



**TRABAJOS FINALES DE MAESTRÍA**

2014220225

# **Análisis del sistema de distribución presupuestaria a las parroquias rurales del cantón Salinas, período 2015.**

**Propuesta de artículo presentado como requisito para optar al  
título de:**

**Magister en Contabilidad y Finanzas**

**Por el estudiante:**

**Néstor Erón SILVESTRE RODRÍGUEZ**

**Bajo la dirección de:**

**Mario Jacinto ABAMBARI ARÉVALO**

**Universidad Espíritu Santo  
Facultad de Postgrado  
Guayaquil - Ecuador  
Abril 2017**

## *Análisis del sistema de distribución presupuestaria a las parroquias rurales del cantón Salinas, período 2015*

Analysis of the system of budget distribution of the rural parishes of the canton Salinas, period 2015

**Néstor Erón SILVESTRE RODRÍGUEZ<sup>1</sup>**  
**Mario Jacinto ABAMBARI ARÉVALO<sup>2</sup>**

### Resumen

Este artículo calcula el efecto distributivo del presupuesto y redistributivo de los tributos que administra la municipalidad local para la ejecución de sus proyectos y programas en beneficio de los pobladores de las parroquias rurales de Muey y Anconcito, jurisdicciones del cantón Salinas de la provincia de Santa Elena. "La eficiencia permite satisfacer la mayor cantidad posible de necesidades" (De Pablo, Eficiencia y Distribución, 2005). Blank y Tarquín (2006) señalan que "los proyectos del sector público tienen como objetivo principal proveer servicios a la ciudadanía buscando el bienestar público y no las ganancias" (pág. 328). Por lo contrario, el destino del gasto del gobierno local y la distribución de recursos, tiene un efecto mucho mayor y provocan que se cree un criterio desequilibrado entre sus mandantes por el deficiente incumplimiento de la ejecución presupuestaria. Concluye el tema de investigación, en que se deben de establecer mejores políticas, de manera que permitan una distribución progresiva y objetiva de sus impuestos en los sectores en análisis, que distribuyen con sus tributos a la gestión del gobierno municipal y parroquial. El tema devela las subjetividades administrativas y desigualdad distribución económica; así como las necesidades insatisfechas de los sectores rurales.

Palabras clave:

Impuestos, redistribución de recursos, presupuesto, eficiencia.

### Abstract

This paper calculates the distributive effect of the budget and redistribution of the taxes that the local municipality administers for the execution of its projects and programs for the benefit of the inhabitants of the rural parishes of Muey and Anconcito, jurisdictions of the canton Salinas of the province of Santa Elena. "Efficiency allows us to satisfy as many needs as possible" (De Pablo, 2005). Blank and Tarquín (2006) point out that "public sector projects have as their main objective to provide services to the public seeking public welfare and not profits" (page 328). On the contrary, the fate of local government expenditure and the distribution of resources has a much greater effect and causes an unbalanced approach among its constituents due to poor performance of budget execution. It concludes the research topic, in which better policies must be established in order to allow a progressive and objective distribution of their taxes in the sectors under analysis, which distribute with their taxes the management of municipal and parochial government. The issue unveils administrative subjectivities and inequality economic distribution; As well as the unsatisfied needs of rural sectors.

Key words

Taxes, redistribution of resources, budget.

<sup>1</sup>Ingeniero en Finanzas y Auditoría, CPA, Universidad Tecnológica Equinoccial UTE – Ecuador. E-mail [nsilvestre@uees.edu.ec](mailto:nsilvestre@uees.edu.ec).

<sup>2</sup>Doctor en Ciencias Pedagógicas, Maitre en Administration des Affaires. Profesor Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Ecuador. E-mail [mabambari@hotmail.com](mailto:mabambari@hotmail.com)

## Introducción

Salinas, la ciudad con atribuciones turísticas, es una de los tres cantones que conforman la provincia de Santa Elena. La población salinense, las componen las parroquias de Salinas, La Libertad, Muey y Anconcito, constituyéndose el 01 de enero de 1938, según decreto de ley 115 del 22 de diciembre de 1937 publicado en el RO. 52 (1937).

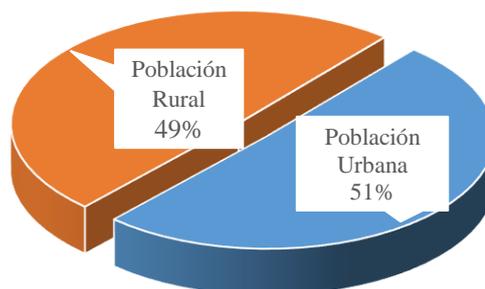
En la Gaceta Oficial No. 1 (2011), se publica la ordenanza de carácter administrativo, en la que se señala que el “Gobierno Municipal de Salinas” cambia su denominación a Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Salinas, institución de derecho público que goza de autonomía”, en concordancia con lo prescrito en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) (2010).

El GAD Municipal de Salinas, como entidad pública, realiza su gestión económico-financiera con apego a lo establecido en las leyes y reglamentos y en base a lo asignado por el Presupuesto General del Estado y aquellos ingresos originados por recursos propios como lo indica el Cootad y la Constitución de la República del Ecuador, siendo los instrumentos indicados para sustentar sus ingresos y gastos. En goce de la autonomía política, administrativa y financiera, el GAD de Salinas, tiene como fuentes de financiamiento, entre otros a los impuestos, tasas y contribuciones especiales, consideradas en las leyes y decretos; y reguladas en las Ordenanzas Municipales, sean estos por servicios técnicos administrativos, patentes y permisos de rodaje, que le permite fortalecerse financieramente para cumplir con sus obligaciones en cada uno de los sectores que conforman las parroquias del cantón Salinas.

Con estos recursos, más otros que recibe del gobierno central, se financia la atención a las necesidades de la población en cada uno de los ejercicios económicos.

En cuanto a información poblacional, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC (2010), en el último estudio realizado, indica que el cantón en investigación tiene una población de 68.675 habitantes, de los cuales

34.789, que representa el 51%, viven en el área urbana y 33.886 que equivale al 49% del total de la población salinense, pertenecen a la zona rural (Ecuador en cifras, 2010).



**Gráfico 1 Distribución de la población del cantón Salinas**

La población rural del cantón Salinas, ha sido una de las menos favorecidas en su distribución presupuestaria; dado que siendo la más poblada en relación a las áreas urbanas, existen las inconsistencias e inconformidad por la baja atención a sus necesidades en infraestructuras y servicios que garanticen el buen vivir en la comunidad parroquial.

**Tabla 1. Superficie y población de las parroquias del Cantón Salinas**

	PARROQUIA	POBLACIÓN	%	SUPERFICIE (Km <sup>2</sup> )	DENSIDAD POBLACIONAL	
URBANA	50,66%	Salinas	34.789	50,66%	25,50	1.364
		Anconcito	11.822	17,21%	8,79	1.345
RURAL	49,34%	José Luis Tamayo	22.064	32,13%	33,88	651
		Totales	68.675	100,00%	68,17	3.360

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2010

## Proyección de habitantes y tasa de crecimiento al período en estudio.

Dentro de los datos estadísticos proyectados y reportados en estudios realizados por el INEC (2010), desde el año 2012 a 2015, la población provincial tuvo un incremento del 7.37%, que equivale a un promedio anual de 2.46% a nivel cantonal. El portal del INEC (2010), cuenta con un reporte de proyección de la población ecuatoriana por cantones para los años 2010-2020, cuyo crecimiento anual y específicamente del cantón Salinas, oscila entre un 3.06%; es decir, la población proyectada para el período en análisis asciende a 82.112 habitantes, quedando estructurado su distribución por superficie y densidad de la siguiente manera:

Tabla 2. Composición de las parroquias del cantón Salinas-Proyección poblacional INEC 2015

PARROQUIA	CENSO 2010			PROYECCIÓN CANTONAL 2015		
	POBLACIÓN 2010	%	SUPERFICIE (Km <sup>2</sup> )	DENSIDAD POBLACIONAL	POBLACIÓN 2015	DENSIDAD POBLACIONAL (Hab/Km <sup>2</sup> )
Salinas	34.789	50,66%	25,50	1.364	41.595,84	1.631
Anconcito	11.822	17,21%	8,79	1.345	14.135,10	1.608
José Luis Tamayo	22.064	32,13%	33,88	651	26.381,06	779
<b>Total habitantes</b>	<b>68.675</b>	<b>100,00%</b>	<b>68,17</b>	<b>3.360</b>	<b>82.112,00</b>	<b>4.018</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2010

El 49% de la población rural (Gráfico 1), está compuesto por dos parroquias catalogadas como rurales de las cuales, José Luis Tamayo, es la que posee mayor población, tal como se lo ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Composición de las parroquias rurales

PARROQUIA	POBLACIÓN	%
Anconcito	11.822	34,89%
José Luis Tamayo	22.064	65,11%
<b>Total habitantes</b>	<b>33.886</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2010

José Luis Tamayo, conocida por tradición e historia como Muey, es catalogada como una parroquia rural desde la creación misma del cantón Salinas, es la que posee mayor número de habitantes y extensión territorial en relación a las otras parroquias. Representa el 65,11% del total de la población rural y el 32,13% de la población total del cantón Salinas.

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Salinas, indica que Anconcito, como segunda parroquia rural, representa el 34,89% y 17,21% del total de la población rural y del cantón Salinas, respectivamente (2009)

### El impuesto predial, la espina dorsal como contribución directa

Los recursos económicos cancelados por sus habitantes anualmente por concepto de pago de tributos a la administración del GAD Municipal de Salinas, hacen que se cree el paradigma de recibir alguna mejora para su parroquia; sin embargo, el incumplimiento a las metas contempladas en el presupuesto

participativo, crea un ambiente diferente y afectan socialmente a quienes anhelan una mejora en sus parroquias.

El crecimiento poblacional de cada uno de los barrios que conforman las parroquias rurales del cantón Salinas y el ineficiente control y actualización de sus fichas catastrales, afectan a la ejecución del presupuesto que periódicamente se elaboran para la entrega de sus proyectos y programas municipales en cada uno de estos sectores rurales.

Tabla 4. Recaudación de impuestos prediales 2015

PARROQUIA	CODIFICADO	%	RECAUDADO	% REC VS COD	SALDO POR DEVENGAR
URBANA Salinas	830.932,78	50,66%	459.094,25	55,25%	44,75%
Anconcito	282.367,63	17,21%	193.365,35	68,48%	31,52%
RURAL José Luis Tamayo	526.997,06	32,13%	417.118,18	79,15%	20,85%
<b>TOTAL</b>	<b>1.640.297,47</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.069.577,78</b>	<b>65,21%</b>	<b>34,79%</b>

Fuente: GAD municipal de Salinas

Lo expuesto refleja el comportamiento de la recaudación en el cantón en análisis, basados en la cédula presupuestaria de ingresos de la entidad correspondiente al ejercicio económico en análisis (2015), donde es notorio el efecto en cuanto a la no atención de estos sectores rurales, demostrándose que en su mayoría cumplen con sus obligaciones municipales anuales y oportuna; no obstante, tal análisis no es considerado como una directriz en la elaboración de su presupuesto. Estas contribuciones que se desprenden de la propiedad inmobiliaria, demuestran bajo control técnico-administrativo que no les permite administrar el impuesto en su totalidad.

León & Iguñiz (2011) indican que una distribución desigual del ingreso genera

externalidades negativas para la sociedad y para la economía. Comentario que va acorde a la realidad social de los salinenses; es decir, el malestar socio-económico afecta a ciertos sectores del cantón por cuanto no son atendidos, aduciendo la administración municipal, que la población no cancela sus tributos oportunamente.

La revisión de las cifras, el análisis al cumplimiento de las propuestas contempladas en su presupuesto participativo de cada uno de los sectores barriales que componen cada parroquia rural, ayudarán a determinar el parámetro de la distribución de los recursos anuales de la administración municipal originados por el Presupuesto General del Estado, sean estos considerados por el tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo o por el cumplimiento de metas de planes de desarrollo.

El impacto recaudatorio de cada uno de los tipos de impuestos originados en la población en análisis, crea un ambiente económico-social insostenible, que imposibilita su análisis a nivel distributivo en obras ejecutadas en las parroquias rurales.

El factor económico-financiero, reflejado para su análisis en informes de presupuesto ejecutado por la administración municipal, en los últimos períodos fue afectado a nivel de distribución presupuestaria de recursos monetarios, por cuanto originó ciertos análisis técnicos que culminaron en ajustes de proforma presupuestaria, modificándose las cifras expuestas en proyectos de inversión, que inicialmente fueron consensuados con sus habitantes.

Canavire & Zúñiga (2008), indican que el impuesto predial no posee elasticidad-ingreso, dado que la revaluación catastral no se da frecuentemente habiendo otros factores que permitan mejorar la recaudación, situación que amerita su interpretación, dado que los impuestos prediales, no son cien por ciento fuentes para un financiamiento de proyectos o mejoras parroquiales.

La oportunidad de analizar criterios locales, de América Latina o del mundo, trae consigo bosquejar las directrices de financiamiento del país en estudio, por cuanto las estrategias, parámetros y políticas económicas son de similitud distante compaginados a la parte productiva y de bienestar social. Posteriormente, la profundización del análisis de orígenes de ingresos, como principal factor para la generación de sus proyectos, se lo examina en relación a la política fiscal de cada país, siendo los analizados: Perú, México, Colombia y Argentina.

El tema planteado reviste una importancia relevante por cuanto la administración pública difiere de la administración privada en cuanto al objetivo mismo; mientras en la privada se mide en rentabilidad económico y puede medirse en dinero; la segunda, se mide en rentabilidad social, esto es, bienestar, atención a las necesidades colectivas, buen vivir; es decir, sus productos son indicadores cualitativos, cuya interpretación y valoración se presta para diferentes interpretaciones, que en muchos casos, aterriza en la subjetividad.

Con el abordaje de esta problemática se pretende abrir un camino hacia la investigación, la problematización y la valoración crítica-objetiva de la gestión pública.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo general**

Analizar el sistema de distribución presupuestaria a las parroquias rurales del cantón Salinas para promover el desarrollo sustentable y sostenible, que garanticen el buen vivir de sus habitantes.

### **Objetivos específicos**

- Analizar el marco legal concerniente a la distribución presupuestaria para los gobiernos parroquiales.
- Examinar las asignaciones presupuestarias del GAD cantonal de Salinas correspondiente al ejercicio económico en investigación.

- Determinar el número de habitantes de las parroquias rurales y el cumplimiento del pago de tributos.
- Analizar las competencias conjuntas de los GAD provincial, cantonal y parroquial.
- Examinar la proforma presupuestaria y la participación que tienen las parroquias rurales en la elaboración del presupuesto municipal.
- Evaluar el cumplimiento de la ejecución presupuestaria y el plan de proyectos en las parroquias rurales del cantón Salinas.

## **PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO**

Medina (2011), señala que uno de los pasos más importantes y decisivos de la investigación es la elección del método que llevará a obtener de la investigación, resultados válidos que respondan a los objetivos inicialmente diseñados.

La investigación científica, desde el punto de vista cuantitativo, es un proceso sistemático y ordenado que se lleva acabo siguiendo determinados pasos (Álvarez, 2011). Desde el punto de vista cuantitativo, el trabajo de investigación se proyecta a tener resultados medidos con exactitud con ciertos indicadores financieros que permitan garantizar sus resultados al lector.

Los resultados obtenidos, se originan en base a la descripción de las situaciones y eventos. Según Dankhe (1986), el estudio descriptivo selecciona una serie de aspectos, componentes y dimensiones que permiten analizarlos independientemente; la parte exploratoria, dado que el tema es poco abordado, tiende a analizar y examinar el contenido de cada una de sus cifras expuestas en sus reportes financieros para medir la eficiencia en la distribución presupuestaria de sus recursos.

Como diseño de investigación no experimental, para este tipo de trabajo se utiliza el transversal, debido a que no va a existir la manipulación de datos en sus resultados publicados, obviamente por cuanto como institución pública, reportan oportunamente a los entes de control gubernamental.

Para seleccionar la muestra deben delimitarse las características de la población (Sampieri, Collado, & Lucio, 1997). Respecto al análisis del sistema de distribución presupuestaria en las parroquias rurales de José Luis Tamayo, se utiliza el aspecto cualitativo, por el tipo del parámetro utilizado en la distribución de sus recursos.

Según Monje (2011), el método de recolección de datos es parte del diseño metodológico de todo trabajo investigativo. Siendo el tema central una situación muy delicada vinculada a la distribución de su presupuesto, los datos secundarios son los relevantes para la determinación del mismo. La entrevista a ciertos funcionarios de direcciones competentes, ayudará a armar el bosquejo de la distribución de sus recursos y los factores que inciden en la toma de decisiones para la entrega de los recursos en cada una de los sectores de esta jurisdicción cantonal.

## **REVISIÓN DE LA LITERATURA**

Para enfatizar el contenido de este trabajo, es importante valorar epistemológicamente las variables y categorías insertas en éste, que facilitarían su análisis, entre ellos se citan: presupuesto, distribución de recursos, participación ciudadana, índices de gestión y cumplimiento de metas.

### **Presupuesto e Ingresos: Origen y definición**

Los artículos 85 y 204 de la Constitución del Ecuador (2008), establece que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas, la prestación de bienes y servicios públicos y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir, siendo el pueblo el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho y participación.

El Cootad, en el artículo 163 hace relación a los recursos propios y rentas del Estado, indicando que los GAD's municipales generarán sus propios recursos financieros y sus rentas como aporte del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad

interterritorial. Así mismo, se indica que en todos los niveles de gobierno, las finanzas públicas se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir. En su artículo 166 indica que los ingresos por tasas y contribuciones especiales de mejoras, sean estos generales o específicas y establecidas normativamente por los GAD's municipales, ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, que fueron creadas con su modelo de gestión pertinente.

### Conceptualización de los ingresos

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, quien norma y vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y regula su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales, en su artículo 78, conceptualiza como Permanente a aquellos recibidos de manera continua, periódica o previsible de las entidades, instituciones y organismos públicos; y, como No Permanentes a aquellos recibidos de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria.

El Cootad, en su artículo 189, define como Permanente, a los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado, PGE, que administra el tesoro nacional; y por No Permanente, a los ingresos de capital administrado por el mismo tesoro nacional.

A continuación, se presenta el detalle de la composición de los ingresos Permanentes y No Permanentes del Presupuesto General del Estado, correspondiente al ejercicio 2015:

**Tabla 5. Ingresos Permanentes 2015 del PGE**

TIPO DE INGRESO	VALOR
Impuestos	\$ 15.565.698.278,00
Tasas y contribuciones	\$ 2.095.170.942,00
Venta de bienes y servicios	\$ 123.547.467,00
Renta de inversiones y multas	\$ 429.025.180,00
Transferencias y donaciones corrientes	\$ 6.151.367.130,00
Otros ingresos	\$ 47.444.457,00
<b>TOTAL INGRESOS PERMANENTES</b>	<b>\$ 24.412.253.454,00</b>
<b>DISTRIBUCIÓN DEL 21% PARA LOS GAD's</b>	<b>5.126.573.225,34</b>

Fuente: Presupuesto General del Estado

Los Ingresos No Permanentes del Presupuesto General del Estado, consisten en aquellos recibidos de manera temporal, en análisis, éstos por su calidad de temporario no tiene efectividad en cumplimiento presupuestario.

**Tabla 6. Ingresos No Permanentes 2015 del PGE**

TIPO DE INGRESO	VALOR
Venta de activos no financieros	\$ -
Transferencias y donaciones de capital e inversión	\$ 3.087.410.603,00
<b>TOTAL INGRESOS NO PERMANENTES</b>	<b>\$ 3.087.410.603,00</b>
<b>DISTRIBUCIÓN DEL 10% PARA LOS GAD's</b>	<b>308.741.060,30</b>

Fuente: Presupuesto General del Estado

Las Normas de Control Interno (2009), indican que la máxima autoridad dispondrá que los responsables de la ejecución presupuestaria efectúen el seguimiento y evaluación del cumplimiento y logro de los objetivos, frente a los niveles de recaudación óptima de los ingresos y ejecución efectiva de los gastos.

Sauma & Trejos (2010, pág. 6) indican que a medida que aumenta la línea de pobreza, es producto de una reducción de la efectividad del gasto público en los diferentes compromisos planificados oportunamente. José Luis Tamayo y Anconcito, como las únicas parroquias rurales del cantón Salinas, han sido perjudicados por la aceptación de la creación de los asentamientos humanos, que únicamente han permitido que su planificación presupuestaria anual se desfase proporcionalmente en atención a la línea de pobreza, ocasionando así, el crecimiento poblacional del sector y la disminución de su asignación presupuestaria económica anual, resultando que los proyectos consensuados oportunamente sean disueltos y reprogramados en un siguiente periodo fiscal.

El Presupuesto General del Estado (Finanzas, Proforma del Presupuesto General del Estado, 2015) en su informe anual relacionado a la ejecución presupuestaria, expone la distribución de estos recursos y las cuentas que participan como fuente de financiación presupuestaria.

En cuanto al presupuesto en los niveles de gobierno, se definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento

territorial (Asamblea Nacional Constituyente, 2010).

Blank y Tarquín (2006) señalan que “los proyectos del sector público tienen como objetivo principal proveer servicios a la ciudadanía buscando el bienestar público y no las ganancias” (pág. 328). Por lo indicado, como institución pública, sus competencias están enmarcadas en las constitución, leyes, códigos, normas, reglamentos y ordenanzas que están presentes para ser cumplidas sin necesidad de estar pensando en una utilidad al cierre de cada ejercicio fiscal; es decir, todos los compromisos adquiridos en una programación con la participación ciudadana, debe de cumplirse en cada período administrativo, por cuanto han sido debatidos en sesiones municipales y contemplados en el presupuesto anual municipal.

Carlos Méndez (1995), indica que “La información es la materia prima por la cual puede llegarse a explorar, describir y explicar hechos o fenómenos que definen un problema de investigación” (pág. 143), de allí es donde se urge contar con la mayor cantidad de información para comparar, analizar, evaluar y emitir el respectivo análisis en cumplimiento a sus metas y a la normativa constitucional y municipal a beneficio de sus mandantes.

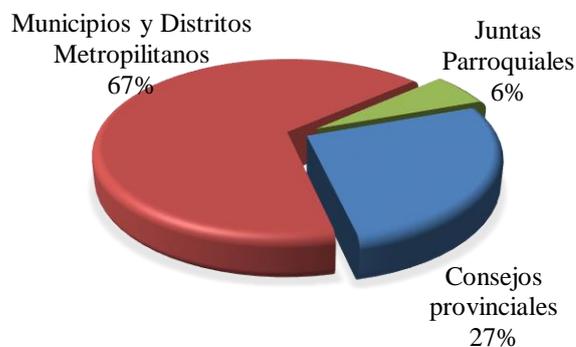
### Objetivo de la transferencia de ingresos

Tal como indica el Cootad en su artículo 191, su objetivo es el de garantizar una provisión equilibrada de bienes y servicios públicos acordes a las competencias exclusivas para lograr una equidad territorial.

El artículo 192 del mismo código, indica que los gobiernos autónomos descentralizados, participan de la distribución del presupuesto General del Estado, transfiriéndose el 21% de los Ingresos Permanentes y el 10% de los No Permanentes, cuyos rubros se detallan en la tabla 5 y 6.

En cumplimiento a las competencias constitucionales, el artículo 192 del Cootad, hace conocer la distribución de estos recursos a los gobiernos autónomos descentralizados, haciéndolo de la siguiente manera: Los

municipios y distritos metropolitanos, tienen como reciprocidad de recursos el 67% del presupuesto, seguido de los consejos provinciales con una transferencia del 27%; y, en ínfima participación, lo reciben las juntas parroquiales, con el 6% del componente del Presupuesto General del Estado.



**Gráfico 2. Distribución del Presupuesto General del Estado para los gobiernos autónomos descentralizados, Art. 192 Cootad**

Asimismo, en coherencia con la Constitución de la República del Ecuador, revela en el inciso 3 del mismo artículo, que la distribución de los recursos, se los debe hacer considerando ciertos parámetros, que son los que van a ayudar a analizar la distribución de los recursos en las parroquias rurales del cantón Salinas, siendo estos, reflejados en el siguiente cuadro:

### PARÁMETROS CONSIDERADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS

Constitución de la república del Ecuador	Cootad
Art. 272	Art. 192

Tamaño y densidad de la población
Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas
Logros en el mejoramiento de los niveles de vida
Esfuerzo fiscal y administrativo
Cumplimiento de metas

**Gráfico 3. Factores que inciden en la distribución de las transferencias**

Dado que, como institución pública, el cumplimiento de sus metas, se lo realiza en base al Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado (2010).

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009), indica que se garantiza a las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, iguales derechos, condiciones y oportunidades para participar, incidir y decidir en la vida pública del Estado y la sociedad.

Por su parte, la Constitución de la República en su artículo 85, señala que el Estado garantiza del presupuesto una distribución equitativa y solidaria para la ejecución de sus políticas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En lo relacionado a la distribución de sus recursos económicos, la Carta Magna en el artículo 271, explica la participación en la transferencia de sus recursos y el equivalente porcentual de cada uno; es decir, participará de una transferencia del Presupuesto General del Estado por concepto de recursos Permanentes al menos el 15% y de los No Permanentes, una transferencia no inferior al 5%.

### **Participación ciudadana y rendición de cuentas**

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Cootad, en su artículo 302 revela que es un derecho cuya titularidad le corresponde a la ciudadanía orientados por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. En forma individual y colectiva, la ciudadanía puede participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de los entes gubernamentales.

En el artículo 266 del mismo Código, expone que el responsable del GAD municipal, convocará a la asamblea territorial e informará sobre la ejecución presupuestaria anual, el cumplimiento de las metas expuestas y las prioridades que se ejecutarán en los años próximos; es allí, donde se exige la participación de la ciudadanía para que corrobore el cumplimiento de cada una de sus obras programadas y consideradas en su presupuesto anual.

### **Indicadores de gestión**

Según las Normas de Control Interno, NCI, (2009) Un indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta. La norma 410-13 que explica lo relacionado al monitoreo y evaluación de los procesos y servicios. La planificación estratégica y operativa anual, en base a los requerimientos que les norman en sus leyes públicas, les obliga a monitorear la gestión y tomar los correctivos que se requieran.

En la Norma 200-02 que trata de la Administración estratégica en las entidades del sector público, deben implementar y poner en funcionamiento el sistema de planificación y establecer indicadores de gestión que permita evaluar el cumplimiento de los fines, objetivos y la eficiencia de la gestión institucional.

El modelo de control de cumplimiento de objetivos como indica las NCI y las definiciones conceptuales para elaboración de informes de ejecución presupuestaria expuestos por el Ministerio de Finanzas (2010), establece que los indicadores, como medida cuantitativa, constituyen los instrumentos que van a permitir describir cuán bien se está desarrollando o dando cumplimiento los objetivos planificados; no así, una planificación de eficiencia o gestión se basan en análisis de los recursos financieros, técnicos, humanos y tiempos que se relacionan con la productividad alcanzada en un determinado periodo. En análisis a sus cifras expuestas en sus cédulas presupuestarias informadas a los entes de control, estos indicadores van a permitir establecer ciertos cumplimientos a sus objetivos y los lineamientos utilizados para su distribución presupuestaria anual en las parroquias rurales del cantón Salinas.

Como compromiso de los gobiernos autónomos, el Cootad, en su art. 4 literal g) expone el desarrollo planificado participativamente y la distribución equitativa de los recursos y la riqueza para alcanzar el buen vivir. Como política y en cumplimiento a la normativa municipal, anualmente se elaboran los presupuestos participativos donde existe la intervención de todos los sectores existentes con vida jurídica, entre ellos, las

organizaciones sociales, culturales, comerciales, deportivas, entre otras, que componen un determinado sector, dando a conocer la aceptación de sus proyectos propuestos presentados oportunamente a ejecutarse en los periodos de administración acorde a una planificación presentada en el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón Salinas (2014).

### **Eficiencia en la ejecución del gasto público**

“La eficiencia permite satisfacer la mayor cantidad posible de necesidades” (De Pablo, 2005). Cuando existe control de recursos y se mide la ejecución de los recursos propuestos, los mandantes llegan a un grado de confianza y apoyo a la gestión política de turno.

Porto (2013) indica que los gastos realizados por las municipalidades son de distinto tipo y formas de financiamiento; además la legislatura incide en dar autorizaciones y alterar los planes presupuestarios y modificar lo asignado a cada municipalidad.

Es oportuno que para poder dar una apreciación a los informes económicos presentados por los entes públicos que demandan presupuesto, conocer ciertos temas que ayudarán a analizar a profundidad la cifra proporcionada. El tema tributario permite extender una apreciación sobre los recursos recibidos y distribuidos a la comunidad. La normativa municipal, tiene su efecto en el cumplimiento del comportamiento de los rubros reportados y presentados con equidad distributiva. Las bases legales de instituciones estatales encargadas de la distribución de los recursos, fortalecen el criterio y conocimiento de quienes receptan informes económicos presupuestarios.

El elemento más relevante para establecer el grado de madurez de una sociedad, es practicar una buena equidad, no sólo en las relaciones interpersonales, sino también en el agregado social. La equidad mencionada tiene un acercamiento a la acción de justicia social, relacionándolo en cada uno de sus intervenciones, como igualdad entre los sectores urbanos y rurales del cantón Salinas.

“El análisis de la estructura de los ingresos propios municipales indica que los impuestos

son la principal fuente de recursos propios para los gobiernos municipales” (Eguino et al, 2002). Las políticas de recaudación de sus tributos originados por las diferentes ordenanzas municipales aprobados por los administradores de turno, deben ser medidos a escala de eficiencia en la gestión de los servidores públicos.

De Sousa (2004) indica que el presupuesto participativo, se fundamenta en una innovación institucional que pretendía garantizar la participación popular en la preparación y en la ejecución del presupuesto participativo municipal y, por lo tanto, en la distribución de los recursos y en la definición de las prioridades de inversión. La participación ciudadana, en el actual gobierno juega un papel de mucha relevancia por cuanto se les hace partícipe en cada uno de sus proyectos y programas oportunamente no sólo como compromiso de gobierno, sino más bien, en cumplimiento a las normas legales que les obligan una rendición de cuentas a sus mandantes. En ciertas ocasiones, nace la desigualdad de distribución de sus recursos y abandonan tal anhelado sueño por falta de eficiencia y poco interés en la ejecución de sus propuestas de administración.

### **Estudios relacionados al tema**

A nivel cantonal y provincial, los estudios son escasos relacionados al análisis del tema, en sí cada administración conduce con sus propias políticas considerando parámetros diferentes a los contemplados en la normativa pública.

América Latina es la región que presenta los mayores niveles de desigualdad en la distribución de sus ingresos a nivel mundial y el Perú es uno de los países más desiguales dentro de América Latina (Mendoza, Leyva, & Flor, 2011).

En el contexto internacional, se han realizado varios trabajos investigativos relativos al tema propuesto, cada uno proyectándose a sus necesidades y situaciones gubernamentales.

La revista mexicana de Ciencias Políticas (2015), al hablar de la recaudación de impuesto predial en México, hace su enfoque en algunas variables como determinantes del desempeño recaudatorio, haciendo énfasis de que los

gobiernos enfrentan un desincentivo a recaudar cuando se tiene acceso a recursos de otras fuentes menos costosas políticamente. La principal limitación de recaudación se concentra en las áreas rurales, debido a que tienen el valor más bajo del predio rústico, aun así, existiendo reformas constitucionales del régimen municipal que no fueron eficaces en promover la mejora en el desempeño recaudatorio.

González (1996) al analizar la redistribución de impuestos de Colombia, indica que no todo impuesto progresivo es redistributivo, pero para que haya redistribución si se requiere que el impuesto sea progresivo. En análisis al caso, para que exista una redistribución del presupuesto, es necesario se cumpla el efecto recaudatorio sectorizado y dar cumplimiento a la distribución desde el punto de vista directamente proporcional.

Analizado por un período de muchos años, se demostraba que la regresividad del sistema tributario argentino, respecto a la distribución del Ingreso Disponible, mostraba una pauta de marcada desigualdad, siendo interesante comparar la equidad en cada división jurisdiccional; es decir, los impuestos nacionales y provinciales aparecen como regresivos; mientras que los municipales, son levemente progresivos (Gómez Sabani, Santieri, & Alejandro Rossignolo, 2002).

La revista peruana denominada Tributación (2015), extiende un comentario relacionado al impuesto predial en el marco de las finanzas públicas de los Gobiernos locales, indicando que los impuestos municipales, pese a ser un rubro de ingresos no muy relevante en la actualidad, son instrumentos importantes para el financiamiento local y de manera más significativa, para su autonomía.

Para el GAD municipal de Salinas, el impuesto predial, tiene un rendimiento de especial importancia en la estructura consolidada de ingresos.

### **Funciones y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Dentro del contexto jurídico, el Cootad, el marco referencial común en el ámbito de funciones públicas, están las de promover el desarrollo sustentable para garantizar la realización del buen vivir por medio de las políticas públicas (2010).

A continuación, se presenta una tabla esquemática de las competencias entre la Carta Magna constitucional y el código municipal vigente, en relación al desarrollo y al buen vivir contempladas en sus artículos para conocimiento de administradores y mandantes en evaluación de sus metas propuestas.

**Tabla 7: Matriz de Competencias entre los tipos de Gobiernos Autónomos Descentralizados**

<b>GAD's</b>	<b>Constitución Política del Ecuador</b>	<b>Cootad</b>
<b>Provincial</b>	<b>Art. 263 numeral 1 y 2</b>	<b>Art. 42 a) y b)</b>
	Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.	
<b>Cantonal</b>	<b>Art. 264 numeral 4 y 7</b>	<b>Art. 55.- d) y g)</b>
	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. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos, destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.	
<b>Parroquial</b>	<b>Art. 267 numeral 3 y 8</b>	<b>Art. 65.- c) y h)</b>
	Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos, la vialidad parroquial rural. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos	

*Fuente: Extractos normativos de la Constitución Política del Ecuador y Cootad*

Dentro de la información extraída de la Constitución Política del Ecuador y el Cootad, es importante dejar por asentado las capacidades de cada uno de los gobiernos Autónomos descentralizados que por jurisdicción le corresponden a la provincia de Santa Elena.

### **Evolución y análisis de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizado**

En cumplimiento a la normativa de distribución del presupuesto estatal, ha sido muy relevante la asignación proporcionada al gobierno autónomo del Cantón Salinas, en los últimos ejercicios fiscales. La administración municipal es la responsable de la distribución y de la asignación a cada una de las parroquias

de dicho cantón, de manera especial, al sector rural.

Las propuestas en campaña son muy elocuentes y sobredimensionadas, dado que el compromiso ofrecido y participación de las diferentes agrupaciones políticas, influyen de manera decisiva en el clientelismo como parte estratégica de los candidatos.

La participación ciudadana creada por la Constitución, normas afines, son considerados para la elaboración de los diferentes planes de desarrollo territorial y proforma presupuestaria anual; sin embargo, lo preocupante de aquello es la ejecución de lo planificado y presupuestado, que genera inconformidad entre los habitantes, dado que el compromiso adquirido por el representante cantonal hacia sus mandantes hace que se genere el malestar poblacional.

**Tabla 8. Evolución de los ingresos corrientes del GAD Municipal de Salinas**

INGRESOS CORRIENTES	ADMINISTRACIÓN 2010-2013	%	EJERCICIO 2014	%	EJERCICIO 2015	%
Impuestos	10.305.350,85	37,51%	3.773.095,21	37,50%	3.833.557,82	33,49%
Tasas y Contribuciones	8.835.316,05	32,16%	3.180.397,84	31,61%	3.901.066,17	34,08%
Venta de Bienes y Servicios	189.302,22	0,69%	72.147,37	0,72%	144.322,77	1,26%
Rentas de Inversiones y Multas	984.316,95	3,58%	353.414,18	3,51%	467.478,38	4,08%
Transferencias y donaciones corriente	6.749.652,60	24,57%	2.480.178,00	24,65%	2.949.851,74	25,77%
Otros Ingresos	409.997,52	1,49%	201.529,67	2,00%	148.954,29	1,30%
<b>TOTAL</b>	<b>27.473.936,19</b>	<b>100,00%</b>	<b>10.060.762,27</b>	<b>100,00%</b>	<b>11.445.231,17</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Publicidad en la Gaceta Municipal

En la tabla 8, se expone de manera esquemática, la composición de cada uno de los rubros que determinan el ingreso municipal y la proporción porcentual que permite conocer el peso que tiene en relación al total general.

En el casillero “Administración 2010-2013” de la tabla de distribución del Presupuesto Parroquial, como parte informativa para este tema investigativo, tiene participación la administración anterior, cuyo período comprende desde junio 2010 a junio 2014. La ejecución presupuestaria no guarda relación con el avance físico de ciertas obras contempladas en proyectos, lo cual no es tema de esta investigación y corresponde al ente de control pronunciarse respecto a la gestión

financiera-administrativa, autorizado para emitir sus análisis, conclusiones y recomendaciones. La parte presupuestaria denominada “Codificado”, a fin de un determinado ejercicio, se transforma en cifras devengadas, realizando sus respectivos ajustes o reformas como lo determina el Cootad en la emisión de una Ordenanza Municipal (2015).

Entiéndase como codificado, tal como lo explica la normativa de presupuesto (2017) al presupuesto de ingreso inicial más las reformas realizadas a la fecha de corte; por lo consiguiente, la ejecución del mismo se lo denomina presupuesto devengado (2010).

En aplicación a las Normas de Control Interno, los indicadores de gestión por el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo,

es el tema determinante de este trabajo y definir los logros de mejoramiento de los niveles de vida en la aplicación del buen vivir como lo revela la Constitución.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 297, expone que todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, respetando las directrices propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Tabla 9: Distribución del Presupuesto parroquial (codificado / devengado) del GAD Municipal de Salinas**

PARROQUIA	EJERCICIO 2013	%	EJERCICIO 2014	%	EJERCICIO 2015	%	EJERCICIO 2016	%
URBANA Salinas	183.251,45	25%	838.620,41	96%	2.313.088,62	74%	2.023.459,18	64%
RURAL Anconcito	227.400,12	31%	32.821,53	4%	370.324,14	12%	320.694,83	10%
RURAL José Luis Tamayo	322.514,49	44%	-	0%	462.577,58	15%	825.821,54	26%
<b>TOTALES</b>	<b>733.166,06</b>	<b>100%</b>	<b>871.441,94</b>	<b>100%</b>	<b>3.145.990,34</b>	<b>100%</b>	<b>3.169.975,55</b>	<b>100%</b>

Fuente: Información proporcionada por el Dpto. Financiero del GAD Salinas

### **Análisis de la distribución de recursos presupuestarios de la administración municipal.**

El ejercicio 2013, según cifras reportadas por la Administración Municipal y detalladas en la tabla 9, se puede evidenciar que existían las consideraciones de atención orientadas al buen vivir de los sectores, tanto el urbano como el rural, proyectados en la reinversión de sus recursos en obras para su sector, proyectos y programas contemplados en el presupuesto municipal. Las zonas rurales tuvieron mayor efectividad en recibir la reinversión de sus recursos en obras por pagos de sus impuestos prediales, pero obviamente también participaron en aquello, lo recibido por parte del Presupuesto General del Estado que complementaron para la distribución económica en la atención de las parroquias, haciéndolo en mayor proporción la de José Luis Tamayo.

Para el ejercicio 2014, es notorio que mayor participación de distribución tuvo el sector urbano, afectándose a la parroquia José Luis Tamayo y sus sectores barriales, en mayor magnitud, por cuanto no existió transferencia ni consideración presupuestaria alguna. A nivel de cédula presupuestaria de gastos de inversión, el compromiso presupuestado tuvo

una ejecución en un 75% como lo demuestra la tabla 12.

En relación al ejercicio en estudio, se evaluaron ciertos modelos que permitieron evaluar la distribución de sus recursos, tal como se lo demuestra en el siguiente análisis.

### **La Proforma presupuestaria y la incidencia de las parroquias rurales**

El artículo 195 del Cootad, revela las directrices para distribución de los recursos recibidos por el Presupuesto General del Estado, analizados de la siguiente manera de conformidad a los datos proporcionados por la administración municipal.

**a) Tamaño de la población.** - En este modelo de distribución, la población rural tiene mayor ponderación para su análisis, a efectos de aplicación del criterio poblacional en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y cantonales.

Si se analiza la tabla de composición de las parroquias del cantón Salinas (tabla 2- Proyección INEC 2015), la proyección de crecimiento del sector rural está por debajo del 50%, siendo el 17.21% para la parroquia rural de Anconcito y en mayor magnitud José Luis Tamayo (32.13%) pero, en comparación con atención en obras de infraestructuras para el

buen vivir, distribuyó sus recursos económicos para el sector urbano por encima del 74%, en desmedro del sector rural, tal como lo demuestra la tabla 9 de Distribución del Presupuesto. Para este caso, desde el punto de vista del tamaño poblacional, los recursos no fueron distribuidos equitativamente.

**b) Densidad de la Población.** - La normativa municipal, define como razón matemática, al equivalente entre el número de habitantes del GAD municipal de Salinas y la superficie de su territorio jurisdiccional.

**Tabla 10. Densidad poblacional vs Distribución Presupuestaria 2015**

PARROQUIA	SUPERFICIE (Km <sup>2</sup> )	POBLACIÓN 2015	DENSIDAD POBLACIONAL (Hab/Km <sup>2</sup> )	% DE DENSIDAD	DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA A EJERCICIO 2015	% DE DISTRIBUCIÓN
Salinas	25,50	41.595,84	1.631	40,60%	2.313.088,62	73,52%
Anconcito	8,79	14.135,10	1.608	40,02%	370.324,14	11,77%
José Luis Tamayo	33,88	26.381,06	779	19,38%	462.577,58	14,70%
<b>TOTAL</b>	<b>68,17</b>	<b>82.112,00</b>	<b>4.018</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.145.990,34</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2010 e información proporcionada por el GAD municipal.

Conforme la información que se expone en la tabla 10, la parroquia rural Anconcito tiene mayor densidad poblacional, pero la atención en los tres últimos ejercicios fiscales, no ha sido consistente con este indicador, como se indica en la tabla 8. Por lo señalado se concluye que este parámetro, tampoco fue utilizado para la distribución presupuestaria, cuyo efecto lo tuvo también la parroquia José Luis Tamayo, que con una densidad de 19.38% participó de una distribución presupuestaria del 14.70%.

### c) Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas

Los modelos de gestión, son políticas de compromiso con la ciudadanía, estableciendo principios y directrices que permiten que una administración sea efectiva y eficiente, obviamente basados en procesos para la gestión de sus actividades y recursos.

El Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón Salinas, elaborado por la administración municipal, diseña sus procesos, define sus proyectos y sus resultados van en función a las necesidades de los ciudadanos, sujetos a la confrontación de los diferentes tipos de cambios sociales, políticos y económicos del entorno, buscando cerrar las brechas existentes, procurando brindar a todos sus habitantes, servicios de calidad y en la cantidad necesaria para satisfacer sus necesidades.

En cumplimiento a la normativa municipal y estatal vigente, la administración municipal elaboró oportunamente con la participación ciudadana, una agenda regulatoria que permite establecer los lineamientos legales para impulsar el cumplimiento de sus objetivos, metas y estrategias propuestas a sus mandantes.

El presupuesto consolidado referencial (2014) expuesto en la agenda regulatoria, clasifica sus proyectos en diferentes componentes, tal como lo ilustra en la siguiente tabla.

**Tabla 11: Presupuesto Consolidado Referencial del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón Salinas 2014-2019**

COMPONENTE	PRESUPUESTO	%
Biofísico	\$ 2.140.000,00	5,76%
Económico	\$ 2.170.000,00	5,84%
Sociocultural	\$ 4.016.689,30	10,82%
Político Institucional	\$ 3.760.000,00	10,13%
Movilidad, Energía y Conectividad	\$ 23.195.000,00	62,47%
Asentamientos Humanos	\$ 1.850.000,00	4,98%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 37.131.689,30</b>	<b>100,00%</b>

Cada componente tiene su objetivo: El biofísico, proyectos de mejora de calidad de vida ambiental, áreas verdes y recreación, considerando los sectores más necesitados y remediando los que poseen amenazas naturales; lo económico, relacionado a reordenamientos de las playas, planes estratégicos de desarrollo y turístico; sociocultural, cuyo objetivo estratégico es de mejorar la calidad de vida de la población con énfasis en los grupos de atención prioritaria y

vulnerable; político institucional, relacionado al incremento del nivel de gestión municipal para fomentar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales de acuerdo a las leyes; asentamiento humano, direccionados al incremento del número de predios legalizados para disminuir los asentamientos humanos irregulares; movilidad, energía y conectividad (62.47%), componente de mayor peso en relación a las otras expuestas, cuyo objetivo estratégico, es el de impulsar el desarrollo para aumentar la cobertura en el uso de los servicios básicos e infraestructura vial de sus sectores.

En su lista de programas y proyectos del componente de mayor impacto del Plan de Desarrollo en análisis, se expone la reconstrucción vial en la cabecera cantonal, parroquia José Luis Tamayo y Anconcito del cantón Salinas por la suma de \$17.000.000,00 y construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario Fase I para la parroquia José Luis Tamayo con una asignación presupuestaria referencial de \$2.200.000,00 ambos con un periodo de ejecución de cuatro años. Proyectos que habiéndose transcurrido un 60% de su administración, aún se encuentran pendientes de ejecución.

#### **d) Logros en el mejoramiento de los niveles de vida**

En análisis a las cédulas presupuestarias de ingresos y gastos, el nivel de impacto que permite examinar las mejoras en los niveles de vida, productos de las obras programadas en las parroquias del cantón Salinas, son los contemplados en el presupuesto municipal como gastos de inversión, destinados al incremento patrimonial de los cantones, mediante programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública.

A continuación, se exponen extractos de las cédulas presupuestarias del GAD Municipal de

Salinas de ingresos y gastos, correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, que van a permitir analizar la participación porcentual en cada uno de sus recursos recibidos y la distribución de los mismos en los diferentes tipos de gastos contemplados en la ley como dependencia pública.

**Tabla 12: Extracto de Cédula Presupuestaria 2014 del GAD Municipal de Salinas**

DENOMINACIÓN		CÉDULA PRESUPUESTARIA 2014			
PARTIDA	INGRESOS	CODIFICADO	%	DEVENGADO	%
1	Ingresos corrientes	10.378.132,87	52,41%	10.060.762,27	53,65%
2	ingresos de capital	7.106.926,10	35,89%	6.935.040,59	36,98%
3	ingresos financieros	2.314.941,03	11,69%	1.755.243,60	9,36%
<b>TOTALES</b>		<b>19.800.000,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.751.046,46</b>	<b>100,00%</b>

PARTIDA	GASTOS	CODIFICADO	%	DEVENGADO	%
5	Gastos corrientes	4.870.671,68	24,60%	4.540.375,96	93,22%
7	Gastos de Inversión	10.258.547,96	51,81%	7.710.829,58	75,16%
7	Gastos de Capital	376.845,47	1,90%	333.241,54	88,43%
9	Aplicación del Financiamiento	4.293.934,89	21,69%	4.293.934,89	100,00%
<b>TOTALES</b>		<b>19.800.000,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.878.381,97</b>	

Para el ejercicio 2014, los gastos de inversión fueron muy notorios, cuyo peso de la asignación codificada en relación al compendio presupuestario de gastos, del 100% fueron eficientes en el cumplimiento del 75,16% de lo inicialmente codificado, producto de la ejecución de la mayor parte de sus proyectos presupuestados y culminados (7.710.829,58/10.258.547,96), siendo evidente el de cumplir con sus compromisos de financiamiento municipal, seguido de sus gastos corrientes y de capital respectivamente.

En la columna impresa y publicada en el diario El Universo (2015), donde el editor analiza la información proporcionada por el administrador municipal en su rendición de cuentas correspondiente al ejercicio 2014, hace relación únicamente al reinicio de la obra pública en el cantón Salinas y sus parroquias urbanas, dando a notar la no atención a las necesidades del sector rural del cantón Salinas y al poco interés en considerar la participación equitativa en la distribución de sus recursos como lo indica la carta magna y normativa municipal.

**Tabla 13: Extracto de Cédula Presupuestaria 2015 de Ingresos – Gastos) del GAD Municipal de Salinas**

CÉDULA PRESUPUESTARIA 2015					
DENOMINACIÓN		INGRESOS		DEVENGADO	
PARTIDA		CODIFICADO	%		%
1	Ingresos corrientes	11.445.231,17	51,32%	11.445.231,17	46,91%
2	ingresos de capital	6.820.423,51	30,58%	6.820.423,51	27,96%
3	ingresos financieros	4.034.345,32	18,09%	6.131.484,28	25,13%
		<b>22.300.000,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>24.397.138,96</b>	<b>100,00%</b>

CÉDULA PRESUPUESTARIA 2015					
DENOMINACIÓN		GASTOS		DEVENGADO	
PARTIDA		CODIFICADO	%		%
5	Gastos corrientes	3.303.078,67	14,81%	3.007.028,76	91,04%
7	Gastos de Inversión	14.272.379,16	64,00%	11.579.757,07	81,13%
7	Gastos de Capital	2.220.849,99	9,96%	1.629.677,28	73,38%
9	Aplicación del Financiamiento	2.503.692,18	11,23%	2.423.653,20	96,80%
<b>TOTALES</b>		<b>22.300.000,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.640.116,31</b>	<b>342,36%</b>

En análisis a las cédulas presupuestarias de gastos del ejercicio 2015, tanto la cifra codificada que asciende a 64,00% comparada con la devengada (81.13%), que en comparación con los datos expuestos en la tabla 13, superficialmente se puede explicar que existe un proyecto de desarrollo de obras públicas para el cantón por cuanto es muy representativo la variación en este rubro en comparación con el presentado en el ejercicio 2014, considerándose para aquello, la participación ciudadana en cada uno de sus gastos de inversión de obras públicas, mejorando así la calidad de vida de sus habitantes, sin descuidar el cumplimiento de sus otros componentes de gastos, en proporción similar al del ejercicio 2014.

**Tabla 14: Variación Presupuestaria de Ingresos y Gastos 2014-2015 del GAD Municipal de Salinas**

VARIACIÓN PRESUPUESTARIA DE INGRESOS 2014-2015			
PARTIDA	INGRESOS	CODIFICADO	DEVENGADO
1	Ingresos corrientes	10,28%	13,76%
2	ingresos de capital	-4,03%	-1,65%
3	ingresos financieros	74,27%	249,32%

VARIACIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS 2014-2015			
PARTIDA	GASTOS	CODIFICADO	DEVENGADO
5	Gastos corrientes	-32,18%	-33,77%
7	Gastos de Inversión	<b>39,13%</b>	<b>50,18%</b>
7	Gastos de Capital	489,33%	389,04%
9	Aplicación del Financiamiento	-41,69%	-43,56%

La información proporcionada en la tabla 14, hace relación a la variación (crecimiento/decrecimiento) del presupuesto codificado vs devengado para los ejercicios 2014 y 2015, siendo el de inversión el que codificó en sus cédulas presupuestarias de

gastos una variación positiva del 39,13% y un devengado de 50,18%; es decir, que en sus propuestas de obras, hubo más consideración en el presupuesto del ejercicio 2015 en comparación al anterior, direccionados en la atención a los sectores marginados de la parroquia rural como lo indica en el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón Salinas 2014-2019, pero se fue poco eficiente en su cumplimiento.

Si se profundiza el tema de inversión, se desplegaría para el análisis del clasificador presupuestario expuesto por el Ministerio de Finanzas (2017), las cuentas que intervienen en su composición como Obras de Infraestructura; siendo las de mayor relevancia poblacional y por sus necesidades expuestas, las siguientes:

- De agua potable
- De alcantarillado
- De urbanización y embellecimiento
- De transporte y vías
- De telecomunicaciones
- Construcciones y edificaciones
- Hospitales y centros de asistencia social y salud.

Los datos extraídos de las cédulas presupuestarias de gastos por los ejercicios 2014 y 2015 como lo demuestra la siguiente tabla, sólo presentan cifras por los rubros “obras públicas de transporte vial” y “construcciones y edificaciones”, haciendo caso omiso a las otras asignaciones citadas en el clasificador, rubros que mejoran la calidad de vida y buen vivir de sus habitantes, como extensiones o mantenimiento de agua potable, alcantarillado, urbanización, hospitales, entre otras.

**Tabla 15: Composición del rubro: Gasto de Obras Públicas 2014-2015**

PARTIDA	GASTO DE OBRAS PÚBLICAS	2014		2015			
		CODIFICADO	DEVENGADO	CODIFICADO	DEVENGADO		
7501	OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	2.478.749,75	871.441,94	100%	4.749.000,00	3.145.990,34	100%
750103	DE ALCANTARILLADO	-	-	-	-	-	-
750105	OBRAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE	1.676.609,61	394.498,90	45%	4.710.727,39	3.107.717,73	99%
750107	CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES	802.140,14	476.943,04	55%	38.272,61	38.272,61	1%

### e) Capacidad fiscal

La capacidad fiscal consiste en comparar la generación efectiva de los ingresos propios del GAD municipal con el potencial de la recaudación. Para efecto de este análisis, se ha considerado como ingresos propios, los originados por la recaudación de:

- Impuestos prediales, tasas y contribuciones
- Venta de bienes y servicios,
- Rentas de inversiones y multas; y,
- Otros ingresos.

Lo indicado se puede observar en tabla 8; es decir, del total presupuestado/devengado de 2015 (\$11.445.231,17) se le disminuye el valor de transferencia que asciende a \$2.949.851,74 y éste a su vez, dividiéndose para el total presupuestado, resulta como capacidad fiscal el 74,23% que es lo que se debería haber transferido por parte de la administración municipal para la ejecución de obras prioritarias en cumplimiento a esta directriz, pero en la realidad, en el ejercicio en estudio, sólo se acreditaron para distribución, el 41,17% del total recaudado (tabla 9).

$$\frac{11.445.231,17 - 2.949.851,74}{11.445.231,17} * 100 = 74,23\%$$

$$\frac{3.145.990,34}{8.495.379,43} * 100 = 37,03\%$$

El 74,23% de la generación efectiva de ingresos 2015 (tabla 8), equivalen a \$8.495.379,43 que en comparación con los datos expuestos en la tabla 13, se refleja el gasto de inversión devengado 2015, como saldo de cuenta de grupo, la suma de \$11.579.757,07 dando a entender que hubo una eficiencia en la capacidad fiscal de 1.01% por la inversión realizada, lo cual se analizaría con mayor detalle con el desprendimiento de cada una de sus cuentas grupales y el cumplimiento de cada uno de sus componentes presupuestados.

$$\frac{11.579.757,07}{11.445.231,17} * 100 = 1.01\%$$

Si se compara \$11.579.757,07 como cifra devengada en gastos de inversión y multiplicado por el factor 62,47% (tabla 11) del Presupuesto Consolidado Referencial del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón Salinas 2014-2019, cuyo componente es movilidad, energía y conectividad, serían \$7.233.874,24 específicamente los destinados para obras de infraestructura, de aquello por efectos de análisis, sólo el 43,49% de lo calculado se transfiere.

$$\frac{3.145.990,34}{7.233.874,24} * 100 = 43,49\%$$

### f) Esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado.

Es importante analizar el crecimiento porcentual que ha venido reflejando anualmente la posición de distribución presupuestaria de recursos financieros, ligados a la recaudación, como lo expone la tabla 9. Entre el período administrativo 2013 y 2014, el impacto recaudatorio no fue de mayor relevancia, lo que equivale a un crecimiento de 18.86% que en sí sería el esfuerzo administrativo del gobierno entrante.

$$\frac{871.441,94 - 733.166,06}{733.166,06} * 100 = 18,86\%$$

Para el ejercicio 2015 su presupuesto devengado fue de mayor impacto, consiguiendo un mejoramiento en la distribución de su presupuesto del 261,01% por lanzamientos de políticas de recaudación agresiva en busca de bienestar social a las parroquias del cantón Salinas, donde es

evidente la consideración de las parroquias rurales.

Luego del ejercicio en estudio, lo que se busca es la estabilidad de sus niveles de recaudación y es oportuno indicar que para el 2016 hubo un crecimiento minúsculo del 0.76% como mejoras en proyectos de inversiones para las parroquias del cantón Salinas, dejando en menor impacto a las rurales que en análisis de extensión territorial, no tienen congruencia.

$$\frac{3.145.990,34 - 871.441,94}{871.441,94} * 100 = 261,01\%$$

En cuanto al cumplimiento de metas, como procedimiento constitucional, al inicio de un determinado período económico, se tiene evaluado un presupuesto que fue participativo

y consensuado con sus habitantes y aprobado en las asambleas reglamentadas, dando así cumplimiento a las disposiciones de la carta magna. Como son datos de proyección anual y en espera de una ejecución óptima con un margen de error aceptable, se realizaron en la administración en marcha, las reformas respectivas del caso, con la finalidad de culminar un ejercicio económico con cifras cercanas a la realidad por el cumplimiento en la distribución de sus recursos.

Es oportuno indicar que, para el análisis de este criterio, del esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas, se está considerando el promedio de los tres últimos períodos de información disponible y fiable, como lo indica el cuerpo legal de la Cootad en su artículo 199.

## Conclusiones

La gestión administrativa pública difiere de la privada; pues en el primero, la gestión está enmarcada en la ley; en tanto que en la privada, existe libertad de acción salvo aquello que la ley expresamente prohíbe. Bajo este contexto, la administración financiera pública, concretamente la distribución presupuestaria de sus recursos, se rige por normas específicas, tales como el art. 272 de la Constitución de la República y 192 del Cootad.

Igual diferencia podríamos mencionar en cuanto a los objetivos; el accionar privado se orienta a la obtención de rentabilidad y crecimiento en su estructura económica, en tanto que La gestión administrativa pública, por ley, se orienta a la satisfacción de las necesidades colectivas y al buen vivir de sus mandantes. Sin embargo, ha sido un paradigma la atención a dichas necesidades, las mismas que son más evidentes y urgentes en el sector urbano que en el rural; sin que ello se conceptualice como prioritarias para el uno u otro sector. Esta visión se deriva de la gestión tradicional de una administración centralizada y concentrada que se ejecuta desde el centro hacia la periferia.

La atención discriminada de las necesidades urbanas sobre las rurales ha hecho que la asignación presupuestaria se concentre en éstas, en desmedro de las rurales; convirtiéndose esta política en “normal”, relegando al sector rural y sus habitantes a una atención poco eficiente y poco efectiva; lo cual se traduce en una migración del campo hacia la ciudad en busca de mejores condiciones de vida: educación, salud, bienestar en general, generando mayores necesidades en el sector urbano, que desborda la capacidad de gestión de las autoridades.

La poca atención a las necesidades de la población rural, que como se dijo, genera una migración y concentración poblacional en el

sector urbano, también trae consigo el abandono de su agrupación social y por ende la disminución de la producción y abastecimiento a los mercados, que a su vez desemboca en un incremento de los precios debido a la disminución de la oferta de bienes de consumo básico.

En análisis a los datos oficializados en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la distribución poblacional del cantón Salinas para el sector urbano alcanza un 51% en relación al rural que consigue el 49%; es decir, el 1% hace la diferencia en la distribución de su asignación presupuestaria anual municipal.

El impuesto predial, por densidad no representa la mayor parte de la recaudación del GAD municipal de Salinas, sería un éxito si se analizara a profundidad la evolución catastral y el cumplimiento del pago de sus impuestos, pero por falta de información sobre cifras catastrales actualizadas, imposibilitaron un análisis más cercano a la realidad.

Los planes de obras con la participación de sus sectores barriales rurales son muy significativos y de relevancia en mejoras y desarrollo poblacional; sin embargo, su ejecución evidencia en sus cifras y documentos expuestos una distribución desigual al sector rural en relación al urbano.

Este trabajo ha ofrecido evidencia absoluta de que las estrategias de recaudación del impuesto directo, no rindieron los frutos de redistribución de recursos. Las transferencias de presupuesto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, han tenido un efecto nocivo en la distribución por determinantes constitucionales.

### ***Recomendaciones***

Las autoridades municipales deben tomar conciencia de los efectos y consecuencias que se derivan de una distribución de recursos y atención a las necesidades rurales poco objetivas y eficientes; para ello, el modelo de gestión debe ser equitativo o alternativo, de manera que en ciertas circunstancias, las obras se desarrollen desde la periferia hacia las ciudades y no como tradicionalmente se ha venido ejecutando, lo cual ha dado como resultado una concentración de población, de pobreza, de necesidades, entre otras.

Con el cumplimiento a las competencias del gobierno autónomo descentralizado parroquial, municipal y provincial, el sector rural, como población de deficiente atención participativa-presupuestaria, siendo sus necesidades mayores a las del sector urbano, por superficie y densidad poblacional, deberían ser atendidos con proyectos y programas de inversión social que permitan mejorar las condiciones para el desarrollo, promoción y creación de capital humano y social, elevando los niveles de vida, reduciendo los niveles de pobreza y desigualdad en infraestructura.

## Índices de Tablas

Tabla 1. Superficie y población de las parroquias del Cantón Salinas.....	3
Tabla 2. Composición de las parroquias del cantón Salinas-Proyección poblacional INEC 2015.....	4
Tabla 3. Composición de las parroquias rurales .....	4
Tabla 4. Recaudación de impuestos prediales 2015 .....	4
Tabla 5. Ingresos Permanentes 2015 del PGE.....	7
Tabla 6. Ingresos No Permanentes 2015 del PGE .....	7
Tabla 7: Matriz de Competencias entre los tipos de Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	11
Tabla 8. Evolución de los ingresos corrientes del GAD Municipal de Salinas .....	12
Tabla 9: Distribución del Presupuesto parroquial (codificado / devengado) del GAD Municipal de Salinas .....	13
Tabla 10. Densidad poblacional vs Distribución Presupuestaria 2015 .....	14
Tabla 11: Presupuesto Consolidado Referencial del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del cantón Salinas 2014-2019.....	14
Tabla 12: Extracto de Cédula Presupuestaria 2014 del GAD Municipal de Salinas.....	15
Tabla 13: Extracto de Cédula Presupuestaria 2015 de Ingresos – Gastos) del GAD Municipal de Salinas .....	16
Tabla 14: Variación Presupuestaria de Ingresos y Gastos 2014-2015 del GAD Municipal de Salinas .....	16
Tabla 15: Composición del rubro: Gasto de Obras Públicas 2014-2015.....	16

## Índices de Gráficos

Gráfico 1 Distribución de la población del cantón Salinas .....	3
Gráfico 2. Distribución del Presupuesto General del Estado para los gobiernos autónomos descentralizados, Art. 192	
Cootad .....	8
Gráfico 3. Factores que inciden en la distribución de las transferencias .....	8

## **Bibliografía**

- Álvarez, C. A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa*. Neiva.
- Arturo, M. Á. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa*. Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2009). Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. *Registro Oficial Suplemento 22 de 09-sep.2009*.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2010). *Código Orgánico Organizacional Territorial Autonomía Descentralización, COOTAD*. Quito.
- Blank, L., & Tarquin, A. (2006). *Ingeniería Económica*. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Buenaventura, D. S. (2004). El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. *Democracia y Participación*, 21.
- Canavire-Bacarreza, G., & Zúñiga Espinoza, N. (2008). Transferencias e impuesto predial en México. *Economíaunam*, 77.
- Censo, I. N. (2010). *¿Cómo crecerá la población en el Ecuador?* Quito.
- Censos, I. N. (2010). [www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec). Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/inec-presenta-sus-proyecciones-poblacionales-cantonales/>
- Constituyente, A. N. (2009). Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. *Registro Oficial Suplemento 22 de 09-sep.2009*.
- Constituyente, A. N. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito.
- Contraloría General del Estado. (2009). *Normas de Control Interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos*. Quito.
- Dankhe, G. (1986). *Metodologías de investigación*. Obtenido de <http://metodologiasdeinvestigacion.blogspot.com/2012/07/40-tipos-de-investigacion.html>
- De Pablo, J. C. (2005). Eficiencia y Distribución. En J. C. Pablo, *Eficiencia y Distribución* (pág. 6).
- De Pablo, J. C. (2005). Eficiencia y Distribución. En J. C. Pablo, *Eficiencia y Distribución* (pág. 6).
- Durán Rojo, L., & Mejía Acosta, M. (2015). El régimen del impuesto predial en las finanzas públicas de los gobiernos locales. *Tributación*, 48.
- Ecuador en cifras. (2010). *INEC*. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/informacion-censal-cantonal/>
- Eguino, H., Pérez, J. A., Pinto, F., & Perazzo, A. (2002). Ingresos Municipales en Centroamérica. Guatemala.
- Estado, C. G. (2009). *Normas de Control Interno*. Quito.
- Finanzas, M. d. (2010). *Definiciones Conceptuales a considerar para Elaboración del Informe de Ejecución Presupuestaria Semestral*.
- Finanzas, M. d. (2010). *Ejecución Presupuestaria en el sector social durante el período enero-abril de 2010*. Quito.
- Finanzas, M. d. (2015). *Proforma del Presupuesto General del Estado*. Quito.
- Finanzas, M. d. (2017). *Normas Técnicas de Presupuesto*. Quito.
- GAD Salinas. (2009). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Salinas*. Salinas.
- Gómez Sabani, J., Santieri, J., & Alejandro Rossignolo, D. (2002). La Equidad distributiva y el sistema tributario: Un análisis para el caso argentino. *CEPAL*.
- González, J. I. (1996). La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 78.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Obtenido de [www.inec.gob.ec/estadisticas](http://www.inec.gob.ec/estadisticas)
- León Castillo, J., & Iguíñiz Echeverría, J. M. (2011). *Desigualdad distributiva en el Perú*. Perú: Fondo Editorial.
- Medina, M. I. (2011). Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México. México.
- Méndez A., C. (1995). *Metodología*. Colombia: McGraw-Hill Interamericana, S.A.
- Mendoza, W., Leyva, J., & Flor, J. (2011). Distribución del Ingreso en el Perú. *Desigualdad distributiva en el Perú: Dimensiones*, 282.
- Mite, V. P. (2011). *Gaceta Oficial*. Salinas.
- Ortega, E. R. (02 de 03 de 2015). Salinas, rendición de cuentas. *El Universo*.
- Porto, A. (2013). Determinantes de la Distribución Regional de los Gastos Públicos. Un caso de Estudio. *Serie documentos de Trabajo*, 7.
- Presupuesto, M. d.-S. (2017). *Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del sector público*. Quito.
- Registro Oficial. (1937). Creación de Salinas. *Decreto de Ley 115*.
- Salinas, G. A. (2014). *Agenda Regulatoria del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2019*. Salinas.
- Salinas, G. A. (2014). *Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Cantón Salinas 2014-2019*. Salinas.
- Salinas, G. A. (2015). *Cédula Presupuestaria de Ingresos*. Salinas.
- Salinas, G. A. (2015). *Gaceta Oficial*. Salinas.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (1997). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw-Hill Interamericana de México.
- Sauma, P., & Trejos, J. D. (2010). *Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica*. Costa Rica.
- Unda Gutiérrez, M., & Moreno Jaimes, C. (2015). La recaudación del impuesto predial en México; un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 45-78.
- Unidad de Auditoría Interna. (2013). *Informe General*. Salinas.