

LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y SU IMPACTO EN EL PRESUPUESTO DEL GAD DE ATACAMES, PERIODO, 2018 – 2022

Gustavo Efraín Bermeo Ochoa
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

El gobierno autónomo descentralizado de Atacames recibe ingresos provenientes del gobierno central, para ejecutar sus proyectos y honrar sus obligaciones especialmente las de gasto corriente (sueldos). Asimismo, y con el propósito de contar con ingresos propios que en parte cubran sus proyectos emite ordenanzas por contribuciones especiales. Las recaudaciones derivadas por contribuciones generaron mucha renuencia por parte de la sociedad atacameña, situación que no permitió recaudar los valores establecidos, volviéndose un conflicto en tiempos de elecciones, lo cual, derivó en mayores niveles de cartera vencida. La investigación utiliza el método descriptivo - analítico, que examina los rubros (retorno del capital y cartera vencida) durante el periodo, 2018 – 2020; Estos aportes han permitido al GAD ejecutar obras de interés colectivo para la sociedad atacameña. El objetivo de la presente investigación es realizar un análisis de las contribuciones especiales y su impacto en el desarrollo local.

Palabras clave: contribuciones especiales, cartera vencida, municipio, retorno de capital.

ABSTRACT

The decentralized autonomous government of Atacames receives income from the central government, to carry out its projects and honor its obligations, especially current spending (salaries). Likewise, and with the purpose of having its own income that partly covers its projects, it issues ordinances for special contributions. The collections derived from contributions generated a lot of reluctance on the part of the Atacameño society, a situation that did not allow the collection of the established values, becoming a conflict at election time, which led to higher levels of overdue portfolio. The research uses the descriptive-analytical method, which examines the items (return of capital and past-due portfolio) during the period, 2018 - 2020; These contributions have allowed the GAD to execute works of collective interest for the Atacameño society. The objective of this research is to carry out an analysis of the special contributions and its impact on local development.



Keywords: special contributions, past due portfolio, municipality, return on capital.

1. Introducción

Los gobiernos autónomos descentralizado cuentan con un alcalde y un concejal elegidos mediante referéndum (Revorio, 2018). Estos cabildos tienen la autonomía para realizar diversas funciones, como planificar el desarrollo y ordenamiento territorial, controlar el uso y ocupación del suelo, construir caminos urbanos, proveer servicios de agua potable, alcantarillado, recolección y disposición final de residuos sólidos, establecer tarifas y contribuciones especiales para mejorar y gestionar el tránsito y transporte público, así como crear y mantener catastros y proteger reliquias culturales, entre otras (Cordero Torres, 2018).

La Asamblea Legislativa de Ecuador (2000) aprobó el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual establece la implementación de un nuevo modelo de descentralización obligatoria y progresiva (Jordan & Sanchez, 2021). Este cuerpo legal busca descentralizar el tradicional proceso discrecional de devolución de poder y finanzas, y se convierte en una redefinición de las estructuras estatales, mediante la transferencia de poder elimina la discrecionalidad (Jaramillo Cuesta, 2017).

La experiencia de descentralización en Ecuador ha sido tradicionalmente caracterizada por aspectos fiscales de devolución selectiva, lo cual, pone en riesgo la integridad del proceso (Benabent & Vivanco, 2019). Se han identificado tres elementos principales de este proceso fallido: (1) la falta de capacidad de las unidades locales para gestionar los recursos, (2) la desconexión entre mayores recursos y mayor capacidad, y; (3) la priorización de recursos orientada hacia las ciudades más grandes (de Córdoba & Cruz, 2017).

2. Marco Teórico Referencial

2.1. Contribuciones especiales en la legislación ecuatoriana

La legislación ecuatoriana no incluye el concepto de inversión especial en mejoramiento, aunque hay menciones a una inversión especial en la Carta Magna en los artículos 287 y 301. Diferentes autores han puesto de manifiesto definiciones, que coinciden en que una contribución especial a la mejora es una dedicación cuya producción beneficia a la obra



pública, la previsión social o la acción estatal. Sin embargo, aún existen elementos diferentes (Abad Llerena, 2012).

El objetivo de la contribución especial es otorgar beneficios reales o constructivos a los inmuebles de la ciudad de acuerdo con las normas vigentes de construcción de obras públicas (Freire Oña, 2022). Estas contribuciones son obligatorias para los propietarios de inmuebles en áreas urbanas, creadas de conformidad con la legislación vigente sobre la distribución de territorios cantonales (Vásquez, 2017). Se define a las contribuciones especiales como tributos, y se aplican únicamente a los inmuebles urbanos que se benefician de la construcción de equipamientos públicos (Calixto Fariño, Carrillo Zambrano, & Pérez, 2018).

Las contribuciones especiales están relacionadas con beneficios percibidos por los propietarios de inmuebles, sin hacer distinciones entre bienes muebles o inmuebles (Juca Freire, 2018). Además, las contribuciones especiales se consideran un tipo de impuesto cuyo presupuesto se basa en los ingresos generados por la realización de obras públicas o actividades estatales. De su lado, la legislación española, separa el concepto de obra pública de servicios, y reconoce dos tipos de contribuciones especiales: para mejoras, que financian obras públicas que generan valorización de la propiedad, y de seguridad social, que involucran la oferta de mano de obra para prestaciones sociales (Erba, 2017).

Las contribuciones especiales tienen una actividad administrativa que se enfoca principalmente en resolver problemas individuales, sin ignorar el interés público. Sin embargo, en esta inversión la actividad tiene como objetivo principal satisfacer el interés general y, al mismo tiempo, crear un interés especial para ciertas personas (Delgado, 2019).

El séptimo censo de población y sexto de vivienda (2010) evidenció que Ecuador registró un marcado cambio de una sociedad rural a una urbana al residir los dos tercios de la población en ciudades (Morocho Guanuchi, 2017). Esto implicó que los desafíos que enfrenta el país en provisión de servicios básicos, movilidad, generación de empleo, entre otros, son problemas urbanos (Martínez, 2019). Sin embargo, no debe ignorarse la implementación de políticas de desarrollo rural necesarias.

El marco legal que regula las facultades tributarias de los municipios es el COOTAD. En esencia, refleja las disposiciones emanadas sobre impuestos a la propiedad y contribuciones especiales a la mejora de la Ley de Planificación Municipal. El artículo 569 de este cuerpo legal, la contribución especial a la mejora es el beneficio real o constructivo que las obras

públicas brindan a los bienes de la ciudad (Abad Llerena, 2012). Los municipios tienen el derecho de dictar y aprobar ordenanzas para regular la aplicación de los impuestos establecidos en esta ley, y es responsabilidad del alcalde ejecutar los puntos de la ordenanza tributaria.

Las contribuciones especiales las realiza cualquier autoridad facultada para ello, mientras que las contribuciones especiales mejoradas las realizan los municipios descentralizados. Además, en general, una "contribución especial" se refiere a un impuesto pagadero "a personas físicas o grupos sociales por beneficios derivados del empleo o gasto o actividades públicas especiales", mientras que "contribución de mejoras" es una actividad especial si el deudor está interesado en el servicio público que puede beneficiarlo. Una contribución especial es generalmente un impuesto cuyo hecho imponible consiste en servicios o beneficios resultantes de la realización de obras públicas, asistencia social u otras actividades de política pública (Benabent & Vivanco, 2019).

Las Contribuciones Especiales se definen como contribuciones obligatorias, recaudadas en proporción a los beneficios especiales derivados para la propiedad inmueble de una obra o mejora pública específica, emprendida en interés general. Sus características esenciales son:

- a) La coactividad: igual que las tasas, pertenecen al grupo de los ingresos coactivos de carácter fiscal,
- b) Se exigen como consecuencia del beneficio recibido por un grupo concreto de ciudadanos, que son los únicos obligados a su pago. Presidida, por tanto, e igual que la tasa, por el principio de beneficio,
- c) Su cuantía es proporcional a tales beneficios, que se plasman en mejoras específicas de carácter real: y,
- d) Son ingresos por cuenta de capital, generalmente típicos de las Haciendas de niveles inferiores.

2.2. Beneficios de la contribución especial

La contribución especial y el beneficio recibido por el contribuyente es el aporte establecido como contribución que se fundamenta en la existencia de un beneficio para los obligados al pago, el beneficio no es para este grupo de personas debido a que la obra tiene una dimensión general al beneficiar a un número de ciudadanos con la obra pública, el establecimiento o ampliación de servicios públicos.

Sin embargo, se reconoce que la aplicación de la determinación presuntiva no está exenta de polémica, especialmente por el efecto negativo que podría tener lugar debido a que los propietarios de los inmuebles ubicados en la zona determinada como de beneficio podrían ver afectado el valor de sus bienes por el decrecimiento de estos en situaciones puntuales (Calderón Hoffmann, Dini, & Stumpo, 2016).

Precisamente, el elemento diferenciador de la contribución (respecto de los impuestos y las tasas) es, la ventaja real que recibe el contribuyente al ver satisfecho un interés general y que es el presupuesto esencial que justifica su creación.

2.3. El gobierno autónomo descentralizado municipal, y la ley

Los gobiernos autónomos municipales descentralizados, son personas jurídicas que gozan de autonomía administrativa y financiera, y dentro de sus competencias se encuentran las prestaciones de servicios públicos especialmente servicios básicos (alcantarillado, agua potable, entre otros), sin embargo, para la prestación de estos servicios se debe contar con una normativa que regule y establezca ciertos tributos, para eso se debe crear ordenanzas preceptuadas en la ley: "Art.57, literal c.).- “Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras". En este epígrafe se recoge lo que determina la Constitución, de facultarles a los concejales de los municipios el rol de legisladores locales, dentro de sus competencias, tal como se establece en el COOTAD: "El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal".

De conformidad con el Código Tributario Art. 6. Señala: “Fines de los tributos.- Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional”. Si este cuerpo legal establece que las tasas e impuesto serán para el desarrollo y mejoras nacionales, porque no se eximen de pago los predios que aún no se encuentran con implementos básicos (Sagba Ausay, 2019).

2.4. Las tasas municipales en el COOTAD

Las tasas son pagos que los contribuyentes realizan al sujeto pasivo por los servicios públicos recibidos, y su regulación se encuentra en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuyo fragmento preceptúa: "Art. 566.- Las municipalidades y distritos metropolitanos tienen la facultad de aplicar tasas retributivas por los servicios públicos establecidos en este Código" (Abad Llerena, 2012).

3. Metodología

En el presente Artículo se utiliza la investigación descriptiva para indicar el comportamiento de las estadísticas utilizadas, cuyas variables se miden de forma independiente. La obtención de datos se realizó mediante la investigación bibliográfica y mediante una visita técnica al GAD municipal de Atacames. Con base al levantamiento de información se procedió a realizar el análisis de datos comparando así con el contexto actual del cantón Atacames. Adicionalmente, con el fin de identificar los tipos de beneficios de obras públicas permitidas que se pueden recuperar, se recomiendan las áreas de impacto para determinar los beneficios elegibles. Adicionalmente se realizó un análisis de las ordenanzas del cantón Atacames, denominada "Reforma a la ordenanza para la determinación y recaudación de la contribución especial de mejoras por obras realizadas por el GAD municipal en el cantón Atacames.

Resultados y debate

Los recursos recibidos por el GAD de Atacames por parte del Gobierno Central, fueron insuficientes en el período en estudio (2018 – 2022) para realizar la obra pública, cuyos fondos fueron canalizados en su mayoría a cubrir gasto corriente del Municipio, como se muestra en el siguiente detalle:

Ingresos y gastos Municipio Atacames (alícuotas frente a sueldos; miles de USD)					
Detalle	2018	2019	2020	2021	2022
Alícuota	5798	5202	3211	4735	5758
Sueldos	7243	4928	4928	6401	6611
Diferencia	-1444	274	-1716	-1666	-853
Porcentaje de influencia	125%	95%	153%	135%	115%

Tabla 1.- Comparativa de las Aícuotas con los Sueldos GADMA

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

Asimismo, al adicionar los recursos provenientes de contribuciones especiales, tampoco cubrieron los sueldos de los empleados y funcionarios de este municipio, evidenciando que los recursos asignados por Ley no se orientaron a obras de infraestructura debido a un exceso de gasto en remuneraciones, que en varios años presentaron déficits, siendo financiados con otros ingresos (recaudación de impuestos, alcabalas, tasas y contribuciones, recaudaciones especiales, entre otros) aspectos muy comunes en cabildos pequeños del país.

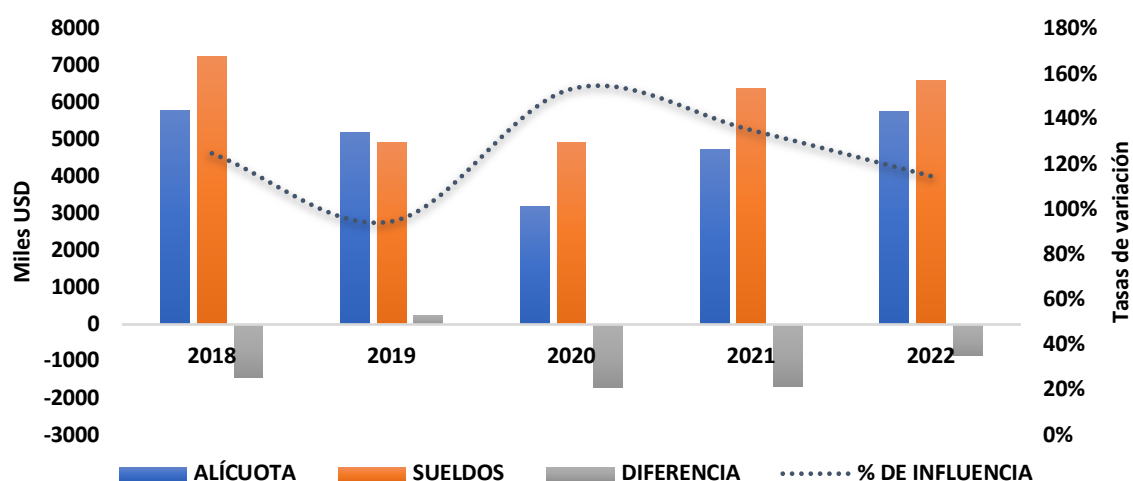


Ilustración 1.- Comparativa de las Aícuotas con los Sueldos GADMA

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

En la tabla se 2 muestra los valores que por concepto de asignaciones ha recibido el GAMA, apreciándose que durante el año 2020 la asignación se redujo frente a los otros años de la serie debido a la crisis sanitaria de COVID-19, situación que obligó al Gobierno Central reducir sus asignaciones significativamente a los municipios y prefecturas del país, en especialmente a Atacames, Samborondón y Eloy Alfaro, al reducirlos en alrededor de 72% de su alícuota mensual, complicando la gestión financiera y administrativa de éstos, situación que complicó el pago de nómina salarial, aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), fondos de terceros, compromisos con acreedores y con instituciones públicas crediticias.

Ingresos por concepto de alícuotas (miles de USD)					
Detalle	2018	2019	2020	2021	2022
Asignación	5798	5202	3211	4735	5758

Tabla 2.- Alícuotas GADMA

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

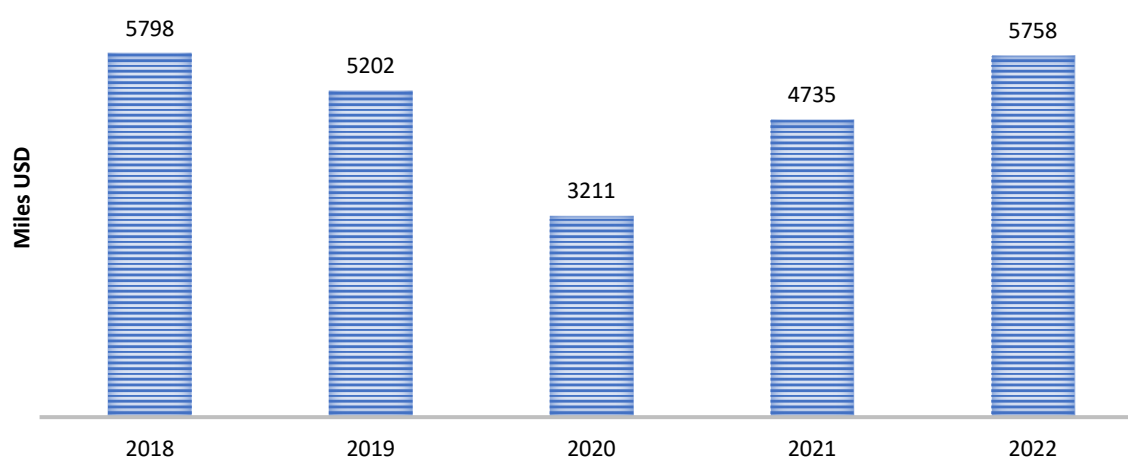


Ilustración 2.- Alícuotas GADMA

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

En la tabla 3 y en la ilustración 3 se visualizan los valores recibidos por alícuotas desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los valores recaudados por concepto de Contribuciones Especiales por Mejoras (CEM), donde se observa que la relación entre las CEM con las Alícuotas es muy marginal, como se observa en el siguiente detalle.

Alícuotas frente a las Contribuciones especiales (miles de USD)					
Detalle	2018	2019	2020	2021	2022
Alícuota	5798	5202	3211	4735	5758
CEM	0,563	0,774	0,448	0,247	0,24
Total	5798,92	5202,67	3211,90	4734,95	5758,26
Porcentaje de aporte	0,01%	0,00%	1,40%	5,22%	4,21%

Tabla 3.- Comparativa de aporte de las CEM con las Alícuotas GADMA

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

En 2018 el porcentaje marginal recaudado por CEM fue de apenas el 0.01%, en 2019 fue nulo prácticamente, (0.001%), en 2020 ascendió a 1.40%, en 2021 a 5.22% y en 2022 fue de 4.21%. Estos flujos muestran la recaudación de las CEM realizadas por el GADMA.

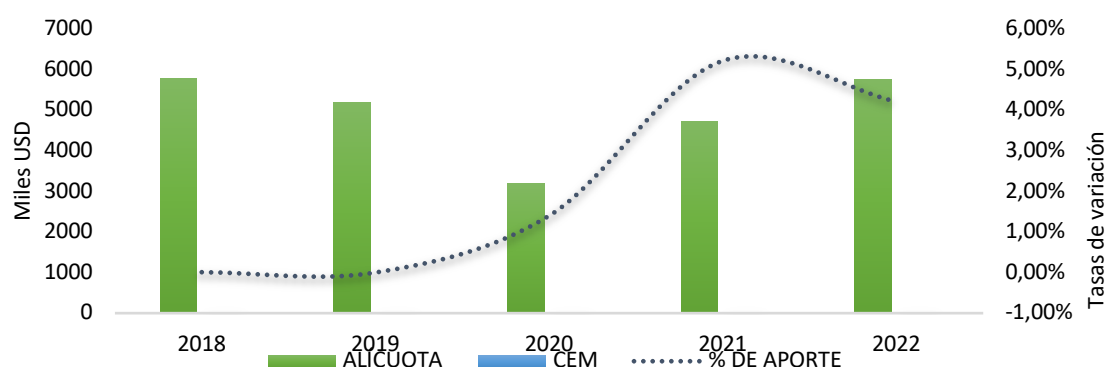


Ilustración 3.- Comparativa de aporte de las CEM con las Alícuotas GADMA

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

Sin embargo, a pesar de ser poco representativas este rubro (CEM) es un aporte para el presupuesto institucional, indicando como principal virtud la recuperación de los valores correspondientes a las obras realizadas por medio de créditos solicitados por el Municipio de Atacames al Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE).

En 2018 el porcentaje de influencia de los sueldos con relación al presupuesto institucional del Municipio de Atacames ascendió a 124.9%, en 2019 fue de 94.7% logrando su punto más bajo por la reducción de personal en la institución, en 2020 fue de 153.4% llegando a su pico más alto, debido al recorte presupuestario en las alícuotas, en 2021 fue de 135.19% y, en 2022 fue de 114.82%. Las asignaciones presupuestarias del Municipio de Atacames se orientaron al pago de sueldos, situación que obligó a este GAD incurrir en préstamos al Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) según se evidencia en la siguiente ilustración:

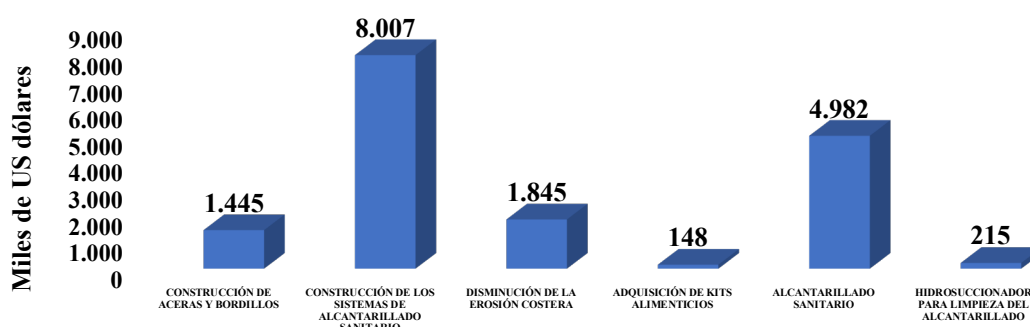


Ilustración 4.- Principales Créditos Solicitados al Banco de Desarrollo del Ecuador

Fuente: Municipio de Atacames y Banco de Desarrollo del Ecuador

Elaboración: Gustavo Bermeo

Al realizar un análisis comparativo entre los ingresos totales y los salarios de la Municipalidad de Atacames se observa que, en la serie en estudio, sigue manteniendo una participación superior al 30.0%. Para corroborar lo señalado, se procedió a realizar los respectivos cálculos, para el efecto se utilizó la fórmula que permite computar el índice de dependencia financiera del GADMA, cuyos resultados muestran que una tercera parte de los ingresos se destinan al pago de nómina, conforme a la tabla:

Indicador de influencia financiera:
$$\frac{\text{Sueldos Pagados}}{\text{Total, de Ingresos}} \times 100$$

Relación ingresos totales frente a sueldos GADMA (miles de USD)					
Detalle	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos totales	13396	14726	15339	18686	15419
Sueldos pagados	7243	4928	4928	6401	6611
Porcentaje de influencia	54%	33%	32%	34%	43%

Tabla 4.- Comparativa de los Ingresos Totales con los Sueldos GADMA

Fuente: Municipio de Atacames y La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)

Elaboración: Gustavo Bermeo

La contribución por mejoras es un mecanismo utilizado para financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos, donde los propietarios de las propiedades dentro de la zona beneficiada contribuyen proporcionalmente a los beneficios recibidos. Las contribuciones a las mejoras son la forma más antigua de ganancias de capital. Es decir, un

impuesto de mejora es una tasa impositiva que se impone a ciertos propietarios para cubrir el costo de las inversiones públicas que los benefician directamente. La relación entre los impuestos estatales y la recaudación de Contribuciones Especiales por Mejoras (CEM) plantea interrogantes sobre el potencial recaudatorio de los municipios. Además, del valor de este indicador, es importante destacar que toma valores extremos que reflejarían situaciones que requieren una atención cuidadosa. La amplia difusión de este indicador muestra que no se puede concluir que haya una correlación directa entre la situación económica de una región y la recaudación de CEM.

En cuanto a la implementación y gestión de mejoras al GAD en la ciudad de Atacames con aportes especiales como variables independientes, se encuentra que, existe una correlación con el uso de recursos fiscales y aportes anuales, su comportamiento se relaciona, entre otros casos, información insuficiente de los funcionarios municipales, no informaron al público, solo un pequeño porcentaje de la población conocía de sus acciones.



Ilustración 5- Contribuciones por mejoras del cantón Atacames últimos 5 años

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

Conforme a la gráfica el municipio de Atacames muestra que los valores presentados cambian drásticamente en el año 2019, debido a que la administración de ese periodo no ejecutó obras con las cuales evidencie el cobro de los CEM. En 2020 se observó un evidente cambio, en virtud de que las obras presupuestadas en 2019 se concluyeron en 2020, sin embargo, el valor recaudado es bajo, debido a la pandemia sanitaria de la COVID- 19.

Durante 2021 y 2022, se mostró que las contribuciones presupuestadas en años pasados presentan un aumento en la cantidad presupuestada y recaudada. En el escenario presentado, si existe un plan para incrementar el pago de impuestos de la Contribución Especial de Mejora destinada a la ejecución de proyectos, no resulta necesario aumentarlo, ya que el Estado también contribuye a dichos proyectos. Para incrementar la contribución, es fundamental socializar los proyectos con los contribuyentes y, fomentar una ejecución más efectiva de los mismos.

Valores de contribución recaudados por CEM											
Contribución especial de mejoras	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
CEM capa de rodadura Atacames	339.9 5	0.00	887.9 3	2043 4.19	4659. 05	1335. 67	2126 1.28	3806 1.20	3400 5.11	1165 9.06	13264 3.44
CEM malecón de Tonsupa	2072. 62	5784.7 8	833.0 1	5172. 58	1343. 21	524.6 5	1201 9.32	6676. 86	5613. 11	1808. 59	41848. 73
CEM alcantarillado sanitario	1752 5.34	10766 7.94	7419 0.73	7030 0.98	1728 9.31	1086 2.47	3944 6.32	8856 8.80	6939 9.70	2378 8.79	51904 0.38
CEM drenaje de aguas lluvias	1175 3.91	41425. 64	6800. 66	2147. 17	1664. 40	924.4 7	3849 3.21	2763 8.53	2696 3.75	1178 8.99	16960 0.73
CEM parque triángulo de Súa	2231. 15	10309. 46	6604. 92	6861. 61	1459. 02	849.6 7	4123. 04	4436. 31	3021. 03	939.7 3	40835. 94

Tabla 5.- Contribuciones por mejoras últimos 9 años

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

El municipio de Atacames cuya recaudación por contribuciones especiales es muy significativa, ya que los ingresos son parte de los fondos destinados a mejorar ciertos aspectos de la ciudad. Las obras municipales en el cantón de Atacames se han visto reflejadas en proyectos de construcción, renovación o mejora llevados a cabo por las autoridades municipales en una ciudad o municipio. Estas obras son planificadas y financiadas por el gobierno local para el beneficio de la comunidad. Si bien estas obras municipales abarcan una amplia variedad de proyectos, como la construcción de infraestructuras básicas, como calles, aceras, redes de alcantarillado y sistemas de agua potable. También pueden incluir la construcción y renovación de edificios municipales, parques, plazas, centros comunitarios y otros espacios públicos, cuya planificación y ejecución de las obras municipales generalmente están a cargo de los departamentos de obras o servicios públicos del municipio. Estos departamentos se encargan de diseñar los proyectos, obtener los permisos necesarios, contratar a contratistas y supervisar la ejecución de las obras.



Cobro CEM GADMA					
Detalle	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuestado	\$98.433	\$4.000	\$253.786	\$334.957	\$360.000
Recaudado	\$563.44	\$77.46	\$44.833.94	\$247.074.40	\$242.445.89
Porcentaje de efectividad del cobro de CEM	0.57%	1.94%	17.67%	73.76%	67.35%

Tabla 6.- Cobro CEM GADMA

Fuente: Municipio de Atacames

Elaboración: Gustavo Bermeo

En la tabla 6 proporciona información sobre el cobro de CEM (Cobro Efectivo Municipal) por parte del GADMA (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal) en el periodo 2018 - 2022. La tabla muestra dos conjuntos de datos para año:

1. **Presupuestado:** Indica la cantidad de dinero presupuestada o esperada para ser recaudada mediante el cobro de CEM en cada año. Por ejemplo, en 2018 se esperaba recaudar \$98.433, en 2019 se presupuestaron \$4.000, en 2020 se presupuestaron \$253.786, en 2021 se presupuestaron \$334.957 y en 2022 se presupuestaron \$360.000.
2. **Recaudado:** Indica la cantidad real de dinero que se logró recaudar mediante el cobro de CEM en cada año. Por ejemplo, en 2018 se recaudaron \$563.44, en 2019 se recaudaron \$77.46, en 2020 se recaudaron \$44.833.94, en 2021 se recaudaron \$247.074.40 y en 2022 se recaudaron \$242.445.89.

Además, la tabla proporciona el porcentaje de efectividad del cobro de CEM para cada año. En 2018 el porcentaje de efectividad de cobro de CEM fue de 0.57%, en 2019 de 1.94%, en 2020 de 17.67%, en 2021 de 73.76% y en 2022 de 67.35%. Estos datos muestran cómo ha evolucionado el presupuesto y recaudación del cobro de CEM y proporciona una medida de la efectividad de la gestión de cobros del GADMA.

La financiación de obras municipales proviene de diversas fuentes, como el presupuesto municipal, subvenciones estatales y préstamos. El gobierno local evalúa las necesidades prioritarias de la comunidad y asigna los recursos financieros de manera adecuada para llevar a cabo los proyectos necesarios. Por tanto, con base a lo expuesto las obras municipales realizadas con los CEM en Atacames tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de los

residentes y contribuir al desarrollo y crecimiento de la ciudad. Estas obras tienen un impacto significativo en áreas como la movilidad, el acceso a servicios básicos, el embellecimiento de espacios públicos y la promoción del turismo y la actividad económica local.

Es importante resaltar que las obras municipales deben cumplir con las regulaciones y normativas vigentes, garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, y tener en cuenta aspectos como la sostenibilidad ambiental, la accesibilidad y la inclusión social. En la Tabla 1 se observó que desde 2014 hasta 2023, las obras corresponden a construcciones o renovaciones realizadas por el gobierno local con el objetivo de mejorar la infraestructura y los servicios públicos en beneficio de la comunidad. Estas obras desempeñan un papel crucial en el desarrollo y crecimiento de las ciudades, contribuyendo a crear entornos más seguros, funcionales y agradables para sus habitantes.

La contribución por mejoras beneficia directamente a los propietarios de las propiedades cercanas o dentro de la zona mejorada, ya que incrementan el valor de sus propiedades y mejoran la calidad de vida en general. El proceso de contribución por mejoras generalmente implica los siguientes pasos:

- a) Identificación del proyecto: Se determina el tipo de mejora o proyecto que se llevará a cabo, como la construcción de una carretera o un sistema de drenaje.
- b) Evaluación de costos: Se estima el costo total del proyecto, incluyendo diseño, construcción, mantenimiento y otros gastos asociados.
- c) Establecimiento de la zona beneficiada: Se define el área geográfica que se beneficiará directamente del proyecto y que estará sujeta a la contribución por mejoras.
- d) Valoración de beneficios: Se determina cómo se beneficiarán las propiedades dentro de la zona mejorada, generalmente en términos de aumento en el valor de las propiedades o mejora en servicios y calidad de vida.
- e) Cálculo de la contribución: Se calcula la cantidad que cada propietario deberá contribuir en función de la medida en que se beneficien de la mejora. Esto puede basarse en factores como el tamaño de la propiedad, la ubicación y otros criterios relevantes.
- f) Recaudación de la contribución: La contribución por mejoras se recauda a través de diversos mecanismos, como impuestos especiales, tarifas de evaluación o pagos especiales.



Es importante destacar que los detalles y el proceso exacto de la contribución por mejoras pueden variar según el país, el estado o la jurisdicción local. Los gobiernos locales suelen tener normativas específicas que regulan este tipo de contribución y establecen los procedimientos a seguir.

La Constitución de la República establece que “los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben generar sus propios recursos financieros y participar de las rentas del Estado, siguiendo los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”. Asimismo, “deben recibir al menos el quince por ciento de los ingresos permanentes y un monto no inferior al cinco por ciento de los ingresos no permanentes correspondientes al Estado central, excluyendo los provenientes de endeudamiento público. Estas asignaciones anuales deben ser predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se realizarán mediante transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

La distribución de los recursos entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados será regulada por la ley, siguiendo los siguientes criterios:

- a) Tamaño y densidad de la población.
- b) Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada Gobierno Autónomo Descentralizado.
- c) Logros en la mejora de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo y del plan de desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.

Conclusiones

Con base a lo expuesto, el municipio de Atacames durante el periodo en estudio ha mostrado una serie de dificultades financieras y económicas, derivadas de una estructura de remuneraciones que no se comide con el tamaño de este GAD, en este contexto, es necesario realizar una reestructura administrativa y organizacional, que le permita reducir su tamaño y utilizar los recursos en obras de la ciudad.

Por otra parte, las obras municipales y los cobros de contribuciones para mejoras son relativamente bajas, aunque habrían promovido el desarrollo local, cuyos recursos se



orientaron a la mejora de infraestructuras y servicios, cuyas obras permitieron la construcción, mantenimiento y mejora de infraestructuras y servicios básicos, como carreteras, calles, aceras, parques, sistemas de agua potable, alcantarillado, iluminación pública, entre otros. Estas infraestructuras y servicios son fundamentales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y promover el desarrollo local.

Asimismo, las obras municipales generaron empleo en la comunidad, ya que sus adecuaciones y readecuaciones requieren mano de obra para su construcción y mantenimiento. Esto contribuyó al desarrollo económico local al proporcionar oportunidades de trabajo y mejorar la capacidad adquisitiva de los habitantes. Además, las infraestructuras mejoradas atrajeron inversiones para fomentar el crecimiento del sector turismo, el comercio y la industria.

A través de los cobros de contribuciones para mejoras, el municipio obtuvo recursos financieros para ejecutar en parte la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. Estos cobros permitieron cubrir los costos asociados con el desarrollo y mantenimiento de infraestructuras y servicios municipales, garantizando su continuidad y calidad. Así, se asegura la disponibilidad de servicios esenciales para la comunidad, como la recolección de residuos, la limpieza pública, la seguridad, la educación y la salud.

Las obras municipales fueron financiadas por medio de cobros de contribuciones para mejoras del desarrollo local, la mejora de infraestructuras y servicios, la generación de empleo, la participación ciudadana y la planificación del territorio. Estas acciones contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a promover el progreso sostenible de las comunidades.

Tomando como base las tasas y recaudación de tributos, se han convertido en un acto de desigualdad ya que se graba por servicios sin que exista el hecho generador del tributo; se cobra por servicios de alcantarillado sin que exista este servicio por lo que el perfeccionamiento de la Ley es imprescindible para evitar este tipo de actos que atentan contra la sociedad en general.

Debido a su carácter coactivo, el tributo no es bien recibido por todos los ciudadanos, lo que genera resistencia al pago de impuestos. En el pasado y en menor medida en la actualidad, existía una cultura de evasión de impuestos una vez que se creaba una ley. También ha habido excesos por parte del Estado al cobrar impuestos excesivos o inexistentes, lo que se

conoce como pago indebido o pago en exceso. Estos problemas se han observado principalmente en los municipios.

La contribución especial de mejoras permite gravar al beneficio real o presunto proporcionado a los bienes inmuebles urbanos debido a la construcción de obras públicas. Esta obligación tributaria recae sobre los propietarios de los inmuebles ubicados en áreas urbanas, de acuerdo con la normativa vigente sobre la División del Territorio Cantonal.

Existe una visión extendida de que la recaudación a través de la contribución especial de mejoras no es posible debido a la supuesta pobreza de la población. En muchos casos la afirmación puede ser razonablemente cierta debido a que la mayoría de los ciudadanos se encuentran por debajo de la línea de pobreza, en ocasiones esta afirmación encubre la falta de voluntad de las autoridades locales para emprender acciones que podrían generar rechazo popular. Contrariamente a lo esperado, existen claros indicios de que en cantones de cierta dimensión poblacional en Ecuador no hay una correlación significativa entre la situación económica de los habitantes y los volúmenes de recaudación local.

Recomendaciones

Es importante mencionar que la gestión del municipio no ha cubierto las expectativas propuestas, especialmente en zonas rurales, donde hay ciertos proyectos de infraestructura urbana sin concluir. Para realizar esta actividad, el sujeto deberá socializar con la ciudadanía sobre el impacto de este impuesto antes de iniciar obras y dar a conocer la Ley de Organización Territorial, Gobierno Local y Organización para la Descentralización para que los contribuyentes tengan una mejor disposición a pagar impuestos y mejorar el sistema tributario.

Para garantizar la transparencia, el control social, sería importante la rendición de cuentas, la responsabilidad y la democratización de la administración estatal, los municipios descentralizados deben utilizar mecanismos efectivos de participación ciudadana, especialmente en las etapas de planificación, desarrollo, ejecución, seguimiento, control administrativo y evaluación. Además, deben contar con un modelo y una metodología para determinar su potencial tributario y disponer de indicadores para medir la gestión tributaria.

Finalmente, El GAD del municipio de Atacames debería poner en marcha una estrategia de cobranza que ofrezca la posibilidad de saldar sus obligaciones, los incentivos que ayuden a



pagar estos montos de manera oportuna o sistemática tendrían un impacto negativo en la cobranza de estos montos, aspectos que podrían ser investigados en un nuevo estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Llerena, J. C. (2012). *Gobiernos Autónomos Descentralizados: Análisis de la Constitución del 2008 y aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Master's thesis, Universidad del Azuay).*
- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe.* CEPAL.
- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe.* . CEPAL.
- Barrezueta, A. E., Chiriboga, E. A., Mera, G. M., & Andina, M. J. (2019). Desarrollo cognitivo y funcionalidad familiar de infantes en las comunidades urbano-marginales de Ecuador. . *Revista de ciencias sociales*, 25(1), 330-340.
- Benabent, M., & Vivanco, L. (2019). La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador. Estoa. *Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 8(15), 229-252.
- Calderón Hoffmann, A., Dini, M., & Stumpo, G. (2016). Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social.
- Calixto Fariño, J. A., Carrillo Zambrano, G. E., & Perez, M. (2018). Análisis del beneficio económico del nuevo puente Guayaquil-Samborondon (Doctoral dissertation, ESPOL. FCSH).
- Calle, F. P. (2020). *Conclusiones del seminario taller llevado a efecto el 21 de noviembre de 2018, sobre los proyectos de reforma al código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización-COOTAD, ya la ley orgánica de ordenamiento ter.*
- Campo, C. C., & Alfonso, W. H. (2018). Relación entre los procesos de urbanización, el comercio internacional y su incidencia en la sostenibilidad urbana. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(22).
- Cecchini, S. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe.* . Textos seleccionados 2006-2019.
- CEPAL, N. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo.* . Cepal.

- Cordero Torres, J. M. (2018). El gobierno municipal.¿ Promotor del desarrollo local? El caso del municipio semiurbano de Cd. Ixtepec, Oaxaca. Estudios sociales. *Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 28(52), 0-0.
- de Córdoba, M. B., & Cruz, L. V. (2017). El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial.
- Delgado, E. F. (2019). Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Maestría en Administración Tributaria (Doctoral dissertation, UNIVERSIDAD DE CUENCA).
- Egüez, V. R. (2021). DISTRITOS METROPOLITANOS EN ECUADOR: UN PROCESO INCONCLUSO.
- Erba, D. (2017). Gestión de la información territorial municipal a través del catastro multifinilarario (Estudios).
- Escobar Roca, G. (2018). *Vivienda: XVI Informe sobre Derechos Humanos*. . Vivienda, 1-541.
- Freire Oña, J. C. (2022). *Diseño de un modelo de gestión administrativo para el desarrollo y fortalecimiento del GAD Municipal Intercultural del Cantón Saquisilí (Bachelor's thesis, Quito: UCE)*.
- INTERNO, L. D., & LA RENTA, I. A. (s/f). Ley de Régimen Tributario Interno.
- Jaramillo Cuesta, J. A. (2017). *La expropiación frente al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Organización Territorial, Uso y Gestión de Suelo*.
- Jordán Fuchs, R., Riffo Pérez, L., & Prado, A. (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural*.
- Jordan, H. A., & Sanchez, W. S. (2021). Método del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en la dirección postal del Ecuador. . 593 *Digital Publisher CEIT*, 6(6), 5-18.
- Juca Freire, N. (2018). Detrás de las renovaciones urbanas: implicaciones económicas, sociales y políticas.
- Kay, C. (2016). La transformación neoliberal del mundo rural: procesos de concentración de la tierra y del capital y la intensificación de la precariedad del trabajo. . *Revista Latinoamericana de estudios rurales*, 1(1).
- Marroquín Pasquel, C. V. (2020). Evaluación del proceso de adjudicación y legalización de tierras rurales . Ibarra, Ecuador : Doctoral dissertation, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra.
- Martínez, P. C. (2019). *La disposición al pago para la conservación de bienes patrimoniales: Caso del Centro Histórico de la Ciudad de Quito*. . Cuadernos de economía (Santafé de Bogotá), 38(76), 231-258.
- Medellín Mestra, K. C., & Sierra Herrera, K. S. (2022). Situación jurídica de la tierra desde el punto de vista de la propiedad: predio San Pablo, Ciénaga Grande del bajo Sinú.
- Morocho Guanuchi, N. I. (2017). *Los tributos en el cantón Colta provincia de Chimborazo y sus efectos en la cartera que mantiene el GAD municipal en los últimos cinco años (Bachelor's thesis, Universidad Nacional de Chimborazo, 2017)*.
- Murillo, A., & Josue, M. (2020). La legalización de tierras rurales en el cantón Cuenca.



- Pérez Caldentey, E., & Titelman Kardonsky, D. (2018). *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*. . Cepal.
- Quispe Cusicuna, C. (2018). Afectación de los atributos de la propiedad de los particulares, en los predios de la comunidad de Pumamarca, en el distrito de San Sebastian de la provincia del Cusco.
- Quispe Cusicuna, C. (2018). Afectación de los atributos de la propiedad de los particulares, en los predios de la comunidad de Pumamarca, en el distrito de San Sebastian de la provincia del Cusco.
- Revorio, F. J. (2018). Democracia, representación y participación ciudadana, a la búsqueda de un equilibrio que la Constitución no logró. . *Revista De Derecho Político*, (101), 239-272.
- Sagba Ausay, V. P. (2019). Proyecto de reforma al art. 14 de la Ley del Anciano para garantizar a las personas de la tercera edad el derecho a la exoneración por contribución especial de mejoras (Bachelor's thesis).
- Vaca Pazmiño, L. M. (2021). Estudio de factibilidad para la implementación de un bulevar en la avenida unidad nacional de la ciudad de Riobamba, provincia de Chimborazo.
- Vásquez, J. R. (2017). La cultura tributaria y la gestión municipal. . *Quipukamayoc*, 25(48), 49-60.