de dólares requeridos para gestionar el PDOT.

Tabla 4.7 *Inversión estratégica/operativa vs. Potencial de inversión pública GAD de Gualaceo*

Potencial inversión vs. PDOT 2014-2018		Potencial inversión vs. POA				
Concepto	Total	2014	2015	2016	2017	Total
Potencial de inversión pública	17.552.247,32	3.962.154,60	3.519.434,64	4.520.492,42	5.550.165,66	17.552.247,32
Inversión PDOT/POA	26.202.500,00	3.615.237,01	6.374.996,07	3.773.086,94	7.150.131,42	20.913.451,44
Resultado	- 8.650.252,70	346.917,59	- 2.855.561,43	747.405,48	- 1.599.965,76	- 3.361.204,12

Fuente: PDOT, POA Y cédulas presupuestarias GAD Municipal de Gualaceo
 Elaboración: El autor

Por otro lado, si contrastamos las demandas de inversión de los POA con el “potencial de inversión pública”, evidenciaremos que los ingresos municipales en los años 2015 y 2017 no cubren las demandas de inversión operativa en alrededor de 2.8 y 1.5 millones de dólares respectivamente; mientras que los años 2014 y 2016 son financiados en su totalidad.

En montos agregados, los planes operativos del periodo 2014-2017 no son financiados de manera sostenible con un monto que asciende a los 3.3 millones de dólares, correspondiente al 9% de los ingresos (sin financiamiento) del GAD, como se observa en la tabla 4.7.



Para contrastar estos resultados se incluye los montos que efectivamente ejecutó el GAD Municipal de Gualaceo en su partida presupuestaria de “gastos de inversión” (tabla 4.8).

Tabla 4.8 Inversión estratégica/operativa vs. Gasto de inversión GAD Gualaceo

Gasto de inversión vs. PDOT 2014-2018		Gasto de inversión vs. POA				
Concepto	Total	2014	2015	2016	2017	Total
Gasto de inversión (partida 7)	26.045.003,46	5.581.908,05	5.599.868,94	7.338.896,02	7.524.330,45	26.045.003,46
Inversión PDOT/POA	26.202.500,00	3.615.237,01	6.374.996,07	3.773.086,94	7.150.131,42	20.913.451,44
Resultado	-157.496,54	1.966.671,04	-775.127,13	3.565.809,08	374.199,03	5.131.552,02

Fuente: PDOT, POA Y cédulas presupuestarias GAD Municipal Gualaceo
 Elaboración: El autor

En el caso del PDOT, las demandas de inversión de 26.2 millones de dólares son atendidas en alrededor del 99% con un déficit presupuestario en torno a los 157 mil dólares. Mientras que el POA es financiado de sobre manera con superávit presupuestario de 5.1 millones de dólares.

Resultados que dan cuenta de sostenibilidad financiera en la provisión de bienes y servicios; sin embargo, en igual condición que el GAD Municipal de Pucará, la partida de “gasto de inversión” mantiene porcentajes de gasto recurrente entre el 36% y 48% (*magnitud del gasto recurrente*, tabla 4.6), mientras los ingresos de financiamiento en el año 2017 bordean el millón de dólares (*ingresos de financiamiento*, tabla 4.6), mismos que comprometen los ingresos futuros para el pago y servicio de deuda.



5 Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

5.1.1 Estructura del plan de inversión (intervención) del PDOT y su coste.

Del análisis realizado a la estructura del plan de inversión del PDOT de los GAD Municipales de Pucará y Gualaceo, se concluye que estos se materializan a través de programas y proyectos que surgen del proceso metodológico para: i) la priorización y jerarquización de problemas de los componentes territoriales del PDOT; ii) la construcción del modelo territorial deseado; y iii) la construcción de los objetivos y metas de desarrollo que encaminan el Plan hacia la imagen objetivo deseada.

No obstante, se evidencia que los programas y proyectos de intervención territorial no son formulados, (o al menos no se da a conocer) el proceso metodológico para estimar sus montos de financiamiento; como tampoco se considera la situación financiera y capacidad de gasto de mediano y largo plazo de estos GAD.

5.1.2 La vinculación de las herramientas de planificación estratégica y operativa

En este proceso, se ha expuesto desde el ámbito de la planificación, la evidente desarticulación entre el PDOT, POA y presupuesto en los gobiernos autónomos analizados como estudio de caso. Aspecto que



desde una mirada conceptual distorsionan los procesos de vinculación entre la planificación estratégica y operativa de los GAD, poniendo en riesgo la consecución de los objetivos propuestos en el Plan y su incidencia sobre el desarrollo y ordenamiento del territorio.

5.1.3 Sostenibilidad financiera para afrontar las demandas de inversión del PDOT

Del análisis financiero realizado a los GAD Municipales de Pucará y Gualaceo se concluye que, a pesar de tener dependencia fiscal, baja autonomía financiera y problemas para financiar sus gastos corrientes, mantienen de forma agregada un comportamiento financiero y fiscal que da cuenta de una gestión que equilibra convenientemente los ingresos con los gastos.

Sin embargo, dichos resultados son cuestionables si se considera que la estructura presupuestaria estandarizada que rige actualmente las finanzas públicas, invisibiliza aspectos como la tendencia a financiar gasto corriente clasificado como gasto de inversión con ingresos de fuentes no permanentes; es decir, transferencias de capital e inversión que financian gastos recurrentes de remuneración de personal de inversión y bienes y servicios de inversión entre los más cuantiosos en su ejecución presupuestaria.

A la luz de este análisis, se concluye que la gestión financiera de estos GAD no es sostenible desde la perspectiva de la provisión de bienes y servicios públicos que demanda la planificación estratégica plasmada en los planes operativos anuales. Los ingresos potenciales para inversión de estos municipios



cubren parcialmente las demandas de financiamiento de los PDOT y no cumplen eficazmente con las aspiraciones de la población en su territorio.

Finalmente, la investigación expone un problema crítico de la estructura presupuestaria que rige las finanzas públicas del Ecuador, en el que la “norma técnica de presupuesto” emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, deja puertas abiertas para registrar a conveniencia los ingresos, gastos y endeudamiento de la gestión pública subnacional. Permitiendo invisibilizar los desequilibrios presupuestarios y problemas estructurales del ámbito financiero e institucional de las municipalidades, que a su vez inciden en la disponibilidad de recursos para inversión y la provisión de bienes y servicios a la población.

5.2 Recomendaciones

Ante las problemáticas identificadas en el desarrollo de la investigación es imperativo realizar algunas recomendaciones que orienten una mejor gestión de las finanzas municipales y los procesos de planificación a nivel estratégico y operativo.

5.2.1 La estructura del Plan de inversión del PDOT

Para la formulación o actualización del PDOT, se deberá diseñar el plan de inversión, a partir del modelo territorial deseado, tomando como base la jerarquización de problemas y potencialidades del diagnóstico



por componentes del sistema territorial en correspondencia con los objetivos estratégico y metas de resultado de la fase de propuesta del Plan.

Su materialización será a través de programas, subprogramas y proyectos localizados en el territorio; de los cuales se debe exigir la formulación de fichas resumen que detallen aspectos mínimos como: descripción del proyecto, justificación, objetivos, componentes, actividades, resultados esperados, presupuesto, fuente de financiamiento, área de intervención, beneficiarios, indicadores del proyecto, duración, responsable de ejecución y prioridad del proyecto.

Ante el amplio flujo de demanda inversión, se recomienda la incorporación de una metodología para la priorización de proyectos, con el objetivo de garantizar su ejecución y cumplir con el propósitos de cada una de las intervenciones asociadas a inversión para mejorar la eficiencia y equidad en la asignación de recursos.

Adicional a esto, es importante establecer un cronograma de ejecución del plan de inversión del PDOT y POA, que permita el control y seguimiento de los plazos y el cumplimiento de las metas de gestión y resultados de los programas y proyectos, para la gestión eficiente de los flujos financieros.

5.2.2 Coste del plan de inversión del PDOT

Este proceso está en torno a cuantificar la inversión necesaria para la puesta en marcha de las intervenciones propuestas en el PDOT; de manera específica en aquellas que demandaran recursos del



presupuesto municipal, y las que podrán ser financiadas por otras entidades y gobiernos con rectoría o competencias concurrente para su ejecución.

Para esto, el equipo formulador del Plan deberá organizar ex ante un diagnóstico financiero basado en estudios referenciales o históricos de inversión, acorde a la disponibilidad de gasto del GAD; sean estas de carácter físico (infraestructura y obra pública) o social, cultural o inmaterial (proyectos con beneficios intangibles no monetizable), en aspecto como (Gomez Orea , 2013):

- Cuantificación del coste de las actuaciones con la aproximación que corresponda a su grado de definición.
- Determinación del volumen necesario de inversión anual, tanto en la fase de ejecución como de operación.
- Cuantificación de los beneficios que genera la inversión y los agentes sobre los que recaen.
- Determinación de las opciones existentes para la financiación de las actuaciones y los agentes económicos que han de afrontarlas.
- Capacidad de inversión y de endeudamiento del organismo (municipio) que se trate.

5.2.3 Sostenibilidad Financiera municipal frente a las demandas de inversión del PDOT

Con base en el diagnóstico de las finanzas de los GAD de Pucará y Gualaceo se dejan las siguientes recomendaciones:



- Ante los altos márgenes de dependencia fiscal (Pucará 78% 2007; Gualaceo 67% 2007), se recomienda potenciar el equipo y los procesos que involucran el cálculo de rentas y cobranzas que permitan incrementar la recaudación de ingresos propios de fuente tributario y no tributaria.
- Se recomienda reestructurar la distribución de gasto corriente y recurrente, ante el constante déficit corriente que obliga a comprometer ingresos de inversión y capital para lograr el equilibrio de cuenta corriente.
- En este mismo sentido, es importante modificar las políticas de gasto, puesto que los gastos de inversión recurrentes en personal y bienes y servicios de inversión, absorben recursos de inversión, en porcentajes que van entre el 26% y 57% para Pucará y el 26% y 48% para Gualaceo.
- En lo que concierne al endeudamiento; aunque estos GAD mantienen indicadores de deuda por debajo de los límites establecidos por la ley, sus aspiraciones para acceder a nuevo financiamiento se ven acortadas, puesto que sus ingresos disponibles después de cubrir el gasto corriente y servicio de la deuda, comprometen su capacidad de endeudamiento futuro y por tanto la sostenibilidad financiera en la provisión bienes y servicios.

En esta misma línea de análisis, si efectuamos una simulación de crédito con base al “*ingreso disponible para inversión*”¹⁰ obtenido en el último año (2017) de análisis de las tablas 4.3 y 4.6 del capítulo anterior, se podrá proyectar la capacidad de inversión de estos GAD en el mediano plazo,

¹⁰ (ingreso descontado gasto corriente y pago de servicio a la deuda)



Para esto, se adopta la tasa de interés mínima del 7.11% anual con la que el Banco de Desarrollo del Ecuador otorga financiamiento para inversión a los GAD. El plazo será de 5 años, equivalente al periodo político-administrativo en el que se actualiza y ejecuta una nueva versión del PDOT; y un monto de financiamiento calculado en base al valor presente del “*ingreso disponible para inversión*” del año 2017.

En el caso del GAD de Pucará, bajo las consideraciones establecidas en el párrafo anterior, asumiendo que el día de hoy enfrenta la puesta en marcha de una nueva versión del PDOT. Estará condicionado a contraer nueva deuda para financiar la inversión por un monto aproximado de 4.8 millones de dólares (saldo inicial de la tabla 5.1), el cual podrá ser cubierto en 5 años con el “ingreso disponible” que al momento posee. Por tanto, la sostenibilidad financiera para la provisión de bienes y servicios estará condicionada a la capacidad financiera del GAD.

Tabla 5.1 *Tabla de amortización GAD Pucará*

Periodo	Saldo inicial	Interés mensual	Pago anual	Amortización de capital	Saldo final
1	\$ 4.871.219,12	\$ 346.343,68	\$ 1.191.546,24	\$ 845.202,56	\$ 4.026.016,56
2	\$ 4.026.016,56	\$ 286.249,78	\$ 1.191.546,24	\$ 905.296,46	\$ 3.120.720,10
3	\$ 3.120.720,10	\$ 221.883,20	\$ 1.191.546,24	\$ 969.663,04	\$ 2.151.057,06
4	\$ 2.151.057,06	\$ 152.940,16	\$ 1.191.546,24	\$ 1.038.606,08	\$ 1.112.450,98
5	\$ 1.112.450,98	\$ 79.095,26	\$ 1.191.546,24	\$ 1.112.450,98	\$ 0,00

Fuente: El Autor
Elaboración: El autor



En el caso del GAD de Gualaceo, bajo las mismas consideraciones de financiamiento, la puesta en marcha de una nueva versión del PDOT, estará condicionado a un límite de endeudamiento para gasto de inversión por un monto de aproximadamente de 16.1 millones de dólares (saldo inicial tabla 5.2), para un plazo de 5 años, acorde a la capacidad de pago que al momento posee el GAD.

Por tanto, la sostenibilidad financiera para la provisión de bienes y servicios del GAD de Gualaceo estará condicionada a la capacidad financiera del GAD, que limita la materialización de las determinaciones de inversión del PDOT y su incidencia en la población y el territorio.

Tabla 5.2 Tabla de amortización GAD Gualaceo

Periodo	Saldo inicial	Interés mensual	Pago anual	Amortización de capital	Saldo final
1	\$ 16.115.313,36	\$ 1.145.798,78	\$ 3.941.957,97	\$ 2.796.159,19	\$ 13.319.154,17
2	\$ 13.319.154,17	\$ 946.991,86	\$ 3.941.957,97	\$ 2.994.966,11	\$ 10.324.188,06
3	\$ 10.324.188,06	\$ 734.049,77	\$ 3.941.957,97	\$ 3.207.908,20	\$ 7.116.279,87
4	\$ 7.116.279,87	\$ 505.967,50	\$ 3.941.957,97	\$ 3.435.990,47	\$ 3.680.289,39
5	\$ 3.680.289,39	\$ 261.668,58	\$ 3.941.957,97	\$ 3.680.289,39	\$ 0,00

Fuente: El Autor
Elaboración: El autor



6 Referencias Bibliográficas

Aghón, G. (1993). Serie Política Fiscal 44. *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ*. Santiago, Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos*. New York.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Junio de 2009). *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria*. Washington, D.C. 20577.

Banco Mundial. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries. PREM Sector Studies Series*.

CEPAL. (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Serie Política Fiscal(44)*.

CEPAL. (2003). *Una Evaluación de los Procesos de Descentralización Fiscal. Serie Seminarios y Conferencias(32)*.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización -COOTAD-. (Febrero de 2010). Quito, Ecuador.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP). (20 de Octubre de 2010). Quito, Ecuador.



- Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo y Planificación Territorial. (2013).
Descentralización y Equidad Interterritorial. En C. C. Territorial, *Competencias y Gestión Territorial, Memorias del VIII Simposio Naional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. Cuenca.
- Consejo Nacional de Competencias (CNC) - SENPLADES. (2012). Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Quito: Editorial Ecuador F.B.T. Cia. Ltda.
- Consejo Nacional de Competencias (CNC). (Enero de 2017). Guía de Finanzas Públicas Subnacionales. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. (2017). Metodología integral para medir y potenciar la articulación entre la planificación estratégica y operativa con el presupuesto en los GAD. Quito, Ecuador.
- Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de estadísticas de finanzas públicas*. Washington, DC.
- GAD Cantonal de Gualaceo (Marzo de 2015). Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Gualaceo.
- GAD Municipal de Pucará. (2016). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Actualización 2016).
- Gomez Orea , D. (2013). *Ordenación Territorial*. Ediciones Mundi-Prensa.



- Lanchovichina, E., & Liu, L. (2008). *Subnational Fiscal Sustainability Analysis*. World Bank.
- Massiris Cabeza, Á. (1 de Octubre de 2002). Ordenación del territorio en America Latina. *Scripta Nova*, IV(125).
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (20 de Diciembre de 2017). Clasificador presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (5 de Abril de 2018). Normas Técnicas de Presupuesto. Quito, Ecuador.
- Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística; un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca.
- Pérez, P., & Cantarero, D. (Febrero de 2009). Descentralización y tamaño del sector público regional: El caso español. *XIV Encuentro de economía pública*. Granada, España.
- Plekhanov, A., & Singh, R. (2007). How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. *Staff Papers*, 53(3).
- Rezk, E. (1998). Financiamiento municipal y sistemas tributarios municipales en Bolivia, Paraguay y Guatemala. *Finanzas Públicas Municipales*.
- Sanz Mulas, A. (2015). Vinculación Plan Presupuesto en America Latina. *Textos para discucion CEPAL-IPEA*, 58. Brasil.



Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-. (2014). Lineamiento y directrices para la planificación y ordenamiento territorial. Quito.

Secretaria Nacional de Planificación y desarrollo -SENPLADES-. (2014). Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador. Quito.



7 Anexos

Anexo 1: Selección del estudio de caso

7.1 Método de selección

La selección de estudios de caso será mediante los métodos de clasificación o agrupación de elementos de una muestra del análisis multivalente. Se trata de obtener grupos (clases, clúster) homogéneos, es decir contruidos de tal forma que los elementos intra-grupo sean similares entre sí; y al mismo tiempo contar con clases que estén muy bien diferenciadas a través de la distinción de los elementos entre grupos.

Este método permite la inclusión de variables de diverso tipo, no requieren contrastación de hipótesis como normalidad y homogeneidad de varianzas habituales de otras técnicas estadísticas y son utilizados con fines exploratorios para determinar aproximaciones al tratamiento de los datos y plantear ideas e hipótesis, que serán contrastados con otras técnicas.

Para este propósito se utilizan los métodos de clasificación jerárquico y no jerárquico. El primero de los métodos con el propósito de definir particiones o clasificaciones jerárquicas que van desde una única clase (clúster) hasta n clases, a través de dos criterios de medición: la distancia y el método de aglomeración que permita definir los elementos de la muestra más próximos entre sí.



Con el número de clúster definido a través del método no jerárquico, se procede con la aplicación del método no jerárquico o llamado también de K-medias, el cual nos permite definir los casos que pertenecen a cada conglomerado y confirmar los resultados obtenidos en el primer método.

En este sentido, la selección del estudio de caso se guía por la selección de objetos a ser estudiados, los cuales pre existen de manera empírica y específica, delimitados en tiempo y espacio. Para ello, a partir de los 15 GAD municipales de la provincia del Azuay se formaran clúster, justificado en el hecho de que estos gobiernos municipales de heterogénea composición, gestionan de manera particular sus ingresos, gastos y financiamiento, pero al mismo tiempo comparten problemáticas comunes en la gestión de sus finanzas.

Las variables utilizadas para el análisis clúster fueron las correspondientes al año 2014 en niveles y estandarizadas con puntuaciones Z.

El análisis de clasificación jerárquica y no jerárquica fue realizado mediante el software estadístico IBM-SPSS versión 20.

Análisis Jerárquico

Este análisis ha sido realizado por medio de dos métodos de conglomeración (Intra-Grupo y de Ward), permitiendo concluir que los municipios que componen la provincia del Azuay, se agrupan en tres grandes grupos, como se puede observar en los dendogramas de conglomeración ilustrados en las siguientes pruebas:



PRUEBA Nro. 1: Vinculación Intra-Grupo

Variables: Ingresos propios, Transferencias, Ingresos de financiamiento, Gasto corriente, Gasto inversión, Gasto de capital.

Método conglomeración: Vinculación intra-grupo

Medida de la distancia: Euclidea

Tabla 7.1 *Historial de conglomeración*

Agglomeration Schedule						
Stage	Cluster Combined		Coefficients	Stage Cluster First Appears		Next Stage
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
1	4	9	,028	0	0	2
2	4	6	,055	1	0	3
3	4	12	,064	2	0	5
4	2	5	,067	0	0	7
5	4	14	,075	3	0	6
6	4	11	,099	5	0	7
7	2	4	,119	4	6	9
8	8	15	,140	0	0	10
9	2	13	,167	7	0	11
10	1	8	,173	0	8	12
11	2	10	,198	9	0	13
12	1	7	,233	10	0	13
13	1	2	,266	12	11	14
14	1	3	1,492	13	0	0



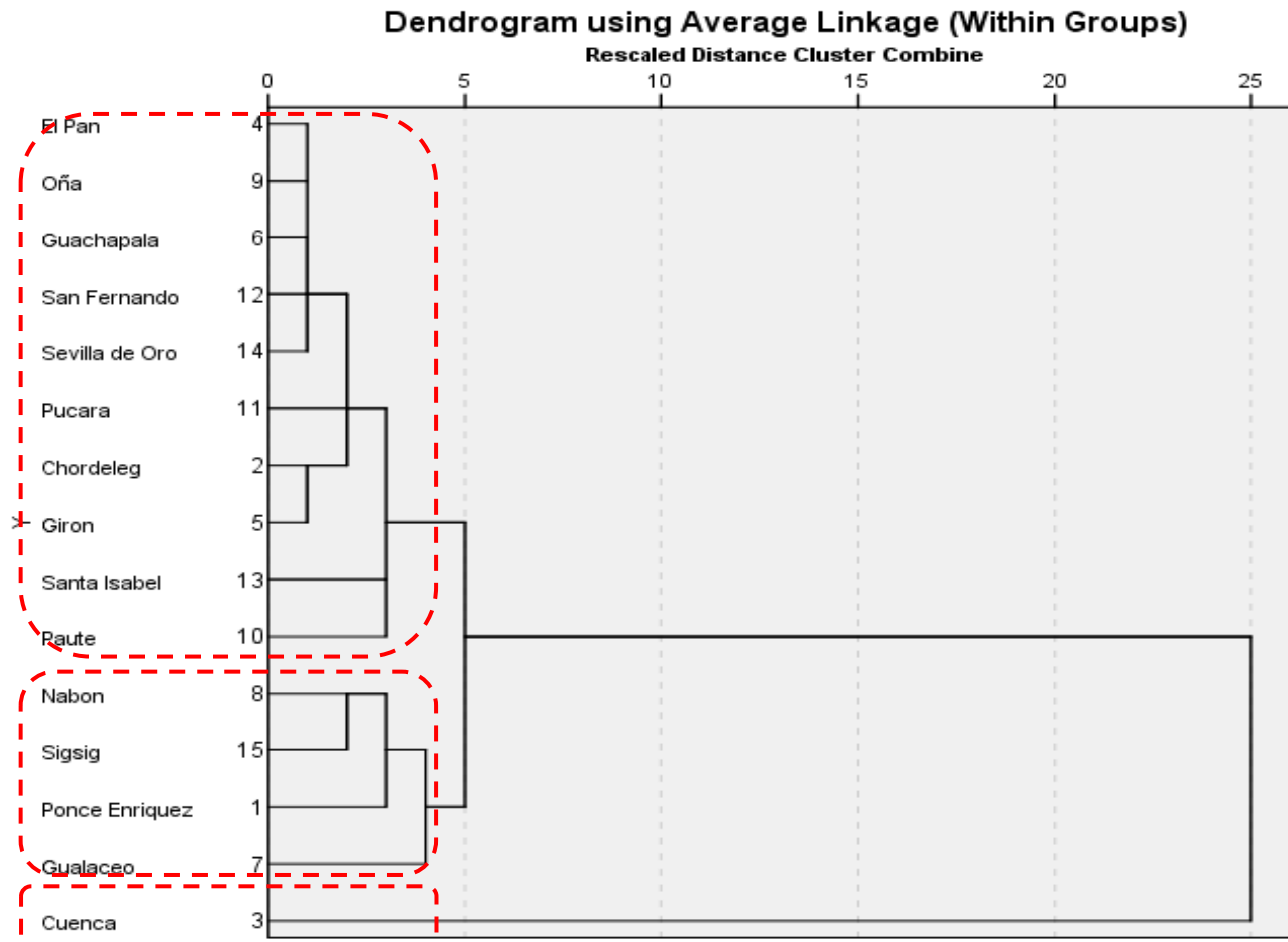
Tabla 7.2 Matriz de proximidades

Proximity Matrix

Case	Euclidean Distance														
	1	2	3	4	5	6:	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1:Ponce E.	,000	,342	9,257	,449	,305	,418	,202	,196	,449	,257	,310	,446	,243	,400	,185
2:Chordeleg	,342	,000	9,510	,155	,067	,127	,433	,226	,149	,260	,113	,124	,272	,092	,296
3:Cuenca	9,257	9,510	,000	9,658	9,475	9,610	9,146	9,392	9,649	9,290	9,521	9,612	9,286	9,573	9,397
4:El Pan	,449	,155	9,658	,000	,194	,069	,564	,310	,028	,405	,158	,086	,400	,110	,356
5:Giron	,305	,067	9,475	,194	,000	,173	,390	,203	,187	,232	,131	,179	,217	,152	,286
6:Guachapala	,418	,127	9,610	,069	,173	,000	,536	,276	,068	,376	,123	,056	,372	,086	,324
7:Gualaceo	,202	,433	9,146	,564	,390	,536	,000	,334	,565	,219	,433	,553	,293	,512	,344
8:Nabon	,196	,226	9,392	,310	,203	,276	,334	,000	,310	,276	,160	,306	,252	,276	,140
9:Oña	,449	,149	9,649	,028	,187	,068	,565	,310	,000	,404	,163	,075	,388	,101	,364
10:Paute	,257	,260	9,290	,405	,232	,376	,219	,276	,404	,000	,300	,377	,226	,341	,321
11:Pucara	,310	,113	9,521	,158	,131	,123	,433	,160	,163	,300	,000	,159	,307	,139	,212
12:S. Fernando	,446	,124	9,612	,086	,179	,056	,553	,306	,075	,377	,159	,000	,377	,069	,363
13:Sta. Isabel	,243	,272	9,286	,400	,217	,372	,293	,252	,388	,226	,307	,377	,000	,344	,345
14:Sevilla Oro	,400	,092	9,573	,110	,152	,086	,512	,276	,101	,341	,139	,069	,344	,000	,328
15:Sigsig	,185	,296	9,397	,356	,286	,324	,344	,140	,364	,321	,212	,363	,345	,328	,000



Tabla 7.3 *Dendrograma de conglomeración*





PRUEBA Nro. 2: Enlace de Ward

Variables: Ingresos propios, Transferencias, Ingresos de financiamiento, Gasto corriente, Gasto inversión, Gasto de capital.

Método conglomeración: Ward

Medida de la distancia: Euclidea

Tabla 7.4 *Historial de conglomeraciones*

Agglomeration Schedule						
Stage	Cluster Combined		Coefficients	Stage Cluster First Appears		Next Stage
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
1	4	9	,014	0	0	5
2	6	12	,042	0	0	4
3	2	5	,076	0	0	7
4	6	14	,118	2	0	5
5	4	6	,183	1	4	11
6	8	15	,253	0	0	12
7	2	11	,323	3	0	11
8	1	7	,424	0	0	10
9	10	13	,537	0	0	10
10	1	10	,683	8	9	12
11	2	4	,846	7	5	13
12	1	8	1,055	10	6	13
13	1	2	1,731	12	11	14
14	1	3	10,441	13	0	0

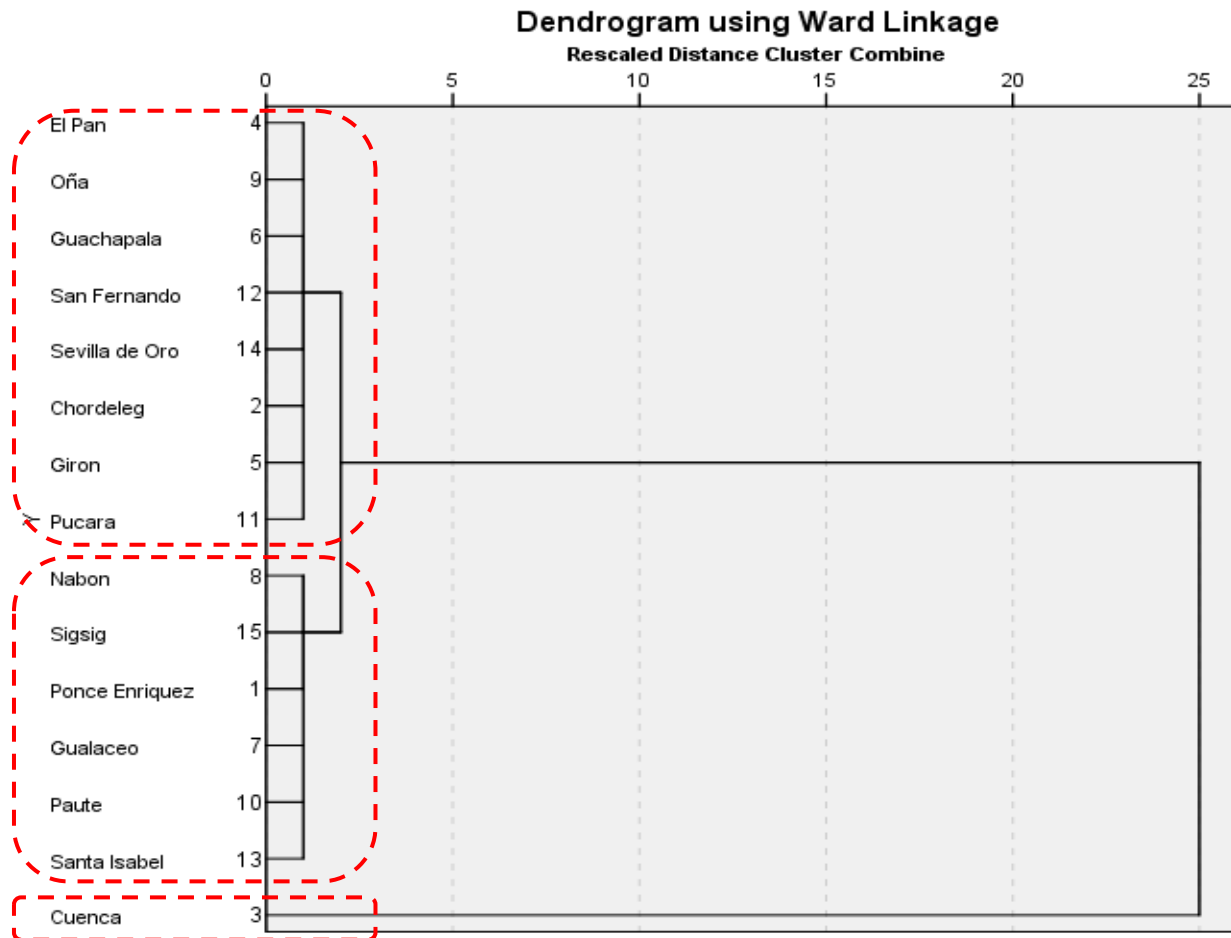


Tabla 7.5 *Historial de proximidades*

Case	Proximity Matrix														
	Euclidean Distance														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1:Ponce E.	,000	,342	9,257	,449	,305	,418	,202	,196	,449	,257	,310	,446	,243	,400	,185
2:Chordeleg	,342	,000	9,510	,155	,067	,127	,433	,226	,149	,260	,113	,124	,272	,092	,296
3:Cuenca	9,257	9,510	,000	9,658	9,475	9,610	9,146	9,392	9,649	9,290	9,521	9,612	9,286	9,573	9,397
4:El Pan	,449	,155	9,658	,000	,194	,069	,564	,310	,028	,405	,158	,086	,400	,110	,356
5:Giron	,305	,067	9,475	,194	,000	,173	,390	,203	,187	,232	,131	,179	,217	,152	,286
6:Guachapala	,418	,127	9,610	,069	,173	,000	,536	,276	,068	,376	,123	,056	,372	,086	,324
7:Gualaceo	,202	,433	9,146	,564	,390	,536	,000	,334	,565	,219	,433	,553	,293	,512	,344
8:Nabon	,196	,226	9,392	,310	,203	,276	,334	,000	,310	,276	,160	,306	,252	,276	,140
9:Oña	,449	,149	9,649	,028	,187	,068	,565	,310	,000	,404	,163	,075	,388	,101	,364
10:Paute	,257	,260	9,290	,405	,232	,376	,219	,276	,404	,000	,300	,377	,226	,341	,321
11:Pucara	,310	,113	9,521	,158	,131	,123	,433	,160	,163	,300	,000	,159	,307	,139	,212
12:S. Fernando	,446	,124	9,612	,086	,179	,056	,553	,306	,075	,377	,159	,000	,377	,069	,363
13:Sta. Isabel	,243	,272	9,286	,400	,217	,372	,293	,252	,388	,226	,307	,377	,000	,344	,345
14:Sevilla Oro	,400	,092	9,573	,110	,152	,086	,512	,276	,101	,341	,139	,069	,344	,000	,328
15:Sigsig	,185	,296	9,397	,356	,286	,324	,344	,140	,364	,321	,212	,363	,345	,328	,000



Tabla 7.6 *Dendrograma de conglomeración*





Análisis clúster no jerárquico

Con base a las los resultados obtenidos del análisis jerárquico, se realiza el análisis no jerárquico asignando de forma anticipada la creación de tres conglomerados, los cuales se pueden observar en la tabla 7.7. De ellos se selecciona a los GAD de Gualaceo y Paute, que forman parte de los clúster uno y dos, dejando al margen del análisis de esta investigación al grupo tres conformado por el GAD de Cuenca; al tratarse de un gobierno local asentado en el territorio y constituido como polo de desarrollo nacional y regional, con singularidades en su en su estructura financiero que merece un análisis particular.



Tabla 7.7 Resultados de conglomeración

Cluster Membership			
Case Number	GAD	Cluster	Distance
1	Ponce Enríquez	1	1465125,144
2	Chordeleg	2	610660,045
3	Cuenca	3	,000
4	El Pan	2	819689,976
5	Girón	2	1094599,629
6	Guachapala	2	659079,233
7	Gualaceo	1	1982658,086
8	Nabon	1	1073926,757
9	Oña	2	898573,110
10	Paute	1	1659356,803
11	Pucara	2	1702047,505
12	San Fernando	2	903709,103
13	Santa Isabel	1	2474033,725
14	Sevilla de Oro	2	624517,720
15	Sigsig	1	1612045,563



Anexo 2 (1/6)

Plan de inversión del PDOT del GAD de Pucará (programas y proyectos por componente)

COMPONENTE BIOFÍSICO PUCARÁ

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Conservación del Ecosistema Natural	Establecimiento de áreas de protección de bosque nativo y páramo	GADM Pucará	50000	GAD, MAE, ONGs
	Incorporación del Programa Socio Bosque del MAE	MAE	15000	GAD, MAE, ONGs
	Investigación ambiental sobre los ecosistemas naturales	GADM Pucará	10000	GAD, MAE, ONGs
	Recuperación de áreas degradadas con reforestación nativa y especies de la zona	GADM Pucará	20000	GAD, MAE, ONGs, A.U.A
Control y Manejo del Sistema Ambiental	Implementación y seguimiento de los Planes de Manejo Ambiental	GADM Pucará	45000	GAD, MAE, ONGs, Otros Organismos
	Sensibilización y educación ambiental	GADM Pucará	32000	GAD, MAE, ONGs, Otros Organismos
	Gestión Integral de los Desechos Sólidos	GADM Pucará	120000	GAD, MAE, ONGs, Otros Organismos
	Cierre Técnico de Botadero de Basura	GADM Pucará	25000	GAD, MAE, ONGs



Uso y Manejo de los Recursos Hídricos	Inventario de fuentes hídricas	SENAGUA	6000	GAD, SENAGUA, MAE, ONGs
	Protección física y biológica de las fuentes hídricas	GADM Pucará	30000	GAD, SENAGUA, MAE, ONGs
	Plan de control y preservación de los cursos de agua y sus áreas de cobertura vegetal	GADM Pucará	4000	GAD, SENAGUA, MAE, ONGs
Plan de Gestión de Riesgos	Inventario de zonas frágiles y riesgos naturales o provocados	GADM Pucará	3000	GAD, SENAGUA, MAE, ONGs
	Plan de capacitación en riesgos	GADM Pucará	3000	GAD, SENAGUA, MAE, ONGs
Total del componente			363000	



Anexo 2 (2/6)

COMPONENTE SOCIAL – CULTURAL

COMPONENTE SOCIAL – CULTURAL				
Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Equidad Social y Género	Implementar una unidad de gestión social dentro del GADM Pucará.	GADM Pucará	25000	GAD
	Establecer una agenda de mujeres de empoderamiento económico.	GADMP	5000	GAD
	Determinar una agenda para niñas, niños, adolescente y jóvenes.	GADMP	10000	GAD
	Prevención y Atención de adicciones.	GADMP	15000	GAD
Fortalecimiento de las organizaciones sociales	Establecer una escuela de emprendimiento para la creación de microempresas la misma que instruya y fortalezca las capacidades de gestión, de asociación y estrategias empresariales.	GADM Pucará	100000	GAD
	Fortalecer las organizaciones deportivas y culturales.	GADM Pucará		
Promoción del Patrimonio Arqueológico del Cantón Pucará	Recuperación y levantamiento de información histórica primaria y secundaria del cantón.	GADM Pucará	5000	GAD
	Levantamiento del estado del arte de la historia y las expresiones culturales ancestrales y actuales del cantón	GADM Pucará	5000	GAD
	Creación de tres centros multipropósitos culturales dos en la cabecera cantonal y uno en la parroquia rural San Rafael de Sharug, para la promoción del valor arqueológico del cantón	GADM Pucará	50000	GAD



	Impulso para la conservación y transmisión de conocimientos ancestrales artesanales como medio de industria creativa y cultural.	GADM Pucará, Junta Parroquial MCYP	50000	GAD
	Creación de la unidad de Cultura y turismo en el departamento de Planificación del GADM Pucará que fortalezca el valor histórico y la promoción del cantón.	GADMP, Junta Parroquial, MCYP	14400	GAD
	Concientización a la población Pucareña sobre el valor arqueológico que posee el cantón para conservarlo y promoverlo.	GADM Pucará, Junta Parroquial, MCYP, MinTur MCYP MINTUR	15000	GAD
Total del componente			294400	



Anexo 2 (3/6)

COMPONENTE ECONÓMICO PRODUCTIVO

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Fomentar Sistemas de Emprendimiento en el Cantón.	Levantamiento de datos cualitativos/cuantitativos y georreferenciación de las zonas y productos propios del territorio, lácteos (Las Nieves), derivados de la caña (San Antonio de Ñugro).	GADM Pucará	2000	GAD
	Determinar lineamientos para la capacitación en emprendimiento dentro del sector productivo del cantón para jóvenes y organizaciones civiles.	GADM Pucará	8000	GAD
	Realizar proyectos en conjunto con actores presentes en el territorio como UNIVERSIDADES -MIPRO - MAGAP – Ayuda en Acción, para mejorar las cadenas productivas del cantón.	GADM Pucará, Magap, Ayuda en acción	5000	GAD
	Establecer una escuela de emprendimiento para la creación de microempresas la misma que instruya y fortalezca las capacidades de gestión, de asociación y estrategias empresariales.	GADM Pucará, Magap, Ayuda en acción, Mipro	70000	GAD
Conectar al sector agrícola y pecuario a la industrialización y valor agregado.	Fortalecer a las asociaciones productoras agrícolas y pecuarias del cantón a partir de seguimiento y planteamientos de guías estructurales organizacionales que aporten con la comunicación interna y externa de estas.	GADM Pucará, Magap, Ayuda en acción, Mipro		
	Desarrollar productos con valor agregado o de innovación incremental/radical,	GADM Pucará, Magap, Ayuda en		



	con su debido estudio de mercado para mejorar la competitividad con empresas dentro de la región y del país.	acción		
	Establecer convenios con instituciones que aporten con estudios para la implementación y construcción de plantas procesadoras de productos para consumo humano.	GADM Pucará, Magap, Ayuda en acción, Mipro		
	Impulsar la producción de las artesanías tradicionales propias del cantón a partir de la creación de centros multipropósitos que permitan la transmisión del saber ancestral artesanal a las nuevas generaciones y de esta manera salvaguardar estas manifestaciones.	GADM Pucará, MCYP, Min - Tur		
Turismo Comunitario.	Capacitación a pobladores para guías comunitarias.	GADM Pucará, Universidades, MCYP, MIN-TUR		
	Desarrollo de senderos turísticos para atractivos turísticos y arqueológicos	GADM Pucará, MCYP, MIN-TUR		
Total del componente			85000	



Anexo 2 (4/6)

COMPONENTE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Unificación de los asentamientos dispersos en base al número de familias o habitantes de las comunidades cercanas entre si, regulación y control del uso y ocupación del suelo en el cantón.	Actualización de información sobre vivienda rural. Catastro	GADM PUCARÁ	20000	GAD
	Agrupación de comunidades de dispersión corta para la agrupación de nuevas comunidades.	GADM PUCARÁ	50000	GAD
	Alcanzar 100 % de Planes de ordenamiento urbano de: cabecera cantonal, centro parroquial y las comunidades de Gramalote y Sarayunga hasta el 2016.	GADM PUCARÁ		
	Alcanzar planes de ordenamiento Urbano de Pelincay y Cerro Negro hasta 2018.	GADM PUCARÁ		
	Lograr que el 75 % de los equipamientos públicos nuevos que cumplan con las normas garanticen el acceso universal a los usuarios hasta el 2019.	GADM PUCARÁ		
	Actualización de información sobre vivienda rural	GADM Pucará		
	Diseño y realización de planes de vivienda de acuerdo a sectores donde se piensa implantar.	GADM Pucará		
Dotación y mejoramiento de los servicios básicos del cantón.	Dotación y mejoramiento de alcantarillado en sectores consolidados y de expansión urbana	GADM Pucará	400000	GAD
	Diagnóstico de los sistemas de agua del cantón y mejoramiento del mismo.	GADM Pucará	400000	GAD
	Estudios para la implementación de nuevos sistemas de agua potable	GADM Pucará		
	Delimitación y protección de las zonas de fuentes de agua para consumo humano	GADM Pucará		
	Instalación, manejo y reciclaje de los desechos sólidos del Cantón.	GADM Pucará		
	Implementación responsable para el reciclaje de los residuos sólidos del cantón.	GADM Pucará		



Dotación de equipamientos en el área urbana y área rural.	Implementación de los mercados en la zona baja, media y alta del Cantón.	GADM Pucará		
	Diseño e implementación de parques infantiles y temáticos.	GADM Pucará	300000	GAD
	Diseño y construcción del terminal terrestre intercantonal para Pucará.	GADM Pucará	250000	GAD
	Ordenanza para la conservación de bienes muebles e inmuebles patrimoniales	GADM Pucará		
Total de componente			1420000	



Anexo 2 (5/6)

COMPONENTE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Ampliación y mejoramiento de la red vial terrestre	Construcción de la infraestructura del terminal terrestre en la cabecera cantonal.	GADMP		
	Readecuación permanente de caminos y aceras para uso peatonal	GADMP		
	Generar la calidad y cantidad operativa en las empresas de transporte terrestre, público y de carga	GADMP		
	Capacitación a la ciudadanía y prestadores de servicios de transporte en temas de educación vial, transporte y logística	GADMP		
	Subsidio a un sistema de transporte público y estudiantil en las zonas rurales, que facilite a la educación (escuela del milenio)	GADMP		
Dotación de servicio de energía eléctrica	Diagnóstico del sistema eléctrico en carga y potencia en base a la infraestructura civil.	GADMP		
	Diagnóstico de alternativas de energía limpia, renovable y de eficiencia energética en carga y potencia en base a la energía eólica.	GADMP		
	Ampliación de la cobertura de la red eléctrica y electrificación de zonas rurales y urbanas marginales.	GADMP		
	Generación de una cultura saludable del ahorro de energía dirigido a los usuarios.	GADMP		
	Seguridad civil, industrial, eléctrica.	GADMP		
Dotación de servicios de telecomunicaciones.	Establecimiento de puntos de acceso a internet y telefonía pública en los mayores centros de asentamientos humanos.	CNT		



	Provisión de servicio de banda ancha para telefonía de abonados, telefonía pública e internet a los centros educativos rurales incomunicados	CONACEL-CNT		
	Capacitación y concientización sobre el funcionamiento y óptima utilización de los servicios en telecomunicaciones	CNT		
	Ampliación de la cobertura de la red de telefonía celular de zonas rurales y urbano marginales	CNT		
	Control y regulación de servicios en espacio espectrómetro a nivel cantonal.	GADMP		
Total del componente			Sin valores	



Anexo 2 (6/6)

COMPONENTE POLITICO INSTITUCIONAL

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Fortalecimiento Institucional para mejorar los servicios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pucará.	Reingeniería de la Estructura Orgánica	GADMP	20000	GAD
	Elaboración y aplicación de ordenanzas para la regulación del uso y ocupación del suelo	GADMP	10000	GAD
	Actualización seguimiento y evaluación periódica del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	GADMP	40000	GAD
	Implementación de una plataforma informática acorde a las necesidades de cada departamento	GADMP	45000	GAD
	Fortalecimiento de las capacidades del talento humano	GADMP	40000	GAD
	Dotar de la seguridad y un ambiente laboral adecuado para al personal del GADMP	GADMP	60000	GAD
Fortalecimiento de los procesos de Participación Ciudadana del sector público y sociedad civil.	Fortalecimiento de los procesos de Participación Ciudadana del sector público y la sociedad civil.	GADMP	35000	GAD, CPCCs
	Fortalecer los mecanismos de comunicación municipio – ciudadanía.	GADMP	80000	GAD, CPCCs
Total del componente			330000	



Anexo 3 (1/6)

Plan de inversión del PDOT del GAD de Gualaceo (programas y proyectos por componente)

COMPONENTE BIOFÍSICO

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Protección de zonas de conservación y fuentes hídricas en el cantón.	Implementación de los planes de manejo en las área de reserva municipal para el fortalecimiento de la gestión ambiental	sin datos	600000	GADM Gualaceo/FONAPA/EMAPASGEP/ MAE/SENAGUA
	Ejecución de la declaratoria en áreas de interés hídricas para reserva municipal	sin datos	200000	GADM Gualaceo/FONAPA/EMAPASGEP/ MAE/SENAGUA
	Protección de las áreas degradadas en el cantón	sin datos	560000	GADM Gualaceo/FONAPA/EMAPASGEP/ MAE/SENAGUA / JAAP / Juntas de Regantes
	Implementación del Proyecto de Ecoturismo y turismo comunitario en áreas naturales. Gestionar la Implementación del Centro de Interpretación en Maylas.	GADM Gualaceo	150000	GADM Gualaceo/Mancomunidad del Collay
Forestación y reforestación en el cantón	Fortalecer la operatividad de los viveros municipales en el cantón	GADM Gualaceo	120000	GADM Gualaceo/FONAPA/EMAPASGEP/ MAE/SENAGUA



Educación Ambiental	Capacitación ambiental a la ciudadanía y población estudiantil.	GADM Gualaceo	80000	GADM Gualaceo/EMMAICPEP/MEC/MAE
Gestión de Riesgos y amenazas naturales.	Elaborar el estudio de Identificación de riesgos y sus causas	GADM Gualaceo	200000	GADM Gualaceo/MAE/SNGR
	Ejecución del Plan de contingencia ante inundaciones	GADM Gualaceo	160000	GADM Gualaceo/MAE/SNGR
Total del componente			2070000	



Anexo 3 (2/6)

COMPONENTE SOCIAL – CULTURAL

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Apoyo Integral a los Grupos de Atención Prioritaria	Atención integral del adulto mayor, y personas con discapacidades	GADM Gualaceo	500000	GAD MUNICIPAL / GAD'S PARROQUIALES / CONSEJOS DE IGUALDAD / MIES / MCDS
Protección especial y restitución de derechos	Fortalecimiento y funcionamiento de los organismos del sistema cantonal de protección de derechos, junta cantonal de protección de derechos , consejos consultivos NNA, jóvenes y adultos mayores	GADM Gualaceo	500000	GADM Gualaceo /CCNA
	Atención integral a adolescentes y jóvenes	sin datos	150000	GAD MUNICIPAL / GAD'S PARROQUIALES / CONSEJOS DE IGUALDAD / MIES / MCDS
	Fomento del buen uso del tiempo libre: deporte, arte y cultura y prevención del trabajo infantil.	GADM Gualaceo	100000	GADM Gualaceo /CCNA
Implementación y mejoramiento de espacios públicos recreacionales.	Espacios públicos; cultura de paz y convivencia ciudadana	GADM Gualaceo	20000	GADM Gualaceo
	Implementación del proyecto de Balcones	GADM	50000	GADM Gualaceo



	turísticos.	Gualaceo		
	Implementación y mejora de áreas verdes en los asentamientos humanos consolidados.	GADM Gualaceo	1000000	GADM Gualaceo
Recuperación del Patrimonio Cultural del cantón	Fortalecimiento y rescate de las manifestaciones culturales: fiestas religiosas, su gastronomía típica, las cualidades de su clima, sus artesanías, la idiosincrasia de sus habitantes, entre otras.	GADM Gualaceo	200000	GAD Municipal / INPC
Migración	Capacitación y fortalecimiento del emprendimiento juvenil	GADM Gualaceo	60000	GADM Gualaceo
Cohesión Social y Participación Ciudadana	Conformación de escuelas de ciudadanía, liderazgo y gobernabilidad con enfoque de género e intergeneracional	GADM Gualaceo	60000	GAD Municipal / MCDS
Total del componente			2640000	



Anexo 3 (3/6)

COMPONENTE ECONÓMICO PRODUCTIVO

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto	Fuente Financiamiento
Fortalecimiento de las capacidades del sector productivo en el cantón	Capacitación en turismo comunitario y guías turísticos	GADM Gualaceo	80000	GAD Municipal GAD'S Parroquiales
	Capacitación en buen trato y servicios de calidad a la estructura turística de base en la cabecera cantonal.	GADM Gualaceo	60000	GADM Gualaceo
Mejoramiento a la infraestructura de apoyo a la producción en los tres sectores	Implementación del equipamiento y servicios básicos para el funcionamiento de la Feria de Ganado	GADM Gualaceo	500000	Banco del Estado/ GAD Municipal Gualaceo
	Adquisición de terreno y elaboración de estudios de Pre factibilidad y diseños definitivos para la Reubicación del Camal Municipal	GADM Gualaceo	140000	Banco del Estado/ GAD Municipal Gualaceo
	Repotenciación de ferias de comercialización existentes en el cantón.	GADM Gualaceo	250000	GADM Gualaceo
Fortalecimiento de la comercialización y producción de los sectores económicos	Elaborar el estudio definitivo del parque de fomento artesanal e industrial.	GADM Gualaceo	400000	Banco del Estado/ GAD Municipal Gualaceo / GAD Provincial del Azuay
	Implementar un Plan integral de fomento, promoción y difusión de los productos de calzado, tejido, ebanistería y paja toquilla.	GADM Gualaceo	80000	GADM de Gualaceo
Infraestructura turística	Estudio y ejecución del Plan turístico cultural y económico en el Cantón Gualaceo	GADM de Gualaceo	200000	GADM de Gualaceo
Total del componente			1710000	



Anexo 3 (4/6)

COMPONENTE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento del Área Rural	Estudios y ejecución de la Primera Etapa de los Planes Maestros para el mejoramiento y ampliación de los sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de las Cabeceras de las Parroquias Rurales.	GADM Gualaceo	1500000	GAD Municipal/Banco del Estado
	Implementación y mejoramiento de sistemas de Agua Potable de Zonas Rurales.	GADM Gualaceo	1500000	GAD Municipal/Banco del Estado
	Implementación y mejoramiento de sistemas de Alcantarillado de Zonas Rurales.	GADM Gualaceo	4500000	GAD Municipal/Banco del Estado
Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento de la Cabecera Urbana del cantón	Actualización y complementación del estudio del Plan maestro de Alcantarillado de la Cabecera cantonal Urbana.	GADM Gualaceo	200000	GAD Municipal/Banco del Estado
	Ejecución de la Primera Etapa del Plan maestro de Alcantarillado de la Cabecera cantonal Urbana.	GADM Gualaceo	1800000	GAD Municipal/Banco del Estado
	Elaboración del Plan Maestro de Agua Potable de la Cabecera cantonal Urbana.	GADM Gualaceo	200000	GAD Municipal/Banco del Estado
	Ejecución de la Primera Etapa del Plan Maestro de Agua Potable de la Cabecera cantonal Urbana.	GADM Gualaceo	800000	GAD Municipal/Banco del Estado
	Construcción de una planta de depuración de aguas	GADM Gualaceo	1000000	GAD Municipal/Banco del Estado



	residuales para el área urbana del cantón.			
Ampliación de la cobertura de recolección de residuos sólidos en las parroquias del cantón.	Estudio de pre factibilidad y factibilidad para ampliar la cobertura de recolección de desechos sólidos en las comunidades del cantón	GADM Gualaceo	50000	GADM Gualaceo
Planificación Territorial	Elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano de la Cabecera Cantonal y cabeceras Parroquiales.	GADM Gualaceo	500000	GAD Municipal/Banco del Estado
	Actualización o Elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial de las parroquias del cantón Gualaceo.	GADM Gualaceo	240000	GADM Gualaceo
Total del componente			12290000	



Anexo 3 (5/6)

COMPONENTE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto usd	Fuente Financiamiento
Vialidad Urbana	Estudios para la Regeneración de red vial urbana, de la cabecera Cantonal y la Cabeceras Parroquiales	GADM Gualaceo	2012500	GADM Gualaceo
	Mejoramiento de la superficie de rodadura de las vías del áreas urbana	GADM Gualaceo	4600000	GADM Gualaceo
Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	Elaboración del plan de Movilidad, Transito Transporte y Seguridad Vial	GADM Gualaceo	60000	GADM Gualaceo
	Estudios y Gestión de los recursos para la Construcción del Terminal Terrestre	GADM Gualaceo	100000	GAD Municipal/Banco del Estado
Total del componente			6772500	



Anexo 3 (6/6)

COMPONENTE POLÍTICO INSTITUCIONAL

Programas	Proyectos	Responsable	Presupuesto	Fuente Financiamiento
Fortalecimiento Institucional	Reestructuración y formulación del Orgánico Funcional del GAD Municipal	GADM Gualaceo	20000	GADM Gualaceo
	Elaboración de un Plan de Capacitación para los funcionarios Municipales	GADM Gualaceo	200000	GADM Gualaceo
	Implementación de un sistema Informático que vincule la Gestión y Administración de todos los departamentos y entidades desconcentradas	GADM Gualaceo	200000	GADM Gualaceo
Fortalecimiento de las Entidades Desconcentradas	Generación de un modelo de Gestión entre el GAD Municipal y los GAD's Parroquiales para el Fortalecimiento de las Entidades Desconcentradas del GAD Municipal.	GADM Gualaceo	100000	GADM Gualaceo
	Implementación de un Modelo de Gestión Administrativo Financiero	GADM Gualaceo	100000	GADM Gualaceo
Fortalecimiento de capacidades y potencialidades ciudadanas	Implementación del Sistema de Gestión social	GADM Gualaceo	100000	GADM Gualaceo
Total del componente			720000	



Anexo 4

Vinculación PDOT-POA Pucará 2014

PDOT			POA 2014	
Componente	Programa estratégico	Valor \$	Programa operativo	Valor \$
Biofísico	Conservación del Ecosistema Natural	95000		
	Control y Manejo del Sistema Ambiental	222000	Gestión ambiental e implementación de Planes de Manejo Ambiental	70001
	Uso y Manejo de los Recursos Hídricos	40000		
	Plan de Gestión de Riesgos	6000		
Económico Productivo	Fomentar Sistemas de Emprendimiento en el Cantón.	21250	Mercados de Centro cantonal de Pucara, San Rafael de Sharug y Sarayunga	345000
	Conectar al sector agrícola y pecuario a la industrialización y valor agregado.	sin valoración		
	Turismo Comunitario	sin valoración		
Socio Cultural	Equidad Social y Género	55000	Expropiación terrenos para CIBVs	250000
			Adultos mayores	20000



	Fortalecimiento de las organizaciones sociales	100000	Desarrollo de planes estratégicos (Investigación Arqueológica)	20000
	Promoción del Patrimonio Arqueológico del Cantón Pucará	139400	Plan de patrimonio (Iglesia de Pucará)	36000
			Cooperación y Gestión de Recursos Festival de Artes Escénicas	2500
Asentamientos Humanos	Unificación de los asentamientos dispersos, regulación y control del uso y ocupación del suelo	70000	Gestión de avalúos y catastros	6000
	Dotación y mejoramiento de los servicios básicos del cantón.	800000	Tratamiento de aguas residuales	71400
			Agua Potable	326776
	Dotación de equipamientos en el área urbana y área rural.	550000	Cementerios	75000
			Coliseo	345000
			Regeneración urbana	125000
Movilidad, Energía y Conectividad	Ampliación y mejoramiento de la red vial terrestre	sin valoración	Señalización vial	7000
			Vialidad	20000
	Dotación de servicio de energía eléctrica	sin valoración		
	Dotación de servicios de telecomunicaciones	sin valoración		
Político Institucional	Fortalecimiento Institucional para mejorar los servicios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón	215000	Gestión de Recursos Humanos (Capacitación, Manual de Puestos y Cualidades, Bienes)	93000
			Ordenanzas municipales vía consultoría para uso y ocupación del suelo	30000



	Pucará.		Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	85000
	Fortalecimiento de los procesos de Participación Ciudadana del sector público y sociedad civil.	115000		
Total PDOT	2428650		Total POA	1,927,677.00



Vinculación PDOT-POA Pucará 2015

PDOT			POA 2015	
Componente	Programa estratégico	Valor \$	Programa operativo	Valor \$
Biofísico	Conservación del Ecosistema Natural	95000		
	Control y Manejo del Sistema Ambiental	222000	Manejo de Residuos Sólidos	65000
			Educación Ambiental	11000
	Uso y Manejo de los Recursos Hídricos	40000	Fuentes Hídricas	1500
	Plan de Gestión de Riesgos	6000	Gestión de Riesgos	37300
Económico Productivo	Fomentar Sistemas de Emprendimiento en el Cantón.	21250	Dotar espacios de áreas de venta espacios cómodos a comerciantes	151400
	Conectar al sector agrícola y pecuario a la industrialización y valor agregado.	sin valoración	Programa productivo	74000
	Turismo Comunitario	sin valoración	Plan de Turismo Cantonal	8250
Socio Cultural	Equidad Social y Género	55000	Garantizar los derechos de grupos de atención prioritaria (CCPD)	250
			Garantizar los derechos de grupos de atención	128000



			prioritaria (JCPD)	
	Fortalecimiento de las organizaciones sociales	100000	Mejoramiento puntal (convenio)	15000
	Promoción del Patrimonio Arqueológico del Cantón Pucará	139400	Plan de patrimonio cultural	90000
			Plan de difusión cultural y turística	32500
Asentamientos Humanos	Unificación de los asentamientos dispersos, regulación y control del uso y ocupación del suelo	70000		
	Dotación y mejoramiento de los servicios básicos del cantón.	800000	Mejoramiento y readecuación de Letrinas	500000
			Agua Potable	404089.8
	Dotación de equipamientos en el área urbana y área rural.	550000	Cementerios	100000
			Espacios de recreación deportiva	139000
			Regeneración urbana y acceso a centros poblados	465000
Movilidad Energía y Conectividad	Ampliación y mejoramiento de la red vial terrestre	sin valoración	Conservar y mantener seguro la vida de ocupantes y sus unidades.	185000
			Prologar la vida útil del equipo caminero.	292000
	Dotación de servicio de energía eléctrica	sin valoración	Programa de electrificación	40000
	Dotación de servicios de telecomunicaciones	sin valoración		
Político Institucional	Fortalecimiento Institucional para mejorar los servicios del Gobierno Autónomo	215000	Gestión de Avalúos y Catastros	800
			Plan de desarrollo y Ordenamiento cantonal	297441.65
			Capacitación, bienestar y cumplimiento	6000



	Descentralizado del Cantón Pucará.			
	Fortalecimiento de los procesos de Participación Ciudadana del sector público y sociedad civil.	115000		
Total PDOT	2428650		TOTAL POA	3043531.45

Vinculación PDOT-POA Pucará 2016

PDOT			POA 2016	
Componente	Programa estratégico	Valor \$	Programa operativo	Valor \$
Biofísico	Conservación del Ecosistema Natural	95000	Plan de restauración forestal con especies nativas y endémicas para el 2016.	5300
	Control y Manejo del Sistema Ambiental	222000	Ejecución y monitoreo de PMA y control de actividades de explotación	6510
	Uso y Manejo de los Recursos Hídricos	40000		
	Plan de Gestión de Riesgos	6000		
Económico Productivo	Fomentar Sistemas de Emprendimiento en el Cantón.	21250		
	Conectar al sector agrícola y pecuario a la industrialización y valor agregado.	sin valoración		



	Turismo Comunitario	sin valoración		
Socio Cultural	Equidad Social y Género	55000	Promoción, protección y restitución de derechos de los Grupos de Atención Prioritaria	6232.14
			Inclusión social equidad y género	5699.85
	Fortalecimiento de las organizaciones sociales	100000	Eventos sociales, culturales y Plan de festividades del cantón	40740
	Promoción del Patrimonio Arqueológico del Cantón Pucará	139400		
Asentamientos Humanos	Unificación de los asentamientos dispersos, regulación y control del uso y ocupación del suelo en	70000	Gestión de avalúo y catastros	22094
			Planificación territorial y desarrollo	49219
	Dotación y mejoramiento de los servicios básicos del cantón.	800000	Alcantarillado y depuración de aguas residuales	118195
			Agua potable	285760
	Dotación de equipamientos en el área urbana y área rural.	550000	Estudios de regeneración urbana	25000
			Infraestructura y Equipamientos Públicos	313270.46
Movilidad, Energía y Conectividad	Ampliación y mejoramiento de la red vial terrestre	sin valoración	Tránsito y movilidad	3850
	Dotación de servicio de energía eléctrica	sin valoración		
	Dotación de servicios de telecomunicaciones	sin valoración		



Político Institucional	Fortalecimiento Institucional para mejorar los servicios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pucará.	215000	Gestión financiera	9608.6
			Registro de la propiedad	2760.75
			Bodega	503
			Secretaria	3770
			Talento humano	7700
			Sistemas	3720
			Comunicación	27306
			Compras públicas	2968
	Fortalecimiento de los procesos de Participación Ciudadana del sector público y sociedad civil.	115000		
Total PDOT	2428650		Total POA	940206.8

Vinculación PDOT-POA Pucará 2017



PDOT			POA 2017	
Componente	Programa estratégico	Valor \$	Programa operativo	Valor \$
Biofísico	Conservación del Ecosistema Natural	95000	Habilitamiento y protección del suelo, subsuelo y áreas ecológicas	7500
	Control y Manejo del Sistema Ambiental	222000	Gestión Ambiental	33254.99
	Uso y Manejo de los Recursos Hídricos	40000		
	Plan de Gestión de Riesgos	6000		
Económico Productivo	Fomentar Sistemas de Emprendimiento en el Cantón.	21250	Impulsar 2 proyectos productivos y/o turísticos en el cantón Pucará	30
	Conectar al sector agrícola y pecuario a la industrialización y valor agregado.	sin valoración		
	Turismo Comunitario	sin valoración		
Socio Cultural	Equidad Social y Género	55000	Garantizar derechos de grupos de atención prioritaria con enfoque de igualdad	1501.71
			Promover la participación específica de los grupos de atención prioritaria	2608.77
			Inclusión Social, Equidad y Género	4749.69
			Promoción, protección y restitución de derechos de los Grupos de Atención Prioritaria	1375
	Fortalecimiento de las organizaciones sociales	100000		
	Promoción del Patrimonio Arqueológico del Cantón Pucará	139400	Promoción Cultural Social	40740
Asentamientos Humanos	Unificación de los asentamientos	70000		



	dispersos, regulación y control del uso y ocupación del suelo en			
	Dotación y mejoramiento de los servicios básicos del cantón.	800000	Construcción de sistemas de agua potable para 10 comunidades en el cantón Pucará hasta finales del 2016 por administración directa.	98235
			Realizar 5 estudios para construcción de sistemas de agua potable.	24000
			Mantenimiento de los sistemas de Agua Potable que se encuentran fuera de la cabecera cantonal.	14100
			Mantenimiento de los sistemas de Agua Potable que se encuentran fuera de la cabecera cantonal.	500
			Protección de las fuentes hídricas que abastecen al sistema de agua potable del centro cantonal.	3500
			Operación y mantenimiento del sistema de agua potable del centro cantonal	15840
			Realizar el estudio de la ampliación del sistema de alcantarillado en los sectores de Manzano	9000
			Ampliación del sistema de alcantarillado en los sectores de (Manzano)	40000
			Plan de trabajo de mantenimiento del sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales del centro cantonal	19050
			Gestión de Avalúos y catastros	1775102
	Dotación de equipamientos en el área urbana y área rural.	550000	Construcciones y Edificaciones	120200
			Realizar el mantenimiento y reparaciones en obras de Infraestructura	102000
Movilidad Energía y Conectividad	Ampliación y mejoramiento de la red vial terrestre	sin valoración	Construir obras de infraestructura y mantenimiento vial	321000
			Tránsito y Movilidad	504100



	Dotación de servicio de energía eléctrica	sin valoración	Líneas, redes e instalaciones eléctricas	10000
	Dotación de servicios de telecomunicaciones	sin valoración		
Político Institucional	Fortalecimiento Institucional para mejorar los servicios del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pucará.	215000	Herramientas y maquinarias de construcción de uso múltiple	31500
			Planificación Estratégica y Territorial	29070
			Crear estrategias de comunicación para informar al público interno y externo	24882
			Desarrollo Institucional	173109.6
	Fortalecimiento de los procesos de Participación Ciudadana del sector público y sociedad civil.	115000	Fortalecer 24 Juntas Administradoras de Agua Potable	7200
Total PDOT	2428650		TOTAL POA	3414148.76

Anexo 5



Vinculación PDOT-POA Gualaceo 2014

PDOT			POA 2014	
Componente	Programa estratégico	Valor \$	Programa operativo	Valor \$
Biofísico	Protección de zonas de conservación y fuentes hídricas en el cantón.	2070000.00	Conservación ambiental y fuentes hídricas.	145250.00
	Forestación y reforestación en el cantón		Forestación y reforestación	47500.00
	Educación Ambiental		Educación ambiental	1100.00
	Gestión de Riesgos y amenazas naturales.		Gestión de riesgos	105000.00
Socio-Cultural	Apoyo Integral a los Grupos de Atención Prioritaria	2640000.00	Grupos de atención prioritaria	60000.00
	Protección especial y restitución de derechos			
	Implementación y mejoramiento de espacios públicos recreacionales.		Mejoramiento de espacios públicos recreacionales.	238464.08
	Recuperación del Patrimonio Cultural del cantón		Conservación del Patrimonio y cultura local	90000.00
	Migración			



	Cohesión Social y Participación Ciudadana			
Económico-Productivo	Fortalecimiento de las capacidades del sector productivo en el cantón	1710000.00	Desarrollo económico y producción artesanal	18500.00
	Mejoramiento de la infraestructura de apoyo a la producción en los tres sectores		Camal municipal	45000.00
	Fortalecimiento de la comercialización y producción de los sectores económicos			
	Infraestructura turística		Turismo y promoción local	92300.00
Asentamiento-Humanos	Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento del Área Rural	12290000.00		
	Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento de la Cabecera Urbana del cantón		Obras y estudios de agua potable	326213.25
	Ampliación de la cobertura de recolección de residuos sólidos en las parroquias del cantón.		Estudios y obras de alcantarillado	86451.73
	Planificación Territorial		Planificación territorial, infraestructura y equipamiento	891506.00
Movilidad, Energía y conectividad	Vialidad Urbana	6772500.00	Vialidad urbana y rural	1037291.95
	Tránsito, Transporte Terrestre y		Tránsito y transporte	50000.00



	Seguridad Vial			
Político-Institucional	Fortalecimiento Institucional	720000.00	Fortalecimiento institucional	380660.00
	Fortalecimiento de las Entidades Desconcentradas			
	Fortalecimiento de capacidades y potencialidades ciudadanas			
Total PDOT	26202500		Total POA 2014	3615237.01

Vinculación PDOT-POA Gualaceo 2015

PDOT			POA 2015	
Componente	Programa estratégico	Valor \$	Programa operativo	Valor \$
Biofisico	Protección de zonas de conservación y fuentes hídricas en el cantón.	2070000,00	Conservación ambiental y fuentes hídricas	130000,00
	Forestación y reforestación en el cantón			
	Educación Ambiental		Educación ambiental	29000,00
	Gestión de Riesgos y amenazas naturales.		Gestión de riesgos	4000,00
Socio-Cultural	Apoyo Integral a los Grupos de Atención Prioritaria	2640000,00	Grupos de atención prioritaria	10000,00



	Protección especial y restitución de derechos			
	Implementación y mejoramiento de espacios públicos recreacionales.		Mejoramiento de espacios públicos recreacionales.	435284,74
	Recuperación del Patrimonio Cultural del cantón		Conservación del patrimonio y cultura local	193000,00
	Migración			
	Cohesión Social y Participación Ciudadana		Participación ciudadana	5000,00
Económico-Productivo	Fortalecimiento de las capacidades del sector productivo en el cantón	1710000,00	Desarrollo económico y producción artesanal	23500,00
	Mejoramiento de la infraestructura de apoyo a la producción en los tres sectores			
	Fortalecimiento de la comercialización y producción de los sectores económicos			
	Infraestructura turística		Turismo y promoción local	102000,00
Asentamiento-Humanos	Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento del Área Rural	12290000,00	Estudios y obras de agua potable	1303454,03
			Estudios y obras de alcantarillado	381062,73
	Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento de la Cabecera Urbana del cantón			



	Ampliación de la cobertura de recolección de residuos sólidos en las parroquias del cantón.			
	Planificación Territorial		Planificación territorial, infraestructura y equipamiento	2302104,06
Movilidad, Energía y conectividad	Vialidad Urbana	6772500,00	Vialidad	1014490,51
	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial		Tránsito y transporte	50000,00
Político-Institucional	Fortalecimiento Institucional	720000,00	Fortalecimiento institucional	392100,00
	Fortalecimiento de las Entidades Desconcentradas			
	Fortalecimiento de capacidades y potencialidades ciudadanas			
Total PDOT		26202500,00	Total POA 2015	6374996,07

Vinculación PDOT-POA Gualaceo 2016



PDOT			POA 2016	
Componente	Programa estratégico	Valor \$	Programa operativo	Valor \$
Biofísico	Protección de zonas de conservación y fuentes hídricas en el cantón.	2070000,00	Protección de zonas de conservación y fuentes hídricas en el cantón.	15000,00
			Estudio de Impacto ambiental de obras	40000,00
			Regulación, autorización y control de la explotación de materiales áridos y pétreos	3000,00
	Forestación y reforestación en el cantón			
	Educación Ambiental			
	Gestión de Riesgos y amenazas naturales.			
Socio-Cultural	Apoyo Integral a los Grupos de Atención Prioritaria	2640000,00	Áreas verdes	115000,00
	Protección especial y restitución de derechos			
	Implementación y mejoramiento de espacios públicos recreacionales.		Participación ciudadana	7500,00
	Recuperación del Patrimonio			



	Cultural del cantón			
	Migración			
	Cohesión Social y Participación Ciudadana			
Económico-Productivo	Fortalecimiento de las capacidades del sector productivo en el cantón	1710000,00	Capacitación y sensibilización	9500,00
	Mejoramiento de la infraestructura de apoyo a la producción en los tres sectores			
	Fortalecimiento de la comercialización y producción de los sectores económicos			
	Infraestructura turística			
Asentamiento-Humanos	Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento del Área Rural	12290000,00	Programas y proyectos en agua potable, saneamiento y equipamiento comunitario	848686,94
	Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento de la Cabecera Urbana del cantón		Agua Potable y saneamiento	150000,00
	Ampliación de la cobertura de recolección de residuos sólidos en las parroquias.		Equipamiento y regeneración urbana	345000,00
	Planificación Territorial			
			Avalúos y catastros	250000,00
			Equipamiento (OOPP)	620000,00



Movilidad, Energía y conectividad	Vialidad Urbana	6772500,00	Vialidad (Planificación)	30000,00
	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial		Vialidad (OOPP)	488000,00
Político-Institucional	Fortalecimiento Institucional	720000,00	Adecuación del archivo general y ventanilla única municipal	30000,00
	Fortalecimiento de las Entidades Desconcentradas		Relaciones públicas	194400,00
			Seguridad informática (datos)	4000,00
	Fortalecimiento de capacidades y potencialidades ciudadanas		Fortalecimiento servidores	3000,00
			Implementación de la II Fase del Gobierno Electrónico	75000,00
Mercados, cementerios y granja		151700,00		
Total PDOT		26202500,00	Total POA 2016	3773086,94

Vinculación PDOT-POA Gualaceo 2017

PDOT			POA 2017	
Componente	Programa estratégico	Valor \$	Programa operativo	Valor \$
Biofísico	Protección de zonas de conservación y fuentes hídricas en	2070000.00	Estudios de impacto ambiental de obras municipales	5000.00
			Fortalecimiento del liderazgo local y la autonomía municipal en calidad y	77200.00



	el cantón.		gestión ambiental	
			Regularización, autorización y control de la explotación de materiales áridos y pétreos.	9000.00
			Protección de zonas de conservación y fuentes hídricas en el cantón.	185000.00
	Forestación y reforestación en el cantón			
	Educación Ambiental		Educación ambiental	45800.00
Gestión de Riesgos y amenazas naturales.		Gestión de riesgos y amenazas naturales	36500.00	
Socio-Cultural	Apoyo Integral a los Grupos de Atención Prioritaria	2640000.00	Atención intergeracional	112829.98
			Atención a discapacidades	18927.23
			Definición de política pública de los grupos de atención prioritaria	530.00
			Difusión y promoción de derechos de los grupos de atención prioritaria	6968.16
			Desarrollo infantil	77294.19
	Protección especial y restitución de derechos		Junta cantonal de protección de derechos	83721.45
			Administrativo y gestión de derechos de la ciudadanía	130147.88
			Restitución de derechos	141476.71
	Implementación y mejoramiento de espacios públicos recreacionales.		Mantenimiento de espacios verdes y parques	30000.00
	Recuperación del Patrimonio Cultural del cantón			
Migración				



	Cohesión Social y Participación Ciudadana		Seguridad ciudadana	24500.00	
			Promoción de la participación ciudadana	16781.40	
			Participación ciudadana	67674.12	
			Participación ciudadana	15000.00	
Económico-Productivo	Fortalecimiento de las capacidades del sector productivo en el cantón	1710000.00	Feria de ganado (gestión y funcionamiento)	42400.00	
	Mejoramiento de la infraestructura de apoyo a la producción en los tres sectores		Granja municipal	34190.00	
			Mejoramiento a la infraestructura de apoyo a la producción	291000.00	
			Mercados, gestión y mantenimiento	148978.00	
	Fortalecimiento de la comercialización y producción de los sectores económicos			Camal Municipal	55878.00
	Infraestructura turística			Desarrollo económico local y turístico	460000.00
Asentamiento-Humanos	Plan Maestro de Agua Potable y Saneamiento del Área Rural	12290000.00	Agua potable, saneamiento rural y presupuesto participativo	1092171.55	
	Ampliación de la cobertura de recolección de residuos sólidos en las parroquias del cantón.				
			Equipamiento y regeneración urbana	723488.66	
	Planificación Territorial		Planificación territorial y uso del suelo	183160.00	
			Equipamientos comunitarios/regeneración presupuesto participativo	760189.28	
			Equipamiento y regeneración urbana	402700.00	



Movilidad, Energía y conectividad	Vialidad Urbana	6772500.00	Vialidad	806224.81
	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial		Movilidad, tránsito y transporte terrestre	15000.00
			Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (Terminal Terrestre)	990000.00
Político-Institucional	Fortalecimiento Institucional	720000.00	Capacitación y formación de funcionarios de la institución	60400.00
	Fortalecimiento de las Entidades Desconcentradas			
	Fortalecimiento de capacidades y potencialidades ciudadanas			
Total PDOT		26202500.00	Total POA 2017	7150131.42