



# ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL, UNA MIRADA HACIA LAS FINANZAS CLIMÁTICAS

---

2023



Fundación  
Pachamama



**CUENCAS  
SAGRADAS**  
AMAZÓNICAS

La selva amazónica es rodeada de ríos atmosféricos esenciales para la circulación de las lluvias alrededor del planeta mientras secuestra carbono y enfría y estabiliza nuestro clima regional y global. En la actualidad, el mundo está comenzando a reconocer el papel fundamental de los pueblos indígenas en el futuro del medio ambiente, a través del cuidado a los bosques y al sistema natural que los rodea.

Sin embargo, persisten inequidades en la asignación de recursos, necesidades básicas insatisfechas y brechas por cerrar. Esto nos lleva a pensar en la necesidad de que las nuevas estructuras financieras a nivel internacional, nacional y local reconozcan los esfuerzos de conservación realizados por los pueblos indígenas en sus territorios.

En el marco del programa de “Finanzas climáticas y biodiversidad” de la Fundación Pachamama y en conjunto con la labor que viene realizando Cuencas Sagradas, en la Amazonía, se han desarrollado una serie de documentos los mismos que buscan promover la discusión en materia de financiamiento climático y biodiversidad, en línea con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como los derechos de la naturaleza.

Preveamos más artículos en esta serie.

**Belén Páez**

PRESIDENTA DE FUNDACIÓN PACHAMAMA





# Análisis de la deuda pública subnacional, una mirada hacia las finanzas climáticas



Colaboración: Carina Sandoval

## Introducción

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada mediante consulta popular en el año 2008, establece que el Estado ecuatoriano se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. Es así que la descentralización es uno de los ejes que reconfigura la relación Estado – sociedad, en el marco de la descentralización, la Carta Magna determina un Sistema Nacional de Competencias y un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa los cuales guardan relación y en territorio deben ser ejecutados de forma integral por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

*Art. 238. “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los gobiernos municipales, los gobiernos metropolitanos, los gobiernos provinciales y los gobiernos regionales” (Ecuador, 2008).*

Cabe indicar que actualmente a nivel de GAD aún no se cuenta con gobiernos regionales; por lo que, los gobiernos Provinciales, en algunos casos, vienen ejerciendo el rol de gobiernos intermedios. Al referirnos a la descentralización, esta se encuentra en tres esferas: la administrativa, la política y la fiscal. El ámbito de la descentralización fiscal implica que los GAD asuman competencias con el objetivo de generar recursos y mejorar la prestación de servicios en sus territorios, enmarcados en su planificación de desarrollo y ordenamiento territorial.

Para Falleti, la Descentralización fiscal:

“ se refiere al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden asumir diversas formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación por parte del gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales” (Falleti, 2006)

Para esto los GAD, en concordancia con su autonomía financiera, deben buscar que sus finanzas públicas sean manejadas de forma sostenible, responsable y transparente, y procurarán la estabilidad económica. Mientras que, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPF) establece directrices o lineamientos que también se aplican a los Gobiernos Subnacionales. En relación a esto, uno de los principios establecidos es la “Sostenibilidad Fiscal”.

“ (...) capacidad fiscal de generación de ingresos, ejecución de gastos, manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones (...)” (COPF, 2010)

Actualmente, los recursos financieros o fuentes de financiamiento con las que cuentan los GAD son:

1. Transferencias del Presupuesto General del Estado - Modelo de Equidad Territorial.
2. Transferencias para financiar nuevas competencias.
3. Ingresos propios.
4. Otro tipo de transferencias, legados y donaciones.
5. Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.
6. Endeudamiento.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su Art. 211 determina el acceso al endeudamiento en los GAD.

“ Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales pueden acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus recursos en un período. Los ingresos provenientes del endeudamiento constituyen ingresos no permanentes y únicamente financiarán egresos no permanentes, es decir programas y proyectos de mediano y largo plazo debidamente priorizados en sus respectivos planes de desarrollo territorial y que contribuyan al Plan Nacional de Desarrollo. Los gobiernos autónomos parroquiales rurales podrán financiarse con fondos provenientes del Banco del Estado, de conformidad con su ley constitutiva” (COOTAD, 2010).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas contiene una regla fiscal entorno al endeudamiento y sus límites en los GAD. Esta norma en el cuarto artículo no numerado de la “Sección II de la Regla de Deuda y otras Obligaciones”, establece los siguientes criterios.

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

*En caso de que los recursos de endeudamiento a los que se refiere este artículo se destinen a proyectos de agua potable, alcantarillado y manejo integral de desechos sólidos, estos límites podrán incrementarse en los numerales 1 y 2 a 300% y 40% respectivamente. (...)” (COPF, 2010)*

Asimismo, la norma prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder financiamiento a GAD que hayan superado los límites establecidos o que la superen por efecto de la operación crediticia.

## Objetivo

El análisis de la deuda de los gobiernos subnacionales y el financiamiento climático son dos aspectos críticos en la agenda actual de la gestión gubernamental y la sostenibilidad ambiental. Estos temas se entrelazan de manera compleja, ya que la deuda de los gobiernos locales puede influir en su capacidad para abordar desafíos climáticos y ambientales, al tiempo que los flujos financieros climáticos pueden impactar en su posición financiera.

Por lo que el objetivo de este documento es en un primer momento analizar los límites de endeudamiento de los GAD provinciales y cantonales, puesto que, si los GAD superan estos límites normativos de endeudamiento, los márgenes de maniobra a nivel de sus finanzas públicas se verían afectados, por otro lado, se analiza qué es el financiamiento climático y

qué es lo que este busca, para finalmente entrelazar esta relación, que muchas veces se ve compleja, y determinar en qué ámbitos aporta hacia desarrollo sostenible.

## Metodología

Para el análisis de estos datos se tomó como fuente la información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de los años 2018 al 2020 a nivel provincial y cantonal, ya que estos niveles de gobierno tienen un mayor número de competencias en comparación con los gobiernos parroquiales, así mismo tienen una mayor facultad normativa para generar recursos propios.

De acuerdo con el mismo MEF el servicio de la deuda: “Mide el grado de deuda que tiene el GAD respecto a los ingresos totales menos los ingresos de financiamiento” (MEF, 2021)

Mientras que el stock de la deuda: “Mide la relación entre deuda total y los ingresos totales de cada GAD” (MEF, 2021)

Para el análisis, se calculó un promedio simple entre el 2018 -2020, para cada GAD por cada nivel de Gobierno Provincial y Cantonal, posteriormente, a través de estadísticos descriptivos se obtuvo la media y la desviación estándar, con estos valores se determinaron los cuatro rangos de movilidad por cada nivel de gobierno.

Es necesario considerar que los GAD que están cerca de los límites normativos, no es que están mal, entendiendo que el adquirir deuda no es una medida negativa per sé, por lo que, estar en el rango 4 indica que estos GAD durante el periodo de análisis tienen un servicio de la deuda y stock más grande en comparación con los demás GAD de su nivel de gobierno. Así mismo, los GAD que están en el rango 1, que presentan niveles bajos de endeudamiento, también son casos sujetos de análisis específicos de sus finanzas subnacionales.

## Desarrollo

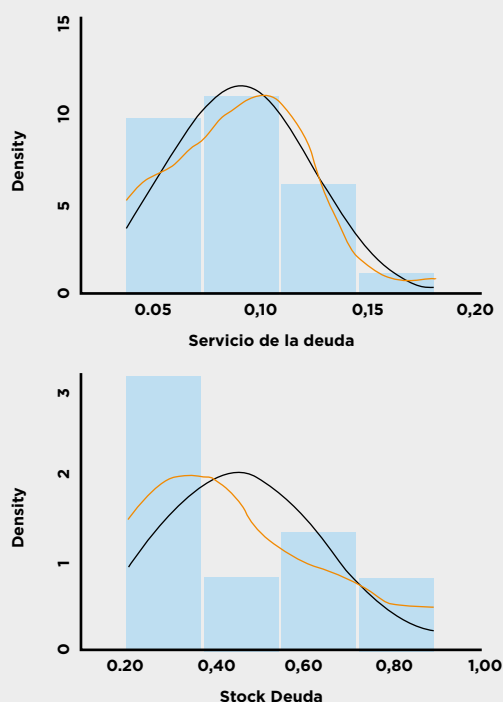
### Análisis provincial

Al revisar los histogramas, tanto del servicio de la deuda como del stock de la deuda a nivel provincial, se logra identificar que la distribución de datos es asimétrica positiva y con un sesgo hacia la izquierda; es decir, la mayor concentración se encuentra en:

- Servicio de la deuda, entre el rango de 0,04 - 0,15, la densidad de kernel mantiene las características de la distribución.
- Stock de la deuda, entre el rango de 0,20 - 0,70, la densidad de kernel mantiene las características de la distribución.

El resultado del análisis de kernel es una estimación suavizada, esta estimación se representa a través de la curva azul continua de densidad de kernel, lo que indica que la tendencia de estos indicadores se puede seguir prolongando, esto se debe también a que los datos no presentan valores atípicos durante el periodo analizado.

**Ilustración 1.** Histograma de servicio y stock de la deuda con curvas de densidad normal y kernel provincia



Elaboración propia en función de la información del MEF.

Al revisar esta información a nivel de mapas, se puede observar que ningún GAD provincial, en promedio, supera los límites establecidos en norma. Para la gráfica se ha utilizado los siguientes rangos, considerando la media y la desviación estándar de los datos promedio de los tres años:

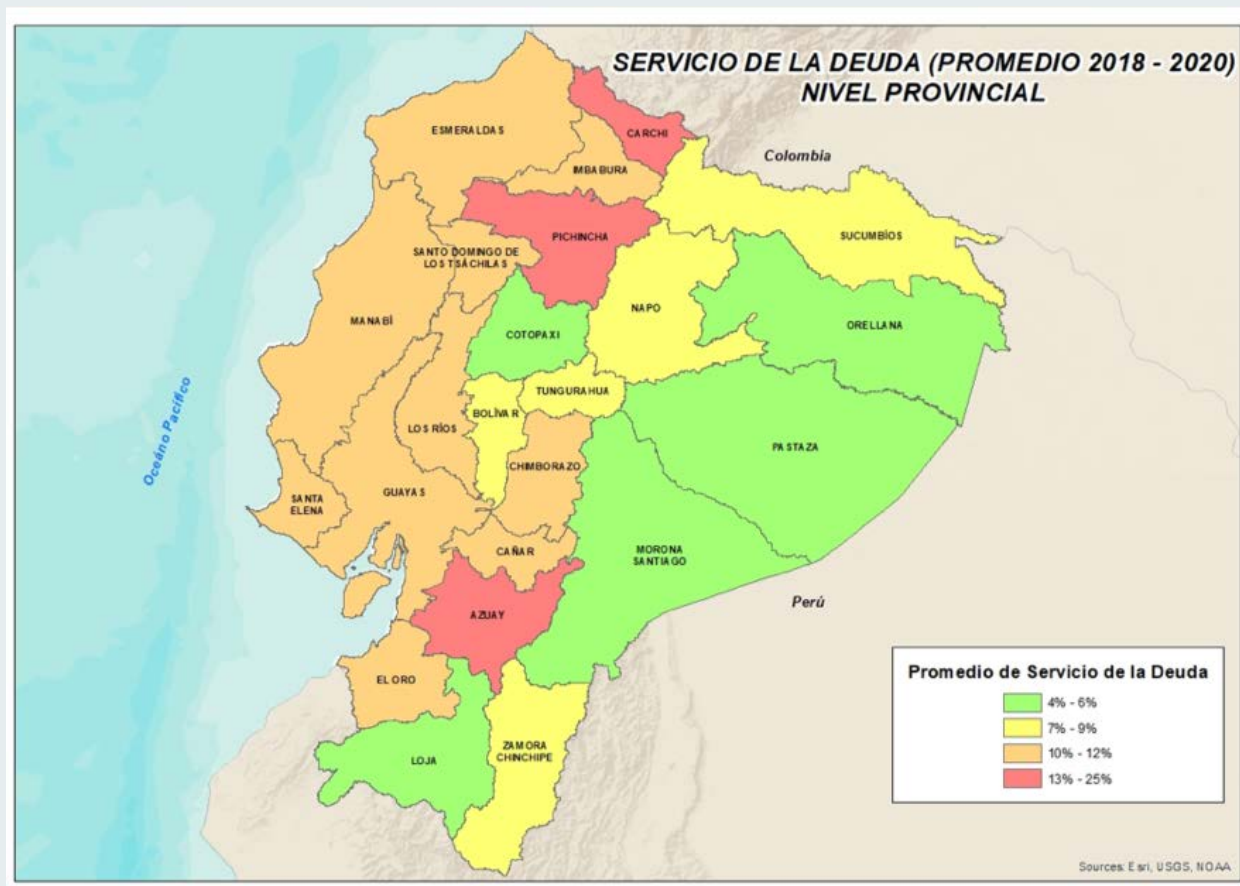
**Tabla 1.** Rangos de stock de la deuda y servicio de la deuda

<b>Servicio de la Deuda Provincial</b>		<b>Stock de la deuda Provincial</b>	
Verde	6%	Verde	25%
Amarillo	9%	Amarillo	45%
Naranja	12%	Naranja	64%
Rojo	25%	Rojo	200%

Elaboración propia en función de la información del MEF.

Para el servicio de la deuda los GAD provinciales que se encuentran con valores menores a la media (9%) son 11 GAD, mientras que los que se encuentran sobre la media son los 12 restantes, de los cuales Pichincha (18%), Carchi (13%) y Azuay (13%) están sobre la media más la desviación estándar (19%) y cerca de los límites normativos.

**Mapa 1.** Servicio de la deuda nivel provincial

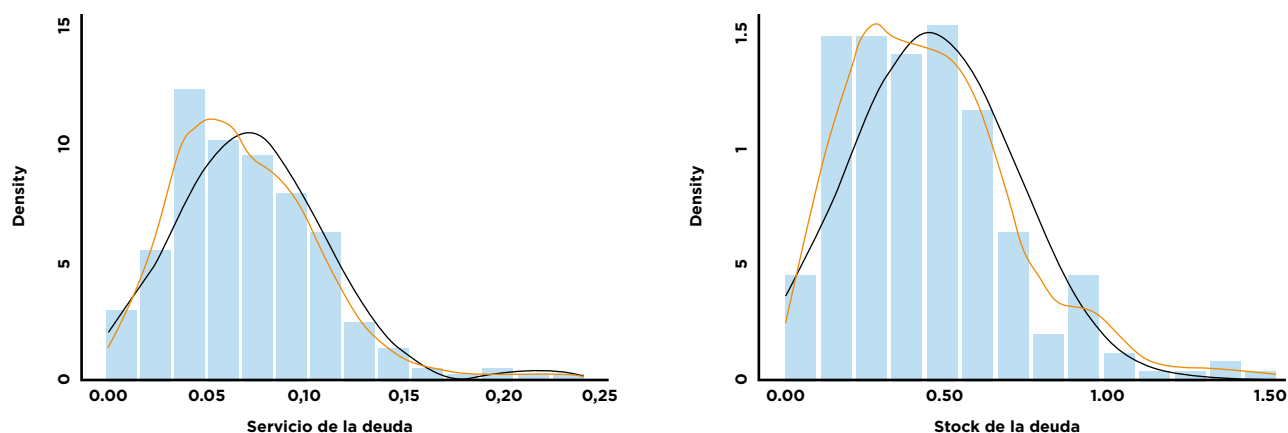


Elaboración propia en función de la información del MEF.





**Ilustración 2.** Histograma de servicio y stock de la deuda con curvas de densidad normal y kernel cantonal



Elaboración propia en función de la información del MEF

Al revisar esta información a nivel de mapas se puede observar que ningún cantón, en promedio, supera los límites establecidos en norma; para la gráfica se ha utilizado los siguientes rangos, considerando la media y la desviación estándar de los datos promedio de los tres años:

**Tabla 2.** Rangos de stock de la deuda y servicio de la deuda

Elaboración propia en función de la información del MEF

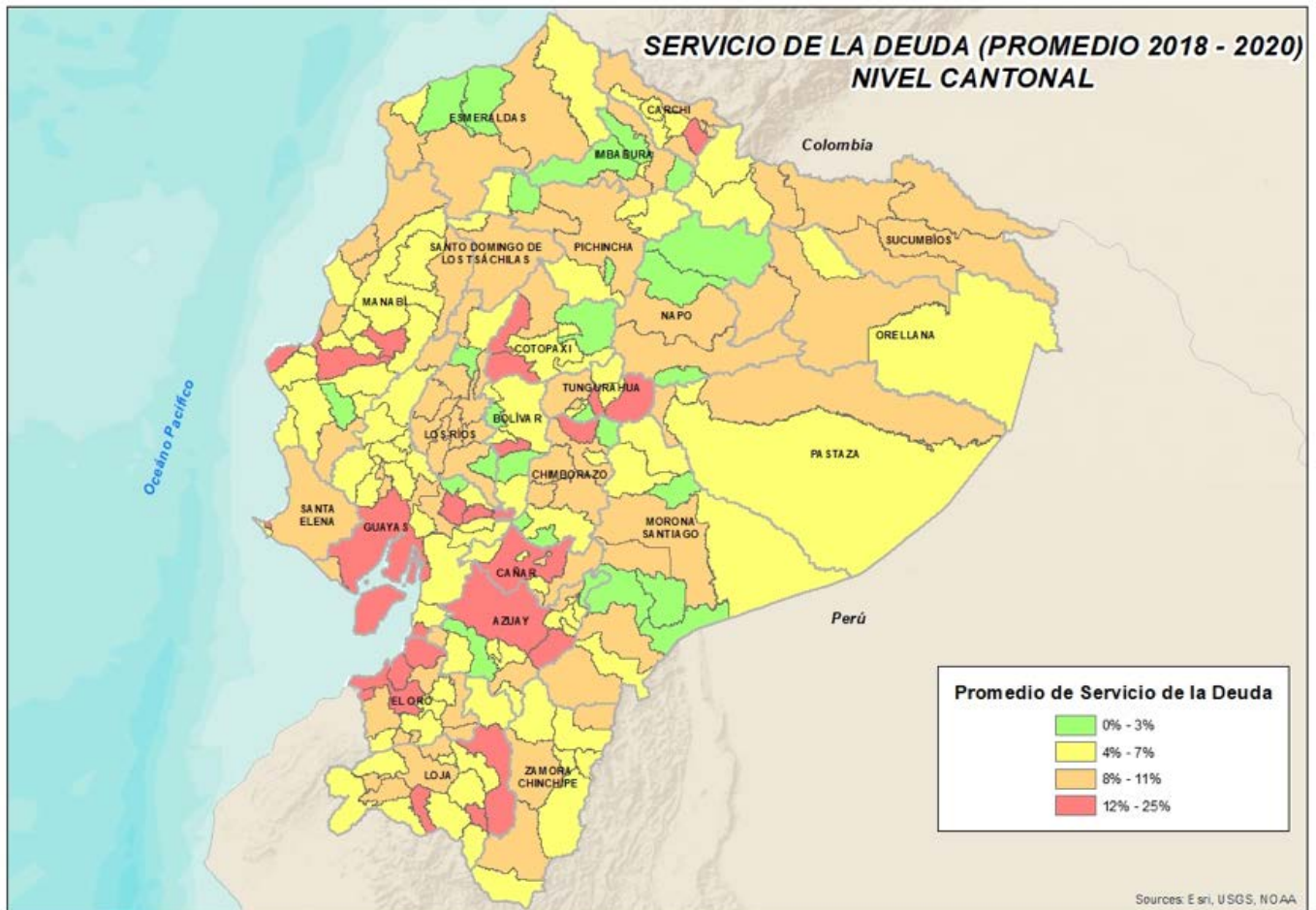
<b>Servicio de la Deuda Cantonal</b>		<b>Stock de la deuda Cantonal</b>	
Verde	3%	Verde	19%
Amarillo	7%	Amarillo	46%
Naranja	11%	Naranja	72%
Rojo	25%	Rojo	200%

Para el servicio de la deuda los GAD cantonales que tienen valores menores a la media (7%) son 108 GAD, mientras que los que se encuentran sobre la media son los 106 restantes, de los cuales: General Antonio Elizalde (Bucay) (20%), El Guabo (21%) y Portoviejo (23%) están cerca de los límites normativos. Cabe indicar que al revisar la información anualmente, durante el periodo analizado, hay cuatro GAD que han superado los límites normativos:

<b>GAD MUNICIPAL</b>	<b>AÑO</b>	<b>Servicio de la deuda</b>
Portoviejo	2018	0,28
Milagro	2019	0,25
El Guabo	2019	0,37
General Antonio Elizalde	2020	0,30

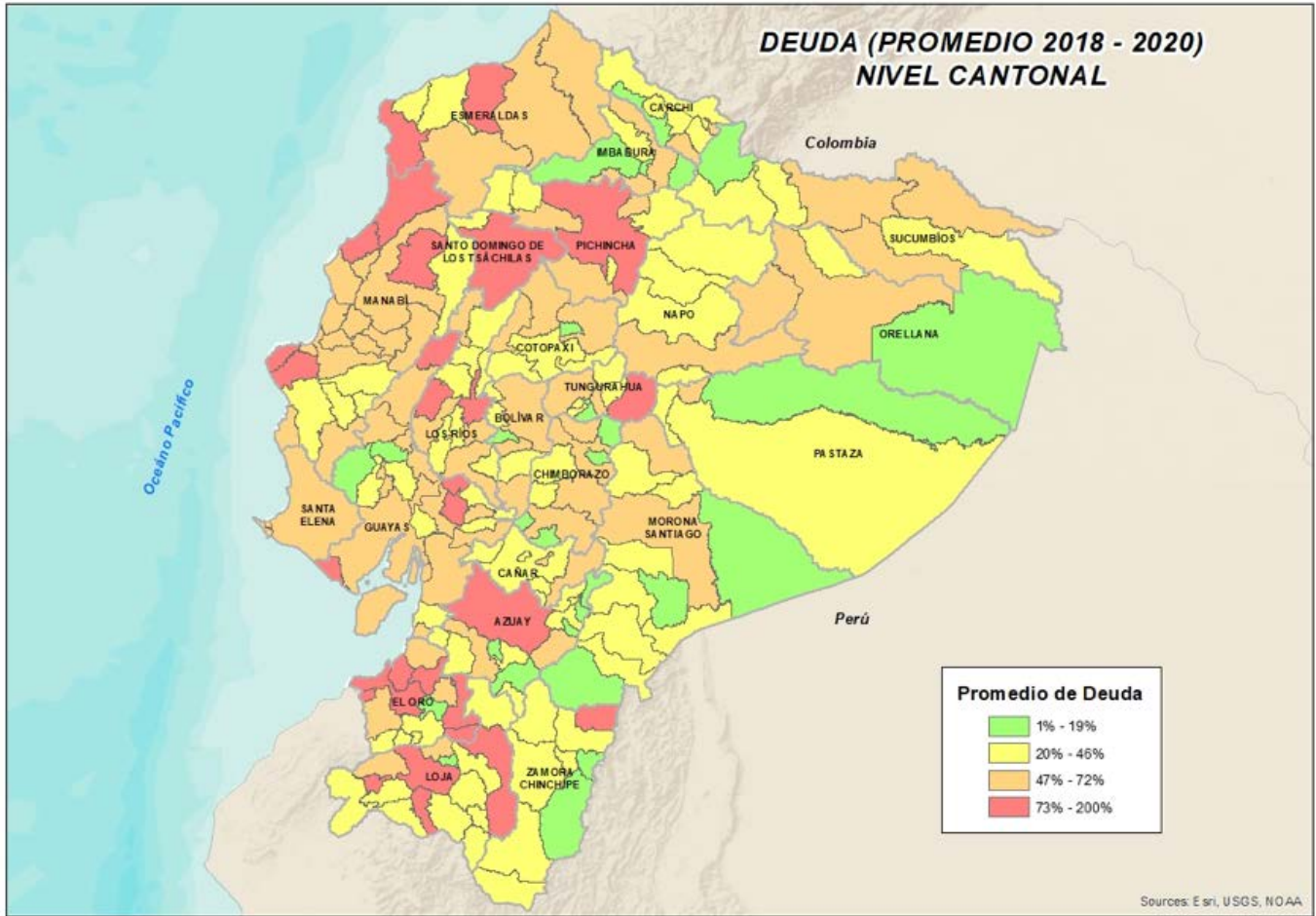


Los GAD que superan los límites normativos deben desarrollar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal, aprobado por el ente rector de las finanzas públicas, esto de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.



Elaboración propia en función de la información del MEF

Para el stock de la deuda los GAD cantonales que se encuentran con valores menores a la media (46%) son 120 GAD, mientras que los que se encuentran sobre la media son los 101 restantes de los cuales: Cuenca (100%), Milagro (104%), Huaquillas (106%), Ventanas (117%), Santo Domingo (120%), Alfredo Baquerizo Moreno (Jujan) (131%), Quito (140%), Manta (153%) están sobre el 100% y cerca de los límites normativos.



Elaboración propia en función de la información del MEF

Los GAD cantonales de las provincias Amazónicas del centro sur que son: Pastaza, Morona y Zamora Chinchipe, presentan un valor máximo promedio de 88,9% (El Panguí – Zamora Chinchipe) y un valor mínimo de 4.1% (Logroño – Morona Santiago).

## Financiamiento climático

De acuerdo con el informe “Calentamiento global de 1,5 °C” del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático - IPCC<sup>1</sup>, por sus siglas en inglés, presentada en la 48ª reunión del IPCC celebrada en octubre de 2018 (Incheon, República de Corea), es de vital importancia tomar medidas para hacer frente al cambio climático y limitar el calentamiento global a 1,5°C por encima de los niveles preindustriales al 2025.

“ Según los informes especiales del sexto ciclo de evaluación del IPCC, América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo donde se prevé que sean más intensos los efectos e impactos del cambio climático, como las olas de calor, la disminución del rendimiento de los cultivos, los incendios forestales, la destrucción de los arrecifes de coral y los fenómenos relacionados con un nivel del mar extremo. Por lo tanto, limitar el calentamiento global

<sup>1</sup> The Intergovernmental Panel on Climate Change. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático fue creado en 1988 para facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

*muy por debajo de los 2°C, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de París, es importante para reducir los riesgos relacionados con el clima en una región que ya de por sí se enfrenta a asimetrías económicas y sociales respecto a su desarrollo sostenible” (Organización Meteorológica Mundial, 2020).*

“ Las evidencias científicas son inequívocas: el cambio climático es una amenaza para el bienestar humano y la salud del planeta. Cualquier nuevo retraso en la acción mundial concertada hará que se pierda la breve y rápida oportunidad de asegurar un futuro habitable” (IPCC, 2022).

El cambio climático constituye uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la humanidad en la actualidad. Sus consecuencias son cada vez más evidentes y representan una amenaza para la estabilidad de los ecosistemas y la calidad de vida. Bajo este enfoque los GAD desempeñan un papel fundamental en la mitigación y adaptación al cambio climático en sus territorios, enmarcados en sus competencias y funciones.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el COOTAD, los GAD tienen la opción de obtener endeudamiento para financiar inversiones a mediano y largo plazo que no puedan ser cubiertas con sus propios recursos en un periodo determinado. Los ingresos derivados del endeudamiento se consideran ingresos no permanentes y solo se destinarán a cubrir gastos no permanentes (programas y proyectos) priorizados en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Adicional, y principalmente en los territorios en donde habitan pueblos y nacionalidades indígenas, los planes de vida vienen a constituir un elemento de planificación que no pueden pasar desapercibidos por los GAD; por lo que, los recursos obtenidos a través del endeudamiento deben destinarse exclusivamente a **inversión pública**. Bajo la realidad climática actual, la inversión debe buscar transitar hacia la sostenibilidad a través de alternativas en las relaciones económicas y sociales.

De acuerdo con las Naciones Unidas, la financiación del clima contribuye a que los países puedan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así mismo aporta a la adaptación de los efectos del cambio climático en las comunidades. La CMNUCC define al financiamiento climático como: “el financiamiento climático abarca los recursos financieros necesarios para combatir el cambio climático y adaptarse a sus consecuencias. Su propósito fundamental radica en la movilización de fondos que respalden proyectos, iniciativas y políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y fortalecer la capacidad de comunidades y naciones para hacer frente a los impactos del cambio climático (adaptación). Este tipo de financiamiento desempeña un papel crítico en la respuesta a los desafíos climáticos a nivel global”.

La financiación pública realizada a través de los gobiernos es esencial para financiar acciones para las cuales no hay disponible financiación privada o que normalmente no la atraerían. La financiación pública suele destinarse a inversiones que contribuyen a un bien público, en algunos casos fomenta la participación y financiamiento de empresas privadas, ya que puede abrir nuevos nichos de mercado a través de nuevos productos (Naciones Unidas, 2023).

A partir del informe de New Climate Economy, lanzado en 2018, se desprende que una acción audaz en relación al cambio climático podría generar un beneficio económico directo de hasta **26 billones de dólares estadounidenses para el año 2030**, en contraste con la situación actual. Cabe destacar que esta cifra es una estimación conservadora (Naciones Unidas, 2023).



Por otro lado, al ser los gobiernos locales quienes están más cercanos a las necesidades territoriales y enmarcados en su autonomía administrativa y financiera, pueden transitar hacia nuevos enfoques que transformen los actuales esquemas de financiamiento local, para esto, los consorcios y mancomunidades son una ventana de oportunidad para la acción climática, estas formas de colaboración entre gobiernos subnacionales deben contar con compromiso político, técnico, visión de largo plazo y aportes de recursos fijos. También, pensando desde otro ámbito de la asociatividad, más allá de la infraestructura como se ven actualmente los mecanismos de asociación, sino reflexionar sobre la ejecución desde un enfoque de participación con las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades son espacios de oportunidad para el desarrollo sostenible y que permitirán movilizar recursos no solo financieros, esto bajo el enfoque de que son estas comunidades las que en el tiempo han sido y son quienes protegen sus territorios.

El financiamiento climático abre la posibilidad de buscar **nuevas alternativas de financiamiento a nivel de gobiernos** como son la emisión de bonos verdes, sociales, creación de impuestos verdes (considerando análisis de carga fiscal al público), creación de fondos / fideicomisos de conservación de ecosistemas, apertura a mercados de carbono y biodiversidad, fomento productivo en bioeconomía entre los principales; sin embargo, es necesario mencionar que también hay limitaciones globales y locales, entre estos se puede mencionar que los actuales flujos financieros mundiales son insuficientes y que la mayor parte de la financiación se destina a la reducción de emisiones (mitigación) más no a la adaptación de los cambios climáticos y finalmente los impactos climáticos pueden frenar el crecimiento económico.

Por lo que al analizar el endeudamiento y las finanzas climáticas, nos llevan a pensar que su articulación puede aportar en la sostenibilidad fiscal y ambiental, a través del financiamiento a iniciativas climáticas, pensando en la sostenibilidad de largo plazo, también nos lleva a pensar en la planificación y que es necesario que los planes de vida de pueblos indígenas puedan ser abordados también en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD. Además, entender cómo los flujos financieros climáticos se integran con la estructura financiera local puede permitir una mejor coordinación y optimización de recursos para abordar los desafíos del cambio climático.

En resumen, el análisis integral de la deuda de los gobiernos subnacionales y el financiamiento climático es esencial para lograr una gestión financiera eficiente y sostenible que aborde de manera efectiva los desafíos del cambio climático a nivel local y global.





## Conclusiones

---

De acuerdo con el análisis realizado en este documento, los GAD provinciales y municipales, en promedio, entre el 2018 -2020 no superan los límites del servicio de la deuda (25%) y del stock de la deuda (200%) establecidos en norma, sin embargo esta realidad puede cambiar en un periodo fiscal determinado, debido principalmente a que los GAD pueden endeudarse y si esta deuda flotante y/o soberana no cumple con parámetros de planificación, priorización y análisis integral de las finanzas subnacionales, el endeudamiento en vez de ser un elemento movilizador para la ejecución de inversión pública se puede convertir en una carga fiscal insostenible para las provincias y cantones.

El análisis integral de las finanzas locales debe contar con elementos como el déficit y superávit en cuenta corriente, de inversión, de financiamiento y presupuestario. Así como análisis de indicadores de gasto e indicadores de ingresos como el de autonomía financiera. Estos análisis permitirán determinar la capacidad de endeudamiento y la generación de ingresos para asegurar que los niveles de endeudamiento sean manejables y no pongan en riesgo la estabilidad financiera de los gobiernos locales.

Los GAD deben garantizar la sostenibilidad de su deuda, es decir, la capacidad de cumplir con los pagos en los plazos acordados y que estos recursos sean destinados a programas y proyectos, previamente priorizados, que cuenten con mecanismos de presupuestos participativos, anclados a la realidad local y que contribuyan a la mitigación y adaptación al cambio climático.

La acción climática implica inversiones significativas, principalmente en manejo de recursos hídricos, nuevos sistemas energéticos, planificación del suelo, gestión de riesgos en adaptación y mitigación, infraestructura en soluciones basadas en la naturaleza, fomento productivo en bioeconomía entre otros; sin embargo, la inacción climática puede ser mucho más cara, ya que los diferentes fenómenos como sequías, inundaciones, olas de calor afectan a la producción de las diferentes localidades y por ende a varias actividades económicas, que se traducen al final de día en el producto interno bruto de los países, empleo, recaudación de impuestos, entre los principales.

## Bibliografía

---

COOTAD. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. ECUADOR.

COPF. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. ECUADOR.

Ecuador. (2008). Constitución de la República. Ecuador.

Falleti, T. G. (2006). Teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. Argentina: Instituto de Desarrollo Económico Y Social.

IPCC. (2022). Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability.

MEF. (2021). Ministerio de Economía y Finanzas Ecuador. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/indicador-de-situacion-financiera/#:-:text=El%20ISF%20es%20un%20instrumento,corto%2C%20mediano%20y%20largo%20plazo>.

Naciones Unidas. (2023). Acción por el clima. Obtenido de <https://www.un.org/es/climate-change/why-finance-climate-action>

Organización Meteorológica Mundial. (2020). El estado del clima en América Latina y el Caribe . ISBN 978-92-63-31272-3.