

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Disertación de grado para obtener el título de Economista**

***Transferencias del gobierno central a los municipios: Comparación  
bajo el nuevo marco legal, 2001 – 2009***

**Andrea Villarreal Ojeda**

**[andrea.villarreal2@gmail.com](mailto:andrea.villarreal2@gmail.com)**

**Director: Econ. Lenin Parreño**

**[leninparreno@hotmail.com](mailto:leninparreno@hotmail.com)**

**Quito, junio de 2012**

## Resumen

El nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en octubre de 2010, plantea una serie de desafíos para las transferencias intergubernamentales hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para el futuro, ya que incorporó siete variables condicionantes que deberán cumplir los cantones y, además tiene una nueva fórmula de cálculo. En esta disertación se realizó una comparación entre la ley existente desde 1998 para las transferencias intergubernamentales a las municipalidades y el esquema que plantea la ley de 2010 para determinar diferencias en términos administrativos, institucionales y de bienestar social.

La nueva ley ha generado polémica en torno a la distribución sobre todo porque se aduce que es una norma legal que disminuye la brecha de inequidad. El presente trabajo tiene como objetivo mostrar un panorama comparativo de ambas leyes, tomando en cuenta factores de eficiencia y equidad económica durante el período 2001-2009. Además, expone una propuesta a la luz de la experiencia internacional para mejorar la inversión pública local.

**Palabras clave:** Descentralización, equidad, transferencias, municipios, COOTAD

*A María Inés a quien le debo mucho de lo que soy. Gracias  
por estar siempre conmigo pese a la distancia.*

*Un profundo agradecimiento a mis padres, soporte fundamental en mi vida y modelo de amor infinito.*

*Al Economista Lenin Parreño, por ser un mentor de excelencia, una persona inspiradora y un ejemplo a seguir.*

# ***Transferencias del gobierno central a los municipios: Comparación bajo el nuevo marco legal, 2001 – 2009***

## **Capítulo I: Metodología de trabajo**

<b>1.1 Planteamiento del problema</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Metodología de investigación</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Hipótesis de trabajo</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Objetivos</b>	<b>13</b>

## **Capítulo II: Fundamentación teórica**

<b>2.1 Descentralización</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Transferencias intergubernamentales</b>	<b>21</b>
<b>2.3 Rol del Estado ante la distribución de ingresos</b>	<b>27</b>

## **Capítulo III: Análisis legislativo de la distribución de recursos**

<b>3.1 Ley de transferencias vigente con la Constitución de 1998</b>	<b>41</b>
<b>3.2 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización</b>	<b>50</b>
<b>3.3 Comparación institucional y administrativa de ambas leyes de transferencias</b>	<b>64</b>

## **Capítulo IV: Modelo de transferencias con el COOTAD y experiencias internacionales**

<b>4.1 Supuestos del modelo</b>	<b>82</b>
<b>4.2 Resultados y aplicación de la metodología</b>	<b>87</b>
<b>4.3. Casos internacionales</b>	<b>101</b>
<b>4.4 Retos para la descentralización en Ecuador</b>	<b>120</b>

<b>Resultados</b>	<b>122</b>
-------------------	------------

<b>Conclusiones</b>	<b>123</b>
---------------------	------------

<b>Recomendaciones</b>	<b>125</b>
------------------------	------------

<b>Referencia bibliográfica</b>	<b>128</b>
---------------------------------	------------

## ***Introducción***

El rol del Estado es un elemento que ha generado gran debate entre las corrientes económicas, ya que puede actuar como regulador en el mercado o decidir no intervenir en él. Su papel primordial es definir una política que se ubique en el punto de equilibrio entre eficiencia y equidad para no distorsionar el mercado a través de fallas y externalidades.

Dentro de las principales políticas del Estado están las transferencias intergubernamentales, en las cuales se puede optar por una medida económica de corte centralizadora o repartir competencias a los gobiernos seccionales; es decir, descentralizar.

En el primer capítulo se presenta la metodología de trabajo utilizada, la problemática, los objetivos y las hipótesis que se buscan comprobar en esta investigación. Luego, en el segundo apartado se muestra un sumario de las concepciones teóricas estudiadas referentes a las transferencias intergubernamentales, descentralización, rol del Estado y eficiencia y equidad económica.

Posterior a esto, en la tercera parte se exponen los principales componentes de las leyes de transferencias intergubernamentales y descentralización plasmados en la Constitución del Ecuador de 1998. Esta carta magna constituyó uno de los pasos más importantes para comenzar a desarrollar la descentralización en el país; sin embargo, las transferencias de recursos no siempre implicaron competencias y responsabilidades concretas para el manejo del gasto e inversión pública.

Luego, se presenta la composición política y legislativa de la Constitución de la República, vigente desde octubre de 2008, en lo que se refiere a descentralización, donde se destacan cambios en la organización administrativa y política del Estado. Un cambio sustancial fue la creación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en el 2010, que contiene una nueva metodología para realizar transferencias intergubernamentales. Finalmente, este capítulo presenta una comparación institucional y administrativa de ambas leyes de transferencias, con énfasis en medir la capacidad administrativa e institucional de los municipios por medio de las competencias.

En el cuarto capítulo se desarrolla un modelo de transferencias basado en supuestos sustentados en el COOTAD, para el período 2001-2009. Este modelo expone la realidad económica de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), tanto con la ley de transferencias de 1998 como con el COOTAD;

por lo cual se muestran los supuestos utilizados, la aplicación de la metodología y un análisis de los resultados obtenidos. También se estudian y comparan parámetros referentes a la equidad a través del coeficiente de Gini y se presentan de forma gráfica los resultados obtenidos por estratos poblacionales.

En este mismo apartado se analizan otros factores que motivan esta investigación, como por ejemplo, modelos de descentralización que funcionan de manera eficiente en países como Suiza, Italia, Argentina, Colombia, entre otros. Éstos han logrado funcionar por su forma de descentralizar y las metodologías que implementan para distribuir los recursos; por ello, se exponen experiencias exitosas a nivel internacional, lecciones aprendidas y aplicaciones a la realidad nacional.

Se concluye con la presentación de los resultados a través de las conclusiones, en las cuales se corroboran las hipótesis planteadas. Finalmente, se exponen las recomendaciones pertinentes que giran en torno a la problemática encontrada en cuanto a eficiencia y equidad de las transferencias intergubernamentales para el período 2001-2009.

# ***Capítulo I: Metodología de trabajo***

## **1.1 Planteamiento del problema**

A continuación se describe la problemática que plantea esta disertación, la delimitación de la misma, las preguntas de investigación y la justificación. Este capítulo constituye el marco guía bajo el cual se desarrolló el análisis de esta disertación.

### **1.1.1 Definición del problema**

La Constitución de 1998, a través de su ley de transferencias fomentó un Estado de corte descentralizado; no obstante, se encontraron fallas en el incentivo de los distintos niveles de gobierno para incrementar sus niveles de competencias y recibir mayores recursos. Con la Constitución aprobada en el 2008, se plantea la necesidad de una ley de descentralización que fomente la equidad distributiva de los recursos en todo el territorio nacional e incremente las competencias de los GAD. El COOTAD es el marco legislativo que muestra cómo se deben realizar las transferencias intergubernamentales a los distintos tipos de gobiernos, muestra las competencias y motivaciones a las que pueden acceder para recibir mayores recursos.

La evidencia<sup>1</sup>, que muestra el Banco del Estado (2009), registra que los GAD municipales no han tenido motivaciones para generar ingresos propios y tener mayor autonomía. Esto ha repercutido en su capacidad administrativa e institucional y en el bienestar social. En base a esto, se realiza un análisis comparativo entre ambas leyes para el período 2001-2009, se presenta las debilidades de cada una y se muestra un panorama claro sobre los ejes en que se podrían enfocar mejor, tanto el gobierno central como los GAD para mejorar sus niveles de transferencias y bienestar.

### **1.1.2 Delimitación**

Para esta disertación se analizan las transferencias realizadas por el gobierno central hacia los GAD, tomando en cuenta a los 221<sup>2</sup> municipios que conformaron el Ecuador, en el período 2001-2009. La

---

<sup>1</sup> Esto consta en el capítulo 4 de la Constitución de la República del Ecuador de 1998, sección competencias municipales y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 55. A través de la comparación de ambos marcos legislativos se puede tener dicha evidencia.

<sup>2</sup> Según datos del Banco del Estado.

razón por la que se escogió únicamente las transferencias a los GAD municipales es debido a que representan el mayor desembolso presupuestario<sup>3</sup> para el Estado y, por ende, contribuyen más para el desarrollo en cada zona.

El período de análisis 2001-2009 se seleccionó por dos razones:

La primera razón, por el censo poblacional realizado en 2001, que cuenta con proyecciones estimadas hasta el año 2009 y contiene datos de pobreza, densidad, extensión territorial, entre otros indicadores que resultan vitales para el análisis presentado en esta disertación.

La segunda razón es que para los GAD provinciales, municipales y parroquiales, el modelo de equidad territorial se aplicará a partir del ejercicio fiscal 2011. En el año 2010 se mantuvieron vigentes y se respetaron todas las leyes para los GAD, aplicándose un incremento determinado en el presupuesto general del Estado del año 2010 a favor de las juntas parroquiales rurales<sup>4</sup>.

### **1.1.3 Preguntas de investigación**

En base a lo antes expuesto, la presente investigación responde a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las principales diferencias del modelo de distribución de la Constitución de 1998 y la nueva propuesta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?
- ¿Qué elementos aporta la nueva ley de transferencias, plasmada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para mejorar la capacidad administrativa e institucional de los gobiernos autónomos descentralizados?
- ¿Qué lecciones podrían extraerse de experiencias internacionales, en cuanto a transferencias intergubernamentales?

---

<sup>3</sup> Según el artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: "En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales".

<sup>4</sup> Disposición transitoria séptima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

#### **1.1.4 Justificación**

La Constitución de la República del Ecuador instaurada en 2008, plantea un modelo de descentralización que tiene como argumento principal parámetros para combatir la inequidad e ineficacia de las transferencias intergubernamentales. A través del COOTAD se busca fomentar la equidad en la distribución de los recursos y sobre todo lograr el desarrollo social de las poblaciones rurales para que se disminuya la brecha con el de las urbanas.

Las transferencias en el Ecuador, con la Constitución de 1998, estuvieron contaminadas por intereses políticos y mostraron resultados de la gestión, en cuanto a institucionalidad, deficientes. El COOTAD cambió la manera de realizar las transferencias mediante el uso de nuevas fórmulas matemáticas, ponderaciones y limitaciones que son utilizadas por el Estado desde el año 2011.

Bajo este contexto, es necesario establecer un marco de referencia que manifieste cómo funcionó la ley de distribución de recursos de la Constitución de 1998, sus fallas y aciertos; además, conocer los posibles resultados en cuanto a transferencias con la nueva ley de descentralización aprobada en 2010. De tal forma se podrá saber si los objetivos de dicha ley se cumplirán y cómo cada municipio podrá sacar mayor ventaja de la ley para incidir en la calidad de vida y desarrollo de sus habitantes.

Para lograr estos propósitos es fundamental analizar las experiencias de otros países y establecer una comparación con la realidad ecuatoriana a fin de aprender y extraer lecciones que permitan visualizar las áreas y espacios para mejorar los procesos de descentralización en Ecuador.

## **1.2 Metodología de investigación**

La siguiente sección muestra la metodología seleccionada para realizar esta investigación por lo cual se explica al detalle el tipo y los métodos de investigación que se siguieron, el procedimiento metodológico y las fuentes de consulta. Por otro lado se manifiestan las hipótesis planteadas que representan la incógnita a resolver y son la motivación para realizar esta disertación

### **1.2.1 Tipo de investigación**

La disertación tiene carácter de investigación explicativo, ya que utiliza estudios exploratorios y descriptivos de los niveles e impactos de las transferencias intergubernamentales, del 2001 al 2009.

Esta investigación se apoya en analizar de forma comparativa las transferencias mediante un modelo cuyo supuesto es que durante el período escogido en lugar de utilizar la ley de transferencias de 1998 se utilizó el marco del COOTAD, para establecer una comparación concreta y examinar los resultados a profundidad, sobretodo en cuanto a capacidad administrativa e institucional.

Finalmente se realiza un estudio explicativo que permite a cada municipio, a través del modelo creado, conocer la incidencia de cada ley, en cuanto a la determinación de montos de transferencia y los factores que influyen para poder obtener mayores recursos.

### **1.2.2 Métodos de investigación**

La metodología utilizada, respecto al tema lógico e hipotético, es el método inductivo el cual involucra examinar los datos e informes precisos para formular proposiciones probadas o aceptar los resultados de la investigación global. La metodología permite desarrollar los principios que requiere el manejo de las transferencias intergubernamentales en el Ecuador a través del COOTAD.

En cuanto al modelo teórico, el objetivo es comprender cómo mejorar la eficiencia en las transferencias, para lo cual se utiliza la lógica deductiva que busca desarrollar el modelo a partir de las fórmulas que plantean la nueva ley y de modelos de descentralización ya existentes, a los cuales se les incorpora las características adecuadas a la realidad nacional, para así dar validez empírica a la investigación. La metodología deductiva busca dar un soporte a la hipótesis mediante datos y estadísticas que permitan comprobarla o descartarla y, así, proponer alternativas.

La presente disertación realiza una comparación cuantitativa y cualitativa de la capacidad administrativa e institucional de ambas leyes de transferencias, a través de la indagación de motivos que provocaron que con la Constitución de 1998 los municipios no asumieran suficientes competencias y su capacidad institucional no fuera óptima. De igual forma, se analiza si el COOTAD impulsa a los municipios a mejorar e incrementar sus competencias y si están preparados institucionalmente a asumirlas. En cuanto al bienestar social, éste se mide a través del Coeficiente de Gini para manifestar los niveles de inequidad existentes.

### **1.2.3 Procedimiento metodológico**

Para comprobar la hipótesis planteada se utilizan datos de las transferencias intergubernamentales en el período 2001-2009. Con estos datos se aplican las fórmulas de distribución para municipios que

plantea el COOTAD, a manera de simulación para mostrar que entró en vigencia a partir del 2001. Así se establece una comparación clara sobre las transferencias intergubernamentales con el COOTAD y la ley de transferencias de la Constitución de 1998.

Con los resultados de esta comparación, se plantea un modelo en el cual cada GAD municipal sabe su situación de dependencia de las transferencias del gobierno central, a través del sustento de la nueva ley de distribución de recursos. La presentación de los datos se efectúa en gráficos que explican cómo los componentes de las transferencias para cada municipio varían para cada Constitución.

Finalmente, se presenta un análisis crítico bajo el marco de las experiencias internacionales de las cuales se pueden extraer lecciones que favorezcan la situación actual de los municipios del Ecuador.

#### **1.2.4 Fuentes de información**

Para el desarrollo de la investigación, se consultó en las siguientes instituciones: Banco del Estado, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador, Asamblea Nacional del Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Banco Mundial, Cooperación Alemana al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Fondo Monetario Internacional, Asociación de Municipalidades del Ecuador y la Comisión Económica para América Latina.

Como fuentes secundarias se consultó en los anuarios estadísticos y las publicaciones emitidas por las entidades mencionadas anteriormente, la Constitución vigente en Ecuador, el COOTAD, Constituciones anteriores del Ecuador, disertaciones de grado, documentos elaborados por catedráticos, consultores y especialistas que realizaron análisis acerca del tema.

### **1.3 Hipótesis de trabajo**

Las transferencias intergubernamentales del gobierno central a los gobiernos seccionales, que se realizaron bajo el marco legal de la Constitución de 1998 no fueron eficientes en cuanto a los parámetros de capacidad administrativa, institucional y de bienestar social; por ello se puede afirmar que la nueva ley de distribución de los recursos planteada en la Constitución de 2008 es más eficiente que la anterior en cuanto a las medidas citadas anteriormente.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 General**

Comparar los resultados en cuanto a eficiencia, equidad y niveles de competencias de los GAD a través de la ley de distribución de 1998 y la aprobada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

### **1.4.2 Específicos**

1. Determinar, mediante el análisis legislativo y competencial del modelo de distribución de la Constitución de 1998 y el modelo plasmado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las principales diferencias de ambas formas de repartición de recursos del gobierno central a los municipios.
2. Evaluar qué ley fue más eficiente en cuanto a parámetros de capacidad administrativa e institucional y la incidencia sobre el bienestar social, medido en términos de equidad y análisis competencial.
3. Plantear alternativas que permitan a los GAD sacar la mayor ventaja del COOTAD y obtener la máxima cantidad de transferencias posibles, a la luz de las lecciones extraídas de experiencias internacionales en cuanto a las transferencias intergubernamentales.

## Capítulo II: Fundamentación teórica

La presente sección muestra el sustento teórico para esta disertación y los temas principales en los debates acerca de las transferencias desde el Estado central a los gobiernos seccionales.

En primer lugar, se analizan los procesos de descentralización poniendo énfasis en las diversas teorías y mecanismos de implementación. Posteriormente, se estudia a las transferencias intergubernamentales, las cuales son esenciales para complementar la teoría y conformar una base que permita el análisis de la nueva ley de distribución plasmada en el COOTAD.

Otros de los aspectos fundamentales considerados en este capítulo son el rol del Estado en la distribución de ingresos y las opciones que tiene para descentralizar y generar autonomía en los GAD. Luego, se muestran los ingresos y gastos públicos para dar a conocer la estructura de las transferencias; se complementa este tema con deuda pública y un elemento clave para entender el proceso de descentralización conocido como institucionalidad; en este sentido, se profundiza en las limitaciones del Estado como institución.

Finalmente, se manifiesta la teoría referente a eficiencia y la equidad en las políticas que puede implementar el Estado. Dentro de las transferencias intergubernamentales, ambos temas son fundamentales para conocer los efectos de las políticas de transferencias en la sociedad.

### 2.1 Descentralización

#### 2.1.1 Definición

Según Eugenio Paladines (2008: 1): *“La descentralización es un proceso de traspaso de poder del gobierno central a los gobiernos seccionales. Proceso impulsado por ciertos paradigmas y por la voluntad de los grupos que se sienten beneficiados por el mismo”*.

Para Finot (2001: 16), la descentralización emerge como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. Este autor asegura que la descentralización es el medio por excelencia para que el Estado desempeñe nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente como en lo que se

refiere a eficiencia fiscal, adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, descongestión de la administración pública y mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

Según Aghón y Krause-Junk (1998: 42), puede contribuir a mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos, fortaleciendo así a los gobiernos seccionales. La descentralización reduce los papeles del gobierno central y exige que asegure un ambiente apropiado al país para tener éxito.

En el mundo, el proceso de descentralización fiscal es uno de los instrumentos fundamentales del proceso de reforma y modernización del Estado (Aghón, 1999: 6). La descentralización fiscal es perfectamente compatible con un adecuado manejo de la política macroeconómica, si se coordinan las políticas fiscales de los diferentes niveles de gobierno. Una política macroeconómica exitosa contribuye positivamente al proceso de descentralización fiscal.

Una de las características más importantes de un gobierno descentralizado gira en torno a las transferencias intergubernamentales de las jurisdicciones centrales a las regionales y locales. La descentralización comprende una redefinición del papel del gobierno central con un mayor énfasis en la fijación de políticas, en el financiamiento y en la prestación de servicios eficiente y equitativa por parte del gobierno.

El proceso de descentralización ofrece los medios para una mejor eficiencia y rendición de cuentas del sector público, pero la falta de políticas apropiadas y la debilidad de las instituciones intergubernamentales pueden llevar a mala administración fiscal, deficiente administración de recursos e inequidad en la prestación de servicios. Los principales instrumentos para solucionar estos problemas son las políticas de transferencias fiscales y la firme administración financiera del sistema descentralizado.

Para tener éxito, la descentralización debe mejorar la eficiencia del sector público y, al menos, no empeorar la equidad<sup>5</sup>. Para ciertos servicios y bienes públicos, esto puede lograrse con autonomía en las jurisdicciones subnacionales para determinar los niveles de gastos y distribución de recursos.

Como señala Winkler (1994: 12-15):

---

<sup>5</sup> Se asume el nivel de equidad que exista en una sociedad, no importa el nivel que sea, solo estas políticas no deben disminuir este nivel ni aumentarlo.

El proceso de descentralización debería reasignar la autoridad y responsabilidad de los gastos y diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales que cubra el déficit fiscal del gobierno local y corrija los problemas de eficiencia y equidad inherentes al sistema descentralizado.

La promesa de descentralización es una prestación más eficiente de aquellos bienes y servicios que pueden ser proporcionados y financiados por los gobiernos subnacionales. La posibilidad de descentralizar para mejorar la eficiencia exige que exista una estructura de gobierno o un mecanismo para realizar una elección pública<sup>6</sup>. El gobierno central puede fomentar el fortalecimiento de dichos mecanismos mediante el uso de la condicionalidad de transferencias que exige una revisión por parte de los ciudadanos (Winkler, 1994: 9-11).

La descentralización busca mejorar la eficiencia, pero puede traer como consecuencia el deterioro de la equidad, tanto entre jurisdicciones como entre personas. Por ejemplo, las diferencias de la capacidad fiscal pueden afectar negativamente a la equidad si los pobres están concentrados en jurisdicciones con baja capacidad fiscal y como resultado obtienen niveles de servicios inferiores.

Para Finot (2001: 18), la descentralización contribuye a la competitividad desconcentrando las actividades productivas, aumentando la eficiencia en la prestación de los servicios y aumentando la participación local en los ingresos fiscales. Según Boisier (1990, citado en Finot 2001: 37), hay tres formas de descentralización:

- Funcional o reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad (incluida la privatización de empresas).
- Territorial o traspaso de poder decisorial a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.
- Política es cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

### **2.1.2 Requisitos para descentralizar**

Los requisitos institucionales para una descentralización exitosa se basan en las asignaciones de gastos e ingresos estables; transferencias intergubernamentales predecibles y transparentes especificadas por servicio; información pública, que esté disponible y accesible a todos; y tener

---

<sup>6</sup> Elección pública entendida como la forma en que toman decisiones los poderes públicos.

estructuras de gobierno que permitan a los ciudadanos contar con funcionarios responsables por el comportamiento del sector.

Winkler (1994: 15-16) propone que el gobierno realiza las siguientes acciones para descentralizar:

- Las responsabilidades de gastos deben asignarse de manera coherente con la distribución espacial de los beneficios.
- La incidencia espacial de las fuentes de ingresos debe ser compatible con la incidencia espacial de los beneficios de los programas.
- Los servicios deben financiarse y los ingresos recaudarse mediante la más pequeña unidad del gobierno posible, para proporcionar un mejor equilibrio entre oferta y demanda de servicios.
- Las responsabilidades con respecto a la redistribución de los ingresos y a la estabilización económica deben ser responsabilidad del gobierno central.

Jordi Borja (1986, citado en Finot 2001: 33) enfatiza en que lo fundamental de la descentralización es viabilizar la participación ciudadana para lo cual se requiere de sistemas de información (en ambas direcciones), nuevos procedimientos electorales<sup>7</sup>, apoyo a asociaciones y formas de vida colectiva, colaboración entre empresas y administración pública y defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud.

### **2.1.3 Procesos de descentralización**

Según Aghón y Krause-Junk (1998: 41-42), un proceso de descentralización comienza con el análisis de la situación fiscal del gobierno local, para lo cual es importante estudiar el rol como generador de ingresos propios, ejecutor del gasto público y analizar su capacidad de inversión. Con estos parámetros, el gobierno central puede diseñar un mecanismo descentralizador donde transfiera facultades a los gobiernos subnacionales acorde a su realidad.

Estos autores recomiendan analizar qué tipo de funciones debe cumplir el Estado de manera centralizada y cuáles pueden ser descentralizadas y hasta qué grado. Para ello, resulta práctico utilizar el tradicional enfoque de Musgrave y Musgrave (1989) que diferencia tres tipos de funciones del sector público: asignación, distribución y estabilización.

---

<sup>7</sup> Estos procedimientos pueden ser mecanismos mayoritarios y personalizados de elección.

Para Del Campo (2010), la descentralización debe permitir transferir poder del gobierno central al gobierno seccional o a la autoridad subnacional. Se debe dar autonomía en ciertas competencias para lograr objetivos específicos. El manejo de las transferencias debe basarse en estudios que midan las preferencias y necesidades de la población, para destinar un monto mayor a los sectores que estén desatendidos.

#### **2.1.4 Autonomías**

Del Campo (2010) menciona que la descentralización se da por un proceso de planificación regional dentro de cada país que busca tener un equilibrio de los poderes del Estado. En este sentido, destaca la descentralización municipalista que se da sobre todo en América Latina, ya que genera un incremento de competencias y desarrollo económico<sup>8</sup>.

Para esta autora es importante destacar la definición de autonomía sobre tener soberanía en ciertas o todas las competencias para tomar decisiones que alteren los estándares de la población. En este caso ya no se habla solo de una transferencia sino de una independencia para utilizar recursos y para poner leyes y actuar de forma soberana.

De igual forma, Del Campo (2010) señala que una extrema descentralización, no es una autonomía. Algo como esto podría provocar la falta de identidad nacional en los pobladores que podrían llegar a sentirse más identificados con su región que con su país.

#### **2.1.5 Teorema de la descentralización de Oates**

Según Oates (1999, citado en Ibarra, 2003: 2), el federalismo fiscal trata la estructura vertical del sector público y explora, tanto desde un punto de vista positivo como normativo, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos como las transferencias.

Para Oates (1997: 34), un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien son los mismos para el gobierno central o para los gobiernos locales, será siempre más eficiente que los

---

<sup>8</sup> Esto se da debido a que los municipios pueden acudir a financiamiento público-privado para satisfacer su demanda de bienes y servicios, y puede buscar alternativas de mejoramiento a nivel de municipio.

gobiernos locales provean los niveles de producto Pareto eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto.

Este teorema parte del supuesto de que existe un Estado que ha cumplido con las funciones de estabilización, asignación y distribución beneficiando a la generación de una economía de pleno empleo y precios estables, según Sánchez (2009: 28).

### **2.1.6 Dilema entre autonomía y pereza fiscal**

La descentralización fiscal-financiera está todavía desatendida en los procesos de América Latina. Una estrategia para lograr una mejor combinación en la estructura de las finanzas subnacionales para la provisión descentralizada y eficiente de los servicios públicos sería tener una estructura tributaria equitativa que permita dar un financiamiento adecuado de la descentralización, el cual obedece a una estructura tributaria equitativa. Según Ameller (2008: 2), hay que tomar en cuenta que la descentralización no asegura mayor eficiencia ni equidad

Respecto a este tema, Ameller (2008: 3) atañe que un enfoque clásico plantea cuál es el aporte justo de cada ciudadano para sufragar el costo del gobierno, para lo cual propone analizar la igualdad básica del esquema de financiamiento, donde el nivel de gasto de un GAD es igual a la fuente de financiamiento descentralizado.

La combinación deseada y necesaria de gasto subnacional debe disponer del financiamiento suficiente, tarifas, impuestos, transferencias y fuentes externas. La mayor eficiencia del nivel descentralizado está subordinada a la capacidad de cubrir las necesidades de gasto que deben estar bien definidas en términos de responsabilidades. A continuación se presenta la ecuación clásica del financiamiento descentralizado expuesta por Ameller (2008: 4):

$$Gto = Ffd$$
$$Ffd = Efl + Faf + Tr$$

Donde,

Gto = Nivel gasto por la entidad territorial

Ffd = Fuentes de financiamiento descentralizado

Efl = Esfuerzo fiscal local (tributarios y no tributarios)

Faf = Fuentes alternativas financiamiento (conseciones, privatizaciones, créditos, otros)

Tra = Transferencias intergubernamentales (selectivas, compensatorias, redistributivas)

El quiebre de la neutralidad fiscal se da cuando  $Gto > Ffd$ ; esto genera ineficiencia por la imposibilidad de cubrir la combinación requerida de bienes y servicios de un gobierno local. En cambio cuando  $Gto < Ffd$  se produce ineficiencia por el desvío a otros servicios públicos o reducción de impuestos.

Para que haya autonomía plena y eficiente se debe cumplir que  $Gto = Ffd$ <sup>9</sup>. Una autonomía plena requiere responsabilidad de las autoridades por cubrir el requerimiento de gasto, voluntad de la comunidad para lograr corresponsabilidad y no generar ilusión fiscal que se produce cuando  $Gto = Efl$ . Sin embargo, gran parte de los municipios en América Latina son extensos, dispersos, pobres, presentan problemas en su economía geográfica, tienen bases tributarias insuficientes y desequilibrios verticales, por ello desvirtúan el principio de la descentralización de cumplir con la suficiencia fiscal.

Los gobiernos centrales a veces olvidan que la demanda de mayor descentralización política debe tener una mayor autonomía y responsabilidad en la generación del ingreso; la causa es un problema relacionado más con posibilidades que con los esfuerzos.

La demanda por aumento de descentralización política debe tener una mayor autonomía y responsabilidad en la generación del ingreso. A mayor autonomía (más descentralización) las transferencias distorsionan la responsabilidad fiscal:

$$Gto = Efl + Faf + Tra$$

Las transferencias, en el enfoque clásico, son compensatorias. Además, se consideran instrumentos redistributivos para lograr la equidad distributiva. Las transferencias no condicionadas generan ilusión fiscal en los niveles subnacionales y subyacentemente aumentan la pereza fiscal (baja recaudación o reducción de impuestos locales). Como asegura Ameller (2008: 15), las transferencias deben ser una combinación de transparencia, compensación y búsqueda de la eficiencia y para ello son necesarias ciertas reglas:

1. Límite del crédito.
2. Crecimiento controlado del gasto corriente.
3. Modalidad de endeudamiento.

---

<sup>9</sup> Es la igualdad básica del esquema de financiamiento.

4. Gestión subnacional por mejor desempeño.
5. Sistemas confiables de presupuesto y contabilidad *on line*.
6. Pactos fiscales que definan políticas de ingresos y de gastos.
7. Suficiencia fiscal, una asignatura más de las capacidades que de los esfuerzos fiscales.
8. Capacidad para programar financieramente y de manera multianual (logro de objetivos de corto, mediano y largo plazo).
9. Capacidad de apalancar recursos (manejo sostenible de la deuda).
10. Capacidad de cubrir presupuestariamente la demanda social (flujos de caja).

Referente a estas reglas, se puede señalar que se busca es motivar a cada municipio a generar mayores ingresos propios a través de tributos y contribuciones. Además, que los proyectos de desarrollo estén focalizados en ayudar a la población y generen rendimientos de largo plazo. Para esto, es necesaria una educación institucional financiera para que los municipios no entren en crisis de deuda e incurran en déficit presupuestario. Otra de las formas para que un municipio tenga mejores resultados con la descentralización es maximizando sus capacidades a través de las competencias, para recibir incentivos adicionales por parte del gobierno central.

## **2.2 Transferencias intergubernamentales**

Es importante, después de haber analizado lo referente a la descentralización, profundizar sobre la forma en que se distribuye la riqueza de un país a través de las transferencias intergubernamentales. A continuación, se presenta un análisis sobre qué son las transferencias, los tipos existentes y cómo se realizan. Esto ayudará a tener un marco conceptual claro para luego analizar la realidad ecuatoriana y experiencias internacionales.

### **2.2.1 Principales connotaciones**

Para Del Campo (2010), la transferencia intergubernamental es el traspaso de fondos desde el gobierno central a los gobiernos seccionales o subnacionales. Según Aghón y Herbert (1997), el sistema de transferencias permite canalizar los recursos a los presupuestos de los gobiernos locales, llegando de manera más directa a la población, permitiendo alcanzar los beneficios teóricos de una provisión local de servicios que fomenta mayor responsabilidad y mayor control por parte de usuarios y comunidades, lo cual puede traducirse en una gestión social más eficaz.

Estas transferencias cumplen varias funciones, incluyendo la de ser una herramienta de las políticas del gobierno central para asegurar que los servicios descentralizados se proporcionen y distribuyan eficiente y equitativamente (Winkler, 1994: 1). El diseño de las transferencias intergubernamentales afecta el grado en que se alcanzan los objetivos del gobierno central; sin embargo, los efectos de las transferencias solo pueden analizarse en el ámbito específico del país y del sector.

Persson y Tabellini (2000: 115-116) aseguran que las políticas de redistribución se han vuelto un fenómeno crucial en las democracias modernas y que las transferencias y subsidios son formas que le permiten al gobierno tener mayor aceptación y dar al pueblo la idea de un mejor desempeño.

Estos autores hacen hincapié en distinguir las dos clases de redistribución. La primera es a través de transferencias monetarias con programas generales que no tomen en cuenta parámetros de diferenciación social (edad, nivel de empleo, ingresos) y la segunda que tiene un objetivo poblacional específico donde ya se toman en cuenta parámetros para llegar a las necesidades directas y se aplican políticas focalizadas acorde a los requerimientos de cada cantón.

Según García (2012: 1): *“Las transferencias deben ser condicionadas a la generación de actividades productivas en las comunidades para que la gente no solo consuma lo que cultiva, sino que también comercialice productos”*.

### **2.2.2 Objetivos de las transferencias**

Son varias las razones por las cuales el gobierno central transfiere recursos a los GAD. Éstas varían desde la esfera económica hasta las negociaciones meramente políticas carentes de criterios técnicos. Entre las razones válidas destacan el equilibrio vertical y horizontal.

#### **Descentralización vertical**

La descentralización, considerada como un proceso social de transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones intermedias y locales, puede adoptar diversas formas. Los gobiernos seccionales en gran medida no tienen la capacidad de brindar niveles adecuados de bienes y servicios demandados por la comunidad. Esto se da por un desequilibrio entre los gastos que asumen y su capacidad para generar ingresos, lo que lleva al gobierno central a financiar total o parcialmente las operaciones de los mismos.

La descentralización vertical permite que algunos poderes del gobierno central se deleguen a los niveles de administración inferiores y puede adquirir las formas ya referidas de desconcentración, delegación, devolución y privatización. La disparidad entre los ingresos generados y los gastos está dada por los pocos impuestos que los gobiernos seccionales manejan. Para ello se propone que los gobiernos seccionales puedan manejar, recaudar y disponer de algunos impuestos que maneja el gobierno central.

### **Descentralización horizontal o igualación**

Bahl (2000: 4) señala que casi siempre un ingreso promedio en lugares ricos es 20 veces mayor al promedio de los lugares más pobres, dicha situación se agrava con el tiempo ya que los gobiernos seccionales con altos ingresos están en la capacidad de constituir sistemas de recaudación más eficientes, a la vez que su prestación de servicios incrementa la riqueza local y, por ende, las recaudaciones futuras. De tal forma, la igualación interregional en la capacidad financiera debe alcanzarse mediante transferencias intergubernamentales.

La descentralización horizontal es la que dispersa el poder entre instituciones del mismo nivel, como, por ejemplo, las decisiones del gasto de un ministerio que puede distribuirse entre varios. Así, se delegan poderes y se tiene control más eficaz sobre cada uno de los aspectos económicos; para lograr esto es indispensable contar con un buen nivel de institucionalidad.

#### **2.2.3 ¿Cuánto se debe transferir?**

Para el análisis de una transferencia óptima, Persson y Tabellini (2000: 117) recomiendan que los gobiernos tomen en cuenta exclusivamente a votantes medianos<sup>10</sup>, ya que constituyen la mayoría de personas y pueden ser una alternativa óptima para definir parámetros tributarios y buscar el bienestar poblacional a través de las transferencias.

Para determinar la cantidad de recursos que se destinará para transferencias, deben ser tomadas en cuenta principalmente dos variables: 1) el equilibrio fiscal y macroeconómico y, 2) las necesidades de los gobiernos seccionales, según manifiesta Tomaselli (2004). Para transferir se utilizan varios métodos. Los principales son:

---

<sup>10</sup> El votante medio se conoce como el perfil del ciudadano que efectivamente vota, tiene características dominantes y puede ser considerado como aquel individuo que decide las elecciones.

- Porcentaje fijo de los ingresos nacionales, que se lo establece determinando un porcentaje total de las recaudaciones del gobierno central a ser distribuido. Puede tomarse como un porcentaje del total de ingresos recibidos o como un porcentaje de las recaudaciones o de algún ingreso corriente<sup>11</sup> en particular. Al incrementar los ingresos del gobierno central se incrementará automáticamente el monto de las transferencias.
- Montos fijos, que son los que funcionan mediante una cantidad fija que debe ser transferida. Los incrementos en los ingresos del gobierno central no inciden en las transferencias. Este sistema tiene el inconveniente de agravar el déficit fiscal durante las recesiones y no distribuir los beneficios durante los auges.
- Ingresos extraordinarios que en el caso de darse ingresos no permanentes, que no estuvieron previstos en el presupuesto del gobierno central, éste canaliza, total o parcialmente, los recursos hacia los gobiernos seccionales. El gobierno central suele estimar los ingresos que se perciben por alguna actividad en particular. Si éstos superan a lo estimado, el excedente se distribuye a los gobiernos seccionales.

#### **2.2.4 Transferencias y la situación fiscal**

El proceso de descentralización necesita un marco fiscal adecuado que lo haga sostenible. Desde una perspectiva de eficiencia y equidad, algunos investigadores, como Break (1980: 80-84), encuentran ventajoso tener un desbalance fiscal vertical. Según éste enfoque, es más eficiente y equitativo recaudar impuestos en el nivel central, como el impuesto a la renta, que impuestos regresivos en el nivel local, como el impuesto predial.

Al mismo tiempo, se reconoce que hay mayor eficiencia al proveer servicios públicos en el nivel local con un gasto descentralizado y atendiendo mejor las peculiaridades de cada localidad. Esta visión reconoce que un desbalance fiscal entre ingresos y gastos requiere de un sistema correctivo que nivele el financiamiento y gasto por medio de transferencias de fondos compartidos. Otro enfoque similar es el de Musgrave y Musgrave (1989: 56), en el cual se presenta lo que puede ser una estructura impositiva adecuada.

---

<sup>11</sup> Los ingresos corrientes son los recursos económicos que provienen de recaudación fiscal o por operaciones del sector estatal mediante la venta de bienes y servicios.

Los autores postulan que cuando los bienes son provistos a escala, los paradigmas se presentan como resumen de los diferentes enfoques y modelos causales para entender las transferencias; mas no deben considerarse como un modelo de carácter normativo. El financiamiento de esos bienes puede ser a través de los impuestos a lo largo del territorio nacional, con la misma carga fiscal para los contribuyentes o de acuerdo a sus posibilidades de pago; pero si los bienes o servicios no son provistos en forma se presentarían distorsiones e incluso se ahondaría en una pereza fiscal.

Restrepo (2002: 6) afirma que cuando el flujo de transferencias nacionales es abundante, los tributos locales no solo son inelásticos, sino extremadamente dispersos y anticuados, lo que puede concluir en pereza fiscal. Las características de este problema son principalmente que crecen inmoderadamente los gastos administrativos (burocracia local) en demérito de los gastos de inversión. Inclusive parte del creciente endeudamiento tiene como finalidad financiar gastos de funcionamiento, lo que no es apropiado.

El problema clásico con las transferencias, para López Murphy (1995: 73) es que debilitan el principio de la correspondencia, ya que si las transferencias dominan el escenario, los esfuerzos fiscales se debilitan y la responsabilidad fiscal es difícil de mantener. La solución es el *trade-off* entre la correspondencia fiscal y la distribución de recursos, debido a que lograría disminuir el desbalance vertical y compensar por las bases tributarias desiguales.

### **Transferencia ad hoc**

Bajo una transferencia ad hoc el gobierno central influye sobre la cantidad de las transferencias en forma discrecional, por lo que decide el monto a asignar a cada gobierno local. Mediante estas transferencias se pueden cumplir los objetivos del equilibrio horizontal y vertical y, a su vez, se da flexibilidad al gobierno central para manejar el déficit fiscal. Éste tipo de transferencia es útil al momento de ayudar a regiones con necesidades extraordinarias como un desastre natural.

Las transferencias ad hoc, según Bahl (2000: 6-8) se basan en el enfoque de que el gobierno central decide sobre la cantidad de transferencias sobre una base discrecional. Es decir, cada año, el gobierno central decide sobre la asignación al sector de los gobiernos subnacionales. El autor asegura que hay grandes inconvenientes en este método, ya que no es transparente, es vulnerable a manipulación política y genera incertidumbre por parte del gobierno local, ya que no sabe lo que va a recibir cada año lo cual provoca falta de planificación fiscal.

Por otro lado, el enfoque ad hoc presenta algunas ventajas. Para el gobierno central, esta visión provee de la máxima flexibilidad, ya que puede implementar un programa referente a estabilización fiscal con un mínimo de control dado por un compromiso compartido con el gobierno local del sector. Otra ventaja es que permite al gobierno central cambiar las prioridades de gasto, sin cambiar las asignaciones de gastos.

En resumen, este tipo de transferencias determina el tamaño de la distribución y es el sistema más centralizado para diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales. A pesar de profundos defectos, es extensamente utilizado, incluso en países que se caracterizan por fomentar la descentralización como parte de su plan de desarrollo.

### **Transferencias no condicionadas**

Si se toma como referencia una transferencia de suma fija, ésta es no condicionada cuando los recursos que cede el gobierno central son de libre disponibilidad para el gobierno seccional. Esto conduce a un aumento en la disponibilidad de recursos locales, fenómeno que usualmente se visualiza con un desplazamiento hacia afuera de la restricción presupuestaria del municipio.

### **Transferencias condicionadas**

Las ayudas que reciben las regiones con fines concretos se denominan transferencias condicionadas. El objetivo fundamental que busca la administración central es fomentar el gasto local en determinados servicios públicos, entre los que sobresalen la educación, la salud, la infraestructura, y los programas de asistencia social. La teoría señala que la ayuda condicionada es más eficaz en la medida en que su cuantía supere un gasto que sin ella realizaba el gobierno local.

### **Transferencias condicionadas equivalentes**

Según Tomaselli (2004), las transferencias condicionadas equivalentes surgen de la necesidad del gobierno central de promover el propio financiamiento de los gobiernos seccionales. Estas ayudas se basan en la acción del gobierno central para proporcionar a un gobierno local ayuda equivalente a los gastos que realiza en el programa que se quiere impulsar. Así, si una comunidad decide no gastar nada en bienes públicos, no recibe ninguna subvención estatal y por cada dólar que decida gastar en un bien público obtiene el doble, aunque implique dejar de gastar dicho dólar en bienes privados.

## **Transferencias de nivelación fiscal**

Estas transferencias, para Lozano (1998: 3-6), son las destinadas a garantizar que todos los gobiernos subcentrales puedan suministrar un nivel similar de servicios públicos, siempre que realicen un esfuerzo fiscal similar. Su objetivo está orientado a permitir la reproducción de resultados de un estado unitario sin renunciar a las ventajas de la descentralización, procurando lograr mayor eficiencia y equidad.

Para garantizar sus objetivos, las transferencias de nivelación fiscal deben asignar proporcionalmente más recursos a los territorios con menor capacidad fiscal y atribuir más recursos a los territorios en los cuales, el suministro de los servicios sea más costoso. Esto se debe hacer manteniendo el respeto a las autonomías. A su vez, para que un territorio pueda suministrar un nivel estándar de servicios públicos es necesario realizar un esfuerzo fiscal estándar.

En América Latina, las transferencias son un instrumento muy utilizado ya que el dinero es poder y, por ello, parecen más un instrumento político que fiscal. Además, poseen negociaciones y reglas inestables y no siempre cuentan con un marco legislativo adecuado.

## **2.3 Rol del Estado ante la distribución de ingresos**

### **2.3.1 Conceptos generales**

El rol del Estado, según Gray<sup>12</sup> (1998: 26), ha sido históricamente debatido por las distintas corrientes económicas. Se discute un nivel de intervención estatal que debería haber sobre la distribución y la independencia que se debe dar a los municipios para manejar las transferencias que reciben. A continuación, se expone el pensamiento de algunas escuelas económicas sobre estos temas.

Para los conservadores, por ejemplo, el papel del Estado debería ser mínimo, y hasta cierto punto, defender el statu quo. Consideran que si se llega a intervenir sobre la distribución, se podría llegar a generar grandes costos sobre la concepción de la propiedad privada e incluso hacerla desaparecer. Por lo que aseguran que un gobierno solo debería participar como mediador en la solución de conflictos.

---

<sup>12</sup> El autor expone un debate en la forma en que las distintas corrientes económicas adoptaban el rol del Estado. Menciona nombres como: Hayek, Nozick, Burke Harsanyi, Dworkin y Mill.

Esta concepción surge de Edmund Burke, citado en Gray (1998: 12-17), que expone que lo que se hereda debe ser preservado. En este sentido, no existe motivo para buscar generar redistribución de la riqueza. Esta visión ha sido fuertemente criticada por Hayek, citado en Gray (1998: 18-22), quien considera que mantener, a toda costa, las tradiciones y el statu quo de la sociedad, deja olvidados ciertos elementos importantes, como la innovación o la creatividad. Esta falta de capacidad creadora puede ocasionar que las sociedades pierdan su capacidad productiva.

Por otro lado, muy contraria a la visión conservadora está la tendencia liberal que se sustenta en la idea del libre mercado. Nozick, su primer representante también defendía la existencia de un Estado mínimo, ya que consideraba equivocado el asumir que el Estado cumpla un papel paternalista y benevolente. Para los libertarios, la intervención del Estado era necesaria solo cuando la posesión de riqueza y bienestar fuese resultado de un acto deshonesto.

Para Nozick, citado en Gray (1998: 26-30), existen circunstancias esenciales que ayudan a alcanzar el bienestar. La primera es a través de la *adquisición justa*, es decir, que las personas se apropien de algo de una manera adecuada. La segunda situación responde a la transferencia justa, donde las personas intercambian algo propio, favoreciéndose entre sí.

Entre los elementos criticados a esta escuela, está el hecho de considerar la herencia y la adquisición *justa* como elementos centrales en los derechos de las personas; los críticos a esta teoría, ven que este tipo de factores, no son totalmente justos, y que deberían ser controlados.

Otra visión de la forma de distribución de riqueza es la utilitarista que surge de las ideas de Bentham y tuvo fuerte influencia sobre la escuela de economía clásica (Rodríguez, 1989: 59). La visión utilitarista plantea que, el bienestar social está dado por la suma de las utilidades de todos los agentes que conforman la sociedad. Esta teoría afirma que una unidad de utilidad de una persona rica es igual a una unidad de utilidad de una persona pobre; sin embargo, estas variaciones en utilidad no están representadas por cambios en unidades de un bien<sup>13</sup>.

El pensamiento de John Rawls (citado en Barry, 1973: 15) es muy contrario a las visiones anteriores. Para esta escuela, denominada rawlsiana, las decisiones deben realizarse en función de las necesidades de las personas más necesitadas. La teoría de Rawls parte del supuesto que cada

---

<sup>13</sup> El consumo de una unidad adicional de un bien x, puede generar mayor utilidad a una persona que la pérdida de ese bien a una segunda persona. Bajo la idea utilitarista, este cambio estará justificado solo, y solo sí, la utilidad ganada es mayor o igual a la utilidad perdida, sin importar la condición de los agentes.

individuo se encuentra en una *posición original*<sup>14</sup>, por lo que debe realizar sus decisiones sin conocer su condición en la sociedad, lo cual provoca que decida en función de bienestar de la persona peor ubicada, más allá que en función de su propio bienestar.

A diferencia del utilitarismo, esta teoría no considera la existencia de probabilidades, ya que se supone que todos están en la misma situación, por lo cual las decisiones consideran de mejor manera los efectos que pueden generarse sobre otros individuos.

Complementando esta teoría, podría incluirse el criterio de Hare, (citado en Gray 1998: 54), para quien lo importante al momento de hablar de justicia y de buscar equidad, es ponerse en la posición del otro. Esta concepción es contraria al utilitarismo. Aquí, lo importante no es la sumatoria del bienestar social, sino la situación del menos favorecido. Esta escuela ha tenido críticas por no considerar las diferencias sociales, ya que al tomar las decisiones considerando a todos iguales, se pueden generar acciones injustas para otros, según Sen (2001: 89).

Dworkin (1981: 83) hizo una importante distinción entre equidad en bienestar y la equidad en acceso a recursos y señaló que los igualitarios tenían como objetivo era llegar a la equidad en recursos. Consideró que al buscar el bienestar, se tiende a perjudicar a las personas con gustos menos elegantes, frente a personas con gustos elaborados; ya que para unos representa una cierta canasta de bienes y servicios, que puede ser básica u ostentosa. Entonces, siempre habría alguien perjudicado en cuanto a la equidad en relación a otro.

Finalmente, otro economista que hizo importantes aportes a la teoría fue Amartya Sen (2001). Este autor, al igual que Dworkin, considera que la meta no es tener equidad en bienestar, sino lo necesario era la equidad en capacidades. Para lograr esta equidad, puede existir inequidad en recursos, ya que para personas con capacidades inferiores será necesaria una mayor provisión de recursos para poder competir con personas de mayores rendimientos. En general, Sen considera importante observar la frontera de posibilidades del individuo para escoger y entender las repercusiones de estas decisiones para alcanzar la libertad económica.

Resumiendo, se puede decir que los igualitarios buscan un nivel mínimo de equidad en el bienestar, como base para generar capacidades; así como para alcanzar el progreso. Existen críticos a ésta teoría, como Berlín (citado en Schneider, 2004: 80), que considera que la búsqueda de la equidad de

---

<sup>14</sup> Esta posición orinal responde a una situación donde todas las personas se encuentran en igualdad de condiciones, siendo esta condición la equivalente a la del individuo peor situado en la sociedad.

los igualitarios, puede ser exagerada, y que a causa de dicha búsqueda, se pueden sacrificar elementos como la felicidad o el placer. En general, la crítica a los igualitarios se basa en la manera de solventar los conflictos morales que pueden surgir de la equidad frente a otro tipo de elementos.

La tendencia ha mostrado que casi siempre se busca consenso para generar mayor crecimiento y mayor equidad; aunque a veces la diferencia radica en cuál es el objetivo primordial del gobierno, y la manera de conseguirlo. Por esta razón, el Estado es el encargado de buscar el equilibrio entre eficiencia y equidad para las políticas que aplique al momento de distribuir sus ingresos.

### **2.3.2 Ingresos públicos**

Para Tomaselli (2004), los ingresos constituyen los recursos financieros que posee una entidad pública, sean estos de fuentes impositivas o no. Para los gobiernos seccionales municipales, las cuatro principales fuentes de ingresos son: los impuestos, las rentas derivadas del patrimonio, la venta de bienes y servicios y las transferencias percibidas por la ley por parte del gobierno central y otras entidades públicas (Gallardo y Salazar, 2004: 3).

Los ingresos inequitativos casi siempre reflejan las características regionales. Las regiones son pobres o ricas debido a su dotación de recursos naturales, su ocupación sectorial, sus atributos culturales, sociológicos y su historia. Según Friedman (1980: 133), los programas redistributivos pueden ayudar a las regiones a mejorar su bienestar, pero, a la vez, pueden inducir a las regiones pobres a separarse de políticas inter generacionales con las regiones ricas.

El gobierno central puede recaudar impuestos, ingresos por servicios especiales prestados a las personas, como la concesión de patentes, expedición de licencias, o cuotas de conservación. Además, se pueden imponer cargas como pena o multas por violación de las normas establecidas, puede aplicar imposiciones especiales por servicios prestados, estos se llaman contribuciones especiales. Por último, también se obtienen ingresos expropiando tierras en que no se atiende una necesidad de mejora (Groves, 1965: 525-526).

El gobierno puede tener un papel en el comercio, no solo como propietario sino también como empresario. Las ganancias y las pérdidas de una empresa pública dependen del acierto o desacierto en la administración<sup>15</sup>, de la política de fijación de precios que depende de la finalidad del gobierno

---

<sup>15</sup> Para ampliar esta sección revisar Anexo 4 sobre gasto público y fuentes de financiamiento.

para emprender esa gestión. Si el propósito busca estimular el consumo, conviene fijar los precios por debajo del máximo beneficio y aún del costo, tal como recomienda Groves (1965: 530).

El hecho de que un municipio reciba cierta transferencia, y por otro lado sea incentivado, por parte del Estado, a que si invierte su dinero en proyectos que generen productividad o a través del uso adecuado de la legislación, pueda recibir mayores recursos, genera un círculo virtuoso, siempre y cuando los gastos del municipio sean de inversión y no corrientes. La tendencia al aumento de los gastos públicos para incrementar los negocios y crear empleo se conoce como efecto multiplicador.

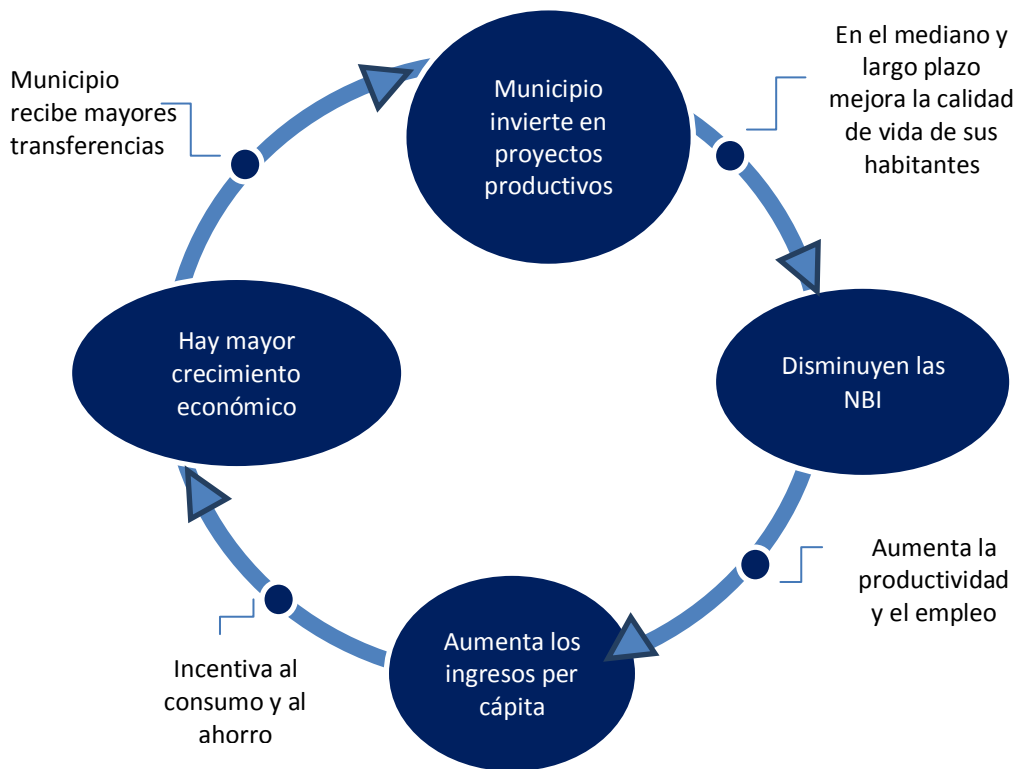
El círculo virtuoso que debe generarse para que un municipio cumpla efectivamente con la descentralización del gasto, está dado por el incentivo de obtener mayores transferencias, lo cual le impulsaría a gastar en más proyectos de inversión; esto, en el mediano y largo plazo mejorará la calidad de vida de sus habitantes haciendo que disminuyan sus NBI.

Esta disminución produce que la población sea más productiva e incremente sus niveles de empleo, lo cual, a su vez, hace que se dé un aumento en los ingresos per cápita, los cuales se destinan para el consumo y ahorro; y se traducen en la economía en mayor crecimiento económico. El gráfico 1 ilustra la situación descrita.

Pasaría lo contrario si un municipio que recibe mayores transferencias decide no invertir en productividad ni incrementar sus competencias, sino más bien cubrir gastos corrientes. Esto provocaría un desincentivo para generar ingresos propios, ocasionando pereza fiscal, lo cual ahondaría más la disminución de la productividad.

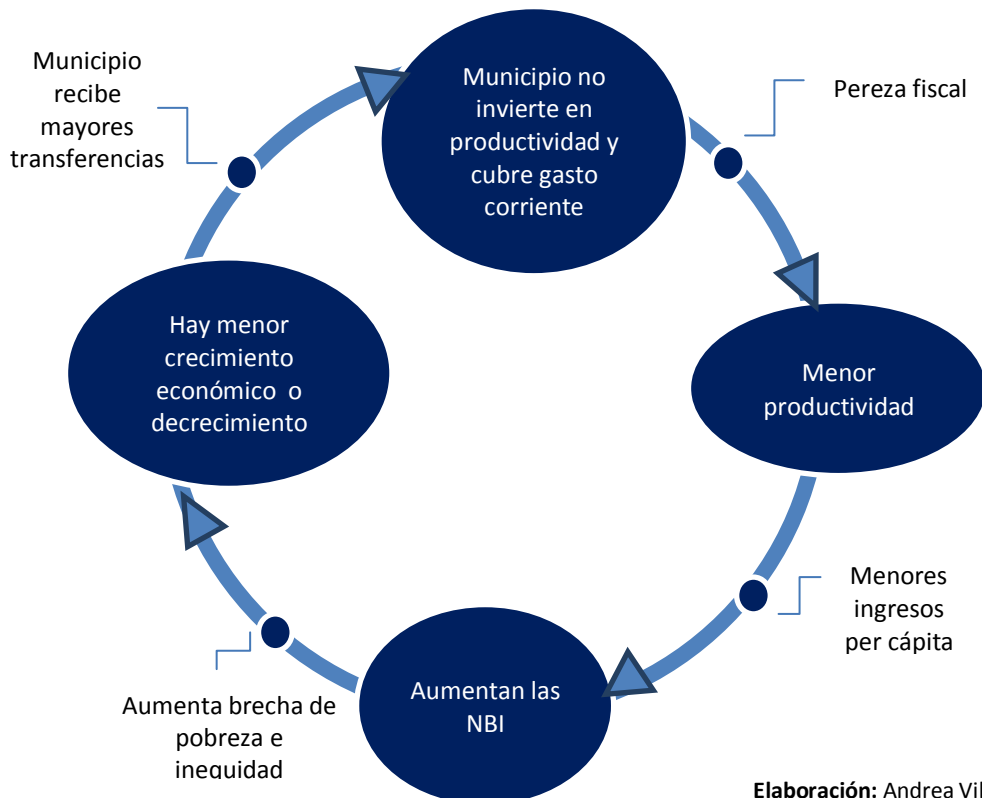
Al tener menores ingresos aumentan las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población y la brecha de pobreza e inequidad se incrementaría. Esto provoca que la producción sea menor, por lo que el gobierno tendrá que aumentar su nivel de transferencias hacia este municipio. El gráfico 2 muestra esta situación.

**Gráfico 1: Círculo virtuoso de la transferencia de mayores recursos económicos**



Elaboración: Andrea Villarreal

**Gráfico 2: Círculo vicioso de la transferencia de mayores recursos económicos**



Elaboración: Andrea Villarreal

## 2.4 Disyuntiva entre eficiencia y equidad

Como se mostró previamente, las escuelas económicas tienen diferentes visiones sobre la forma en que el Estado debe transferir sus recursos a la población. Algunas se inclinan por contribuir a la equidad en la población, así se deba sacrificar el bienestar de una parte de la misma, y otras afirman que lo mejor es buscar la eficiencia en la distribución.

### 2.4.1 Principales argumentos

Bailey (2002: 18-20) manifiesta que el rol del Estado busca fundamentalmente cumplir con la distribución de recursos, asignación, regulación y estabilización de la economía. Frente a estas obligaciones que debe cumplir el Estado, en cualquier economía, se presenta una disyuntiva entre eficiencia y equidad.

El Estado no solo se ocupa de la distribución de la riqueza sino también de aportar a la generación de la misma. Las consecuencias que se pueden dar por una mala redistribución de la tierra y de los ingresos, fue analizada por Banerjee (2001) que concluyó que si no se toman en cuenta parámetros de eficiencia y equidad, y si la distribución no se realiza de forma óptima, la sociedad terminará con el mismo nivel de riqueza o más bajo que antes y con niveles en la eficiencia menores.

Para evitar esto, North (2006: 143-149) expone que un Estado debe cumplir tres requisitos esenciales, que están dentro de sus funciones, estos son: la creación de institucionalidad, la recaudación de impuestos y la provisión de bienes y servicios públicos. Esto, intentando causar la menor distorsión social.

Sobre esto, Rawls (1971: 62) señala que una institución puede pensarse de dos maneras, primero como un objeto abstracto, esto es, como una posible forma de conducta expresada mediante un sistema de reglas y, segundo, como la realización de las acciones especificadas por estas reglas y efectuadas en el pensamiento y la conducta de ciertas personas en cierto tiempo y lugar.

Las escuelas de pensamiento institucionalista y neo institucionalista, han tomado fuerza<sup>16</sup> sobre el rol que deben cumplir las instituciones para contribuir al desarrollo económico de un país. El Estado es

---

<sup>16</sup> La escuela neoinstitucionalista en la década de los 1990 fue el eje central de la teoría económica, por esa razón, los premios Nobel de Economía de 1991 y 1993 fueron otorgados a Ronald Coase y a Douglass North, respectivamente.

una de las instituciones centrales de la economía. El administrador público juega un papel importante al momento de actuar y esperar resultados sobre la sociedad y cada uno de los agentes.

Una institución debe contar con un sistema legal claro para lograr la eficiencia económica. Esta es la única forma en que se pueden disminuir costos de transacción. Si una institución cuenta con una base legal bien diseñada y un capital humano capacitado, se pueden generar efectos positivos sobre los niveles de equidad en la población, a través de garantizar servicios que cubran a todo el país. Para North (1993: 144), las instituciones están entrelazadas con las ideologías debido a que las personas realizan sus elecciones por medio de percepciones subjetivas a partir del entorno que los rodea.

Una de las limitaciones del Estado es que algunas de las políticas eficientes del Estado, podrían ocasionar efectos negativos sobre la equidad. Una medida de privatización, por ejemplo es eficiente y podría generar beneficios en los sectores menos favorecidos. El problema está en que podría ser una medida no aceptada debido a los efectos sobre la distribución de la riqueza. Shirley (2004: 125) asegura que la causa es que las clases altas son las que más se benefician.

Shirley (2004) resalta que para ejercer una política es vital que un gobierno tenga credibilidad y una buena imagen y reglamentación de la acción de las políticas. El objetivo es generar un compromiso con las personas para que las incentive a tener confianza en las medidas que ejecuta el gobierno. Es fundamental que las acciones y el cumplimiento de las leyes estén guiadas a beneficiar a la población en el mediano y largo plazo, cuidando que no sean modificadas por intereses políticos.

Otro problema que tiene el Estado es que las preferencias de las personas generalmente son susceptibles a manipulación y propensas a cambios continuos debido a medidas populistas. Para combatir esto, el Estado debe ser claro en comunicar sus metas económicas y sociales y su estructura legal. Respecto a esto, el Estado debe tener instituciones estables, capacitadas e independientes a los intereses de los grupos de poder.

Stiglitz (2000: 98) señala que la estabilidad en instituciones no es un limitante para tener cambios, sino que debe estar en función de los cambios demográficos y cambios tecnológicos que mejoren el servicio que brindan. Este autor llamó a esto eficiencia en la distribución, que significa un cambio para mejorar el bienestar social.

Entre los ejes de acción estatal, Sachs (2006: 344-345) señala que no solo es necesario que un gobierno destine su gasto e inversión a estos sectores. El capital físico, el capital natural, el capital

intelectual y la infraestructura también son importantes al momento de buscar maximizar el bienestar social.

Respecto a la provisión de bienes y servicios públicos, Oates (1997: 66), señala que con una distribución óptima de responsabilidades entre los niveles de gobierno, las preferencias de los ciudadanos se alinearán mejor y contribuirán a mejorar la calidad del gasto público. El instrumento para castigarlo o premiarlo es el voto; es decir, mediante auditoría social, la calidad del gasto público se incrementa (Torres y Hernández, 2006: 2-4).

Muchos autores han discutido acerca de los sectores que deberían ser el eje central de acción estratégica del Estado. Aquí, hay una disyuntiva debido a los efectos que podrían darse sobre la eficiencia económica y los niveles de equidad en la sociedad. Stiglitz (1998: 30-31) señala que los ejes centrales de acción del gobierno deben ser: educación, salud y seguridad social.

Según Stiglitz (2006: 143-149):

Para lograr tener mayor equidad y eficiencia en las políticas el gobierno debe alinearse hacia esta noción de mejorar la capacidad productiva. Por ejemplo, por medio de la creación y capacitación del capital humano. Este factor se ha desarrollado e incluso se puede decir que ha llegado a ser igual o más importante que el capital físico.

Stiglitz (1973: 121-126) menciona que dichas políticas tienen limitantes y enfatiza en varios elementos que pueden distorsionar los objetivos de las medidas y que podrían llegar a causar inequidad. Para evitar esto, es importante que al ejecutar estas políticas, el Estado analice y tome a estos mercados como incompletos. Esto provocará que la inversión del gobierno se dirija en completarlos y en dar prioridad a proporcionar servicios de calidad en los sectores más necesitados.

La disyuntiva que se da al momento de transferir recursos por parte del gobierno central entre eficiencia y equidad ha sido debatida en este marco teórico, pero, para profundizar este tema es necesario comprender el concepto de la eficiencia y la equidad, cómo se logra y cuáles son las políticas que implementan cada una de ellas.

#### **2.4.2 Eficiencia**

Se puede definir eficiencia como la maximización del beneficio acompañado de los menores costos posibles, que son necesarios para obtener ese resultado óptimo. Esta eficiencia está vinculada con el

concepto de competencia perfecta, la cual se podría decir es un caso utópico, ya que debe ser un mercado con muchos oferentes y consumidores, con información perfecta y con la ausencia de externalidades, entre otras características que complican ésta realidad. Cuando un mercado no presenta esto, se generan fallas de mercado, las cuales disminuyen la eficiencia económica.

Adam Smith fue uno de los primeros en dar un concepto de eficiencia en la economía. Para Smith, los mercados competitivos funcionaban a través de *la mano invisible*, donde los consumidores maximizaban sus utilidades, al igual que las firmas maximizaban sus ganancias, teniendo estos comportamientos, un resultado de beneficio máximo para toda la sociedad (Steinemann, 2005: 139).

Okun (1975: 4-10) también habla sobre un mercado competitivo, donde la mano invisible refleja las valoraciones de los consumidores a las firmas, lo cual permite que tengan incentivos para la producción. Stiglitz (2000: 68) concuerda con esto y afirma que la maximización del beneficio de las firmas se da a través del esfuerzo por producir de manera más eficiente, que conlleva costos más bajos para proveer bienes y servicios. Esto, como indica Steinemann (2005: 140), hace que la intervención del Estado no sea necesaria, ya que el mercado se regula individualmente por los comportamientos de las empresas y de los consumidores.

La eficiencia total en la economía se da cuando existe maximización de la producción por parte de las empresas, y de la utilidad por parte de los consumidores. La eficiencia en el sentido de Pareto tiene la característica de individualismo, ya que se enfoca en el bienestar individual y no en el bienestar relativo entre los agentes económicos; por lo tanto, no toma en cuenta cuestiones sobre desigualdad. Si aumenta el bienestar para los ricos en la economía y los pobres no son afectados, se considera que hay eficiencia en el sentido de Pareto.

Segundo, lo importante para el análisis del óptimo de Pareto es lo que cada persona considera como su propio bienestar. Este principio está ligado al concepto de soberanía del consumidor, el cual plantea que los agentes económicos son los que pueden de mejor forma saber sus necesidades y, por ende, su propio beneficio (Stiglitz, 1998: 29).

Pareto representa un punto donde no se puede mejorar el bienestar de una persona sin disminuir el de otra. El primer teorema del bienestar solo garantiza la eficiencia en la utilización de recursos; sin embargo, nunca aclara nada alrededor de qué tan deseable es la distribución del ingreso que se tiene (Stiglitz, 1998: 30).

Para que haya un óptimo de Pareto deben cumplirse las condiciones de primer orden que se conocen como las necesarias para las cuales debe haber un óptimo de intercambio, que se obtiene al existir una eficiencia de consumo; teniendo como elemento clave que la tasa marginal de sustitución para todos sea igual entre un par de bienes. También es importante un óptimo de producción, donde la sustitución entre los factores de producción usados sea igual para todo los bienes que usan estos factores de producción (Larraín y Sachs, 2002: 311-316).

### **2.4.3 Equidad**

Según Steinemann (2005: 143), la equidad depende de los elementos sociales que se quiera alcanzar y analizar: igualdad, justicia, similitud, responsabilidad social, distribución del ingreso, distribución de bienestar, beneficios sociales y económicos, entre otros. Por ello, se recomienda enfatizar en estos aspectos al momento de precisar la equidad, ya que se puede tener una connotación diferente, dependiendo de los elementos que formen parte del eje de análisis.

Stiglitz (2000: 150) señala que el Estado, al aplicar sus políticas fiscales, debe tener claro a quien busca favorecer, ya que sobre esto se pueden lograr medidas equitativas, pero que podrían implicar costos sobre la eficiencia económica privada. Okun (1975: 7) otorga un importante elemento de partida al hacer dos distinciones, la equidad en oportunidades y la equidad de ingreso. Ambos factores juegan un papel importante en la conformación del bienestar en la sociedad y su distribución, tanto independientemente como de manera conjunta.

Para Okun (1975: 6), las oportunidades que pueda tener una persona tienen incidencia, tanto en la equidad económica, como en la eficiencia económica; y también, las condiciones económicas pueden afectar las oportunidades. Por ello, es importante un Estado que proporcione igualdad de oportunidades a todos los miembros de la sociedad.

Esto se logra a través de la generación de los siguientes factores:

- Igualdad de procesos<sup>17</sup>.- Esta igualdad considera como eje fundamental a la igualdad en el acceso a oportunidades.

---

<sup>17</sup> Rawls fue uno de los primeros en analizar la igualdad en procesos, esta parte de su teoría de la justicia.

- Igualdad en el ingreso y bienestar.- Okun hace una importante distinción, señala que la igualdad económica no es lo mismo que igualdad, ya que en su concepto debe considerarse las diferentes decisiones que pueden tomar individuos. El ser igual económicamente no conlleva ser todos iguales (Okun, 1975: 6). Bajo este concepto, se puede decir que no existe una fuerte distinción entre igualdad de ingreso y equidad de ingreso.

La idea de equidad de ingreso es posiblemente aún más controversial que la equidad en oportunidades, ya que aquí es necesaria una intervención más fuerte, y, muchas veces, el trato puede ser muy sesgado hacia ciertos sectores, como puede ser el caso de subsidios dirigidos, impuestos progresivos, asistencia social, etc.

Equidad en distribución de recursos y oportunidad en procesos pueden generar diferencias, no solo para la misma generación, sino también diferencias intertemporales. El punto de partida del bienestar puede generar fuerte desigualdad de capacidades y de ingresos; en este aspecto se debería buscar maneras para que las diferencias no tengan efectos sobre las oportunidades que pueden percibir las personas.

Otro elemento es la equidad de proceso, que se encuentra muy ligada a un trato equitativo en procesos para eliminar los efectos de las diferentes asignaciones de recursos. En este sentido, un sistema legal más equitativo puede brindar a una gama mayor de personas, oportunidades que caso contrario no hubieran tenido.

La equidad de oportunidades permite la creación de mayores habilidades. Bajo la existencia de desigualdades en acceso a servicios básicos se pueden generar diferencias que no reflejan las verdaderas capacidades de las personas. Se ha demostrado la relación existente entre la inequidad, la inestabilidad social y las bajas tasas de crecimiento económico (Alesina, 1998: 300). De igual forma, Sachs (2006: 39) argumentó que altos niveles de desigualdad tienden a generar presiones sobre políticas macroeconómicas, lo cual puede tener como resultado decisiones erróneas.

### **Teoría del sacrificio**

Esta teoría parte de la idea de que no existe forma alguna en que la equidad lleve a mayor crecimiento, así como, la generación de mayor eficiencia conlleve a mayor equidad. La idea principal es que los dos objetivos compiten entre sí, por lo cual, es imposible generarlos al mismo tiempo. El

principal argumento para ésta disyuntiva, responde a los efectos que se generan sobre la distribución de recursos.

Al emplear acciones para fomentar equidad, a través del traspaso de riqueza de una persona a otra, se distorsiona el comportamiento de los agentes económicos. El primer elemento es la utilidad marginal de las personas, que es decreciente, por lo que entre mayor sea la transferencia de un miembro a otro, mayor será la pérdida del bienestar de una persona en relación a la ganancia del segundo. Esto, bajo una perspectiva utilitarista, afectará el bienestar de la sociedad.

### **Teoría del rebalse**

Esta teoría no considera que haya divergencia entre equidad y eficiencia; sino, que al establecerse una de las dos como objetivo, la otra surgirá como consecuencia a través de goteo. Además, está vinculada a lineamientos de derecha donde se sostiene que un crecimiento económico ocasiona que parte de los nuevos excedentes generados terminen en manos de los más necesitados, generando mayor nivel de riqueza. Sin embargo, una perspectiva más de izquierda afirma que mayor equidad permite incrementar la acumulación, facilitando, así, el crecimiento económico (Massad, 1992: 13).

Aghion y Bolton (1997: 1) aseguran que hay una percepción de derecha, donde se busca como objetivo la eficiencia, y que considera que al acumularse mayor capital, éste estará a mayor disposición de los pobres; sin embargo, esta teoría tiene sus limitantes. Una de las cuales es resaltada por estos autores, quienes demostraron que si se genera un crecimiento muy rápido, se llega a un estado estacionario donde la distribución de los recursos alcanzará un equilibrio.

Un mecanismo de goteo a través de la generación de eficiencia no es suficiente al momento de generar equidad. Podría mejorarse los estándares de vida; sin embargo, la distribución del nuevo capital generado no será más equitativa. Estos autores recomiendan la necesidad de combinar el goteo con políticas económicas guiadas desde el Estado para alcanzar una distribución óptima.

Un ejemplo de aplicación de dicha teoría lo manifiesta Sol (2006: 143-149) con el modelo neoliberal dolarizado salvadoreño basado en la teoría del rebalse:

Lo que se manifiesta en una creciente concentración de la riqueza y del ingreso, así como en una profundización de la exclusión social, la cual es incompatible con la democracia participativa. Esta teoría busca apoyar el mayor enriquecimiento de los ricos y poderosos

para que la acumulación del ingreso en sus manos eventualmente rebalse al resto de los ciudadanos mediante inversión y empleo.

## **Teoría de la justicia**

Rawls (1971: 69) manifiesta: *“Todos los valores sociales –libertad y oportunidad, ingreso y riqueza así como las bases del respeto a sí mismo– habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno de estos valores redunde en ventaja para todos”*.

Rawls (1971: 17-18) asegura que la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales. Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar. Esta teoría supone que es una sociedad en la que cada cual acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia y las instituciones satisfacen estos principios.

El objeto primario de la justicia social es la estructura básica de la sociedad, la disposición de las instituciones sociales se da por medio de un esquema de cooperación. En este sentido, Rawls (1971: 19) señala que al Estado le corresponde distribuir sus ingresos de forma justa. Para ello supone que la sociedad se enfrenta a una escasez moderada y que cada miembro no es ni altruista ni egoísta sino que tiene fines que buscan promover el bienestar.

Este modelo busca dar una pauta para la elección justa partiendo de una posición inicial a través del velo de la ignorancia. Es decir, que las personas están en una situación inicial donde no conocen la distribución de talentos, ingresos o nivel social. Basado en esto cada uno escogerá principios de justicia mutuamente aceptables. Bajo tales restricciones, Rawls argumenta que las partes encontrarían particularmente atractivos sus principios de justicia favorecidos (Rawls, 1971: 130-136).

El sustento teórico presentado sirve de base para comprender los principales conceptos que se tratan en el siguiente capítulo. El alcance del marco teórico es analizar las conjeturas en torno a la descentralización, transferencias intergubernamentales, eficiencia y equidad económica para tener mayor claridad en el modelo de transferencias intergubernamentales expuesto en el capítulo III.

## **Capítulo III: Análisis legislativo de la distribución de recursos**

El presente capítulo se presenta en tres partes. La primera explica la ley de transferencias expuesta en la Constitución de 1998, donde se destaca el marco legislativo y político. Se consideran los principales elementos de esta ley, con especial énfasis en la composición y estructura del marco que rigió para realizar transferencias intergubernamentales a nivel municipal.

En la segunda parte se manifiestan las características y connotaciones del COOTAD, con enfoque en la metodología vigente para transferir recursos del gobierno central hacia los GAD, sus fórmulas de cálculo, las competencias y oportunidades que se le asignan a las municipalidades.

Finalmente, se realiza una comparación entre la Ley de transferencias de 1998 y el COOTAD donde se responde a la inquietud sobre cuál favorece más a un cantón en cuanto a parámetros de capacidad institucional y administrativa. Para esto se utilizó una metodología centrada en las competencias que pudieron asumir los municipios con la Constitución de 1998 y a los indicadores que se generaron para medir la situación de los mismos.

El objetivo de esta sección es que el lector comprenda el alcance, la divergencia legal y conozca las principales diferencias políticas, legislativas y metodológicas.

### **3.1 Ley de transferencias vigente con la Constitución de 1998**

#### **3.1.1 Principales connotaciones legales y políticas**

A partir de 1997 se da un importante avance con la reforma a la Constitución de 1979, ya que se emite la Ley especial de descentralización del Estado y participación social, y la Ley de distribución del 15%<sup>18</sup> del presupuesto del gobierno central a los gobiernos seccionales. Otro avance en esta carta magna fue que por primera vez se tomó al Estado como unitario y de administración descentralizada<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Para ampliar, revisar anexo 3 referente a los ingresos corrientes para el cálculo de la Ley de distribución del 15%

<sup>19</sup> Constitución del Ecuador de 1998, artículo 1.

En cuanto a la descentralización política, la Constitución de 1998 presentó problemas con la determinación de los distintos tipos de gobiernos, así como de sus principales características y competencias. Esto se refleja en la generación propia de recursos en los cuales, los gobiernos seccionales tuvieron poca autonomía y su financiamiento estuvo controlado. Solo tuvieron libertad para cobrar tasas y éstas dependieron de los servicios prestados por los gobiernos seccionales. Además, la disposición al pago por parte de su población fue baja, dada la calidad de los servicios.

La contratación de créditos tuvo controles excesivos, existió la denominada ley de responsabilidad y transparencia fiscal, la cual impuso límites al endeudamiento seccional; se limitó a los gobiernos seccionales a tener un stock de deuda inferior al 100% de sus ingresos, lo que fue muy restrictivo, mientras se tuvo que tener un servicio de deuda sobre los ingresos del 40%, lo cual fue bastante elevado<sup>20</sup> (Banco del Estado 2002: 4-8).

### **3.1.2 Legislación**

En el ámbito de las transferencias, Ecuador contó con 19 leyes especiales, las cuales hicieron que el funcionamiento del sistema haya sido complicado y confuso. La Constitución de 1998 tomó como parámetros al número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa para la distribución de recursos.

La principal ley de transferencias fue la Ley del 15% que tomó los criterios de población y necesidades básicas insatisfechas dejando de lado los indicadores de esfuerzo fiscal o eficiencia por parte de los gobiernos seccionales. Dicho sistema generó estímulos perversos, ya que fomentó la ineficiencia administrativa.

La principal fuente de transferencia de capital para los GAD fue la Ley de distribución del 15% de los ingresos corrientes netos del PGC<sup>21</sup>. Esta ley dispone que el 70 % de dichos recursos se destinen a gastos de inversión y el 30% se utilicen en gastos corrientes, porcentajes aplicados hasta el 2004. A partir del 2005, el porcentaje para gastos corrientes pasa a ser 10% de las transferencias totales recibidas por este concepto, como aseguran Pérez y Cantuña (2011: 3).

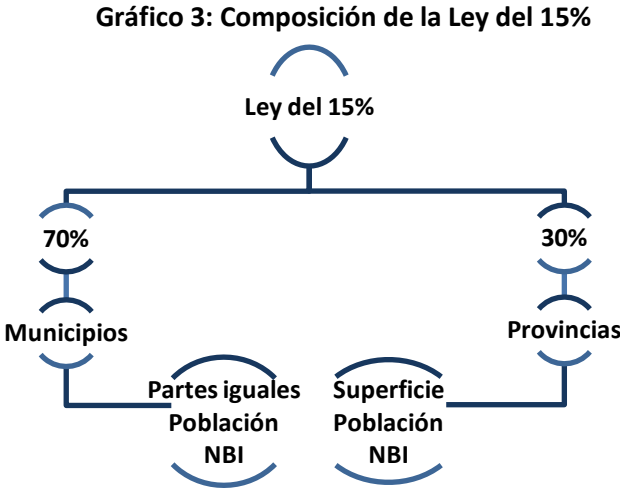
---

<sup>20</sup> Con un gobierno que tenga un servicio de deuda superior al 20%, existen altos problemas para servir a la deuda.

<sup>21</sup> La Ley del 15% para los gobiernos seccionales fue publicada en el Registro Oficial N°. 27, del 20 de marzo de 1997 y su Reglamento publicado en RO. N° 183 de 29 de octubre de 1997 y ratificado en el Art. 271 de la Constitución 2008.

La Ley del 15%<sup>22</sup> reguló la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación constitucional del 15% del presupuesto del gobierno central (PGC), excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos en beneficio de los consejos provinciales y municipios para planes o proyectos de inversión, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a través del Fondo de Desarrollo Seccional, (FODESEC), y los que le correspondan de conformidad con otras leyes.

La Ley del 15% planteó que dicho porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central sea el monto fijo a transferir entre municipios y provincias (véase gráfico 3).



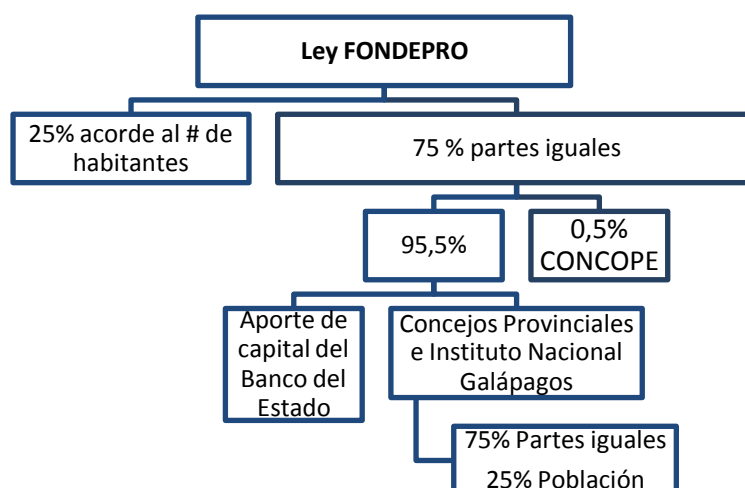
**Fuente:** Constitución del Ecuador de 1998  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

El Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO) fue otra de las leyes implementada con la Constitución de 1998. Esta ley planteó que el 2% de los ingresos del gobierno central se transfieran a los consejos provinciales. Esta situación se puede apreciar en el gráfico 4.

Esta ley no tomó en cuenta a los criterios redistributivos, es más perjudicó a las provincias de gran tamaño y a las que tenían mayor número de habitantes, al repartir el 75% del fondo en partes iguales. Además, no generó estímulos para que los gobiernos seccionales actuaran con eficiencia, ya que no importaba si ejecutaban bien o mal su gasto. Igual obtuvieron la misma cantidad de recursos.

<sup>22</sup> La aplicación se inició a partir del 1 de julio de 1997, con el equivalente al 3% del PGC, el 7% desde 1998; el 11% a partir de 1999; y, el 15% desde el 2000.

**Gráfico 4: Composición de la Ley FONDEPRO**



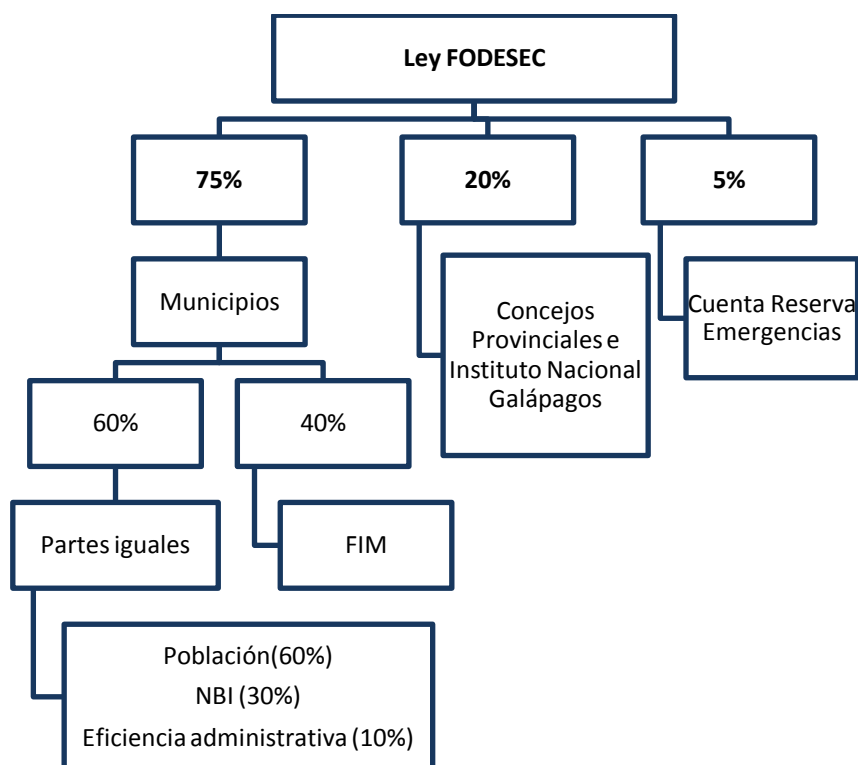
**Fuente:** Constitución del Ecuador de 1998  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

Mediante Ley 72, del 8 de mayo de 1990, se creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) como un mecanismo predecible, transparente y equitativo de asignación de transferencias de recursos a los gobiernos seccionales y, a su vez, como contraparte nacional del Programa de Desarrollo municipal e Infraestructura Urbana, a través del fondo de inversiones municipales (FIM). Esta ley planteó que un 2% de los ingresos corrientes del gobierno central se transfieran de manera fija a los municipios. La forma como se destinaron estos montos se aprecia en el gráfico 5.

Esta ley discriminó a las capitales de provincia del resto de ciudades y dio un trato especial a Quito y Guayaquil, situación que generó estímulos para que ciertas ciudades presionen al gobierno central a crear nuevas provincias, donde pasarían a ser capitales y recibirían mayores recursos. Además, no generó estímulos sobre la eficiencia de los gobiernos seccionales y contempló un monto fijo para distribuirse entre consejos provinciales y municipios.

Ésta fue la única ley que intentó dar estímulos para el buen uso de los recursos y promovió la equidad; sin embargo, su monto no fue representativo en comparación a las otras leyes implementadas.

**Gráfico 5: Composición de la Ley FODESEC**



**Fuente:** Constitución del Ecuador de 1998  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

Otra de las leyes importantes fue la denominada 010 de fondo para el eco-desarrollo amazónico, que impuso una participación en las rentas de la explotación de recursos naturales no renovables; la ley 47 que señaló que un 5% de las rentas por la venta de energía debía ir a las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua; entre otras.

Existieron otras 15 leyes que de igual forma se las puede catalogar como de carácter discriminatorio, ya que desde su creación sirvieron a pocos gobiernos seccionales y no tomaron en cuenta criterios de redistribución con el resto del país. Estas leyes generaron inequidades y no dieron ningún estímulo para mejorar la eficiencia y la equidad administrativa de los gobiernos seccionales.

Un inconveniente que presentó la Ley de distribución de 1998 fue que las transferencias a las juntas parroquiales rurales debían mantenerse constantes por 10 años, con un monto fijo de USD 30 millones.

### 3.1.3. Competencias no descentralizables

Las competencias, según el artículo 113 del COOTAD, son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Son establecidas por la Constitución, la ley o el Consejo Nacional de Competencias y pueden ser exclusivas o concurrentes. Las exclusivas son administradas por una sola entidad y se destacan por no requerir de mayor coordinación con otras entidades, tener alta transparencia y responsabilidad directa; en cambio, las concurrentes son gestionadas por al menos dos entidades y se aplican en sectores complejos, por lo que requieren de claridad en la asignación de responsabilidades para ser prestados en forma eficiente<sup>23</sup> (Frank, 2001: 16).

En la Constitución de 1998, las competencias estuvieron limitadas, ya que los municipios y provincias se vieron desincentivados a asumirlas para poder recibir mayores recursos por parte del gobierno central. Durante el período de vigencia de esta Constitución, el modelo de competencias se denominó *a la carta*, pues cada municipio podía escoger la competencia en la cual se consideraba competente y recibía recursos según su conveniencia.

Con la Constitución de 1998, se plantearon las siguientes competencias para los municipios:

- Defensa y seguridad nacional
- Política exterior y relaciones internacionales
- Política económica y tributaria
- Gestión de endeudamiento externo
- Aquellas que los convenios internacionales lo indiquen

Para la clasificación de ingresos propios municipales se toman en cuenta los ingresos tributarios y no tributarios. La tasa de crecimiento promedio anual de los ingresos tributarios, para el período 2001-2009, es de 29%. El año que registró menor incremento es 2006 pues decreció 10% frente al 2005, debido a que se disminuyeron cobros en las cuentas de *otros impuestos, registro* y también por la derogación de la Ley que permitía a los municipios, provincias y universidades recibir como donación el aporte voluntario del 25% del impuesto a la renta antes del año 2006.

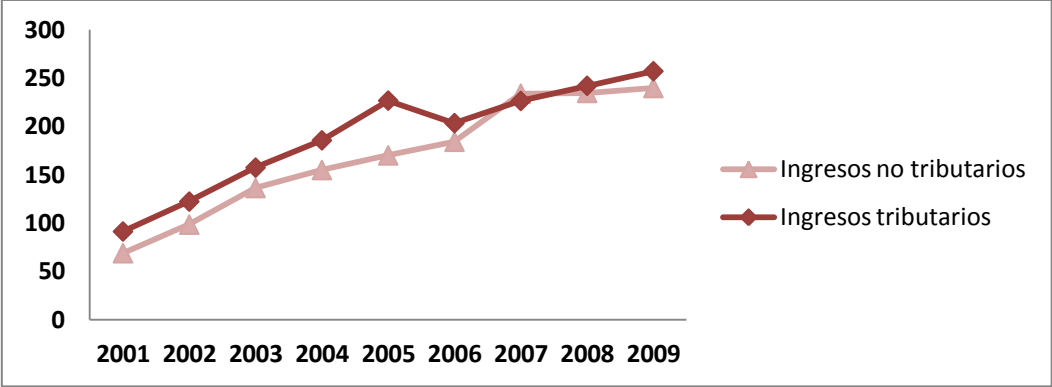
En cambio, el porcentaje de incremento más alto de los ingresos no tributarios se dio en 2001, con un 33% más que el año anterior. Esto se dio por factores como la dolarización que trajo incremento

---

<sup>23</sup> Como, por ejemplo, en el caso de los servicios sociales de salud y educación.

en la recaudación de arrendamientos, tasas de aseo, recolección de basura, agua potable, servicios técnicos y administrativos, rodaje y derechos, inscripciones y registros, entre otros (gráfico 6).

**Gráfico 6: Ingresos propios municipales (Millones de USD)**



Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

Una de las principales competencias de los GAD municipales es la recaudación de impuestos como mecanismo para generar ingresos propios y poder asumir nuevos roles. En el cuadro 1 se pueden apreciar los principales impuestos municipales para el período 2001-2009 y su participación.

Los ingresos no tributarios representan el 47% del total de ingresos propios. El rubro de tasas constituye el que más recauda (22%); aquí se encuentran tasas por faenamiento, agua potable, alcantarillado, aseo público, recolección de basura, entre otras. Del total de los ingresos tributarios, la mayor participación es la del impuesto a los predios urbanos (10,4%), después están las contribuciones especiales de mejoras (10%), luego los activos totales (9%); patentes (6,2%); alcabalas (5,8%) y otros (2,7%). La tendencia de los ingresos tributarios es de 5%.

El impuesto a los activos totales constituye el segundo en importancia en los ingresos tributarios, cuya participación varía entre el 6 y 9% en los años analizados; en el 2009 se ubica en 9,4% respecto al total de los ingresos tributarios.

Los ingresos totales municipales están compuestos por las fuentes de financiamiento, ingresos de capital, transferencias corrientes e ingresos (véase gráfico 7). Las transferencias corrientes en 2001 y 2002 presentaron una participación de cerca del 15% de los ingresos totales municipales, no obstante a partir de 2003 disminuyeron a 5%, ya que las transferencias corrientes por la Ley del 15% pasaron a registrarse en los ingresos de capital. Los ingresos propios mantienen una participación creciente, que fluctúa entre el 12% y 18%.

Dentro de los ingresos municipales, las fuentes de financiamiento ocupan, en promedio, un 15% de participación. La cuenta de crédito público es la que mayor peso tiene (73%), debido a que desde 2006, el gobierno amplió sus fuentes de financiamiento para los GAD, especialmente para obras de infraestructura y vialidad.

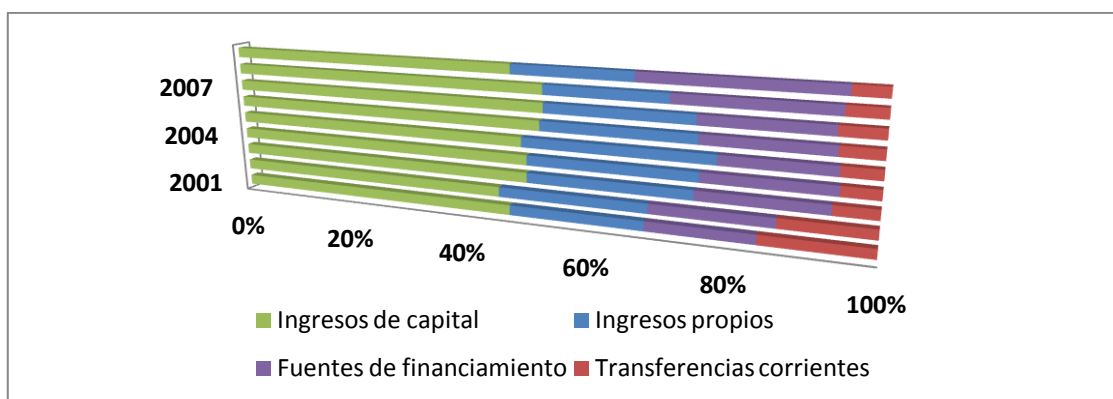
Los ingresos de capital han mantenido una participación constante durante el período, de alrededor de 50%, dada principalmente por la cuenta de transferencias de capital, compuesta por las Leyes del 2% del PGE a capitales de provincia, Ley del 5% a la venta de energía eléctrica, fondo de desarrollo provincial, FIM, salvamento, patrimonio, cultura, FODESEC inversiones y, sobre todo, la Ley del 15%.

**Cuadro 1: Principales impuestos municipales y su participación**

	Promedio 2001-2009
<b>Ingresos propios</b>	<b>100%</b>
<b>Tributarios</b>	<b>53,0%</b>
Impuesto utilidad venta inmobiliarios urbanos	1,4%
A los predios urbanos	10,4%
Impuesto a predios rurales	2,0%
A los activos totales	8,9%
Alcabalas	5,8%
Registro	0,6%
Impuesto a los vehículos	1,6%
Espectáculos públicos	1,1%
Patentes (mensual y anual)	6,2%
Multas e intereses	2,0%
Otros tributarios	2,7%
Contribución especial de mejoras	9,9%
Donación impuesto a la renta (antes 2006)	0,1%
<b>No tributarios</b>	<b>47,0%</b>
Arrendamientos	4,3%
Tasas	21,7%
Rentas de inversiones financiera	1,6%
Derechos por inscripciones y registros	4,0%
Multas, intereses y varios	1,7%
Otros no tributarios	13,8%

Elaboración: Andrea Villarreal  
Fuente: Banco del Estado

**Gráfico 7: Composición de los ingresos totales municipales**

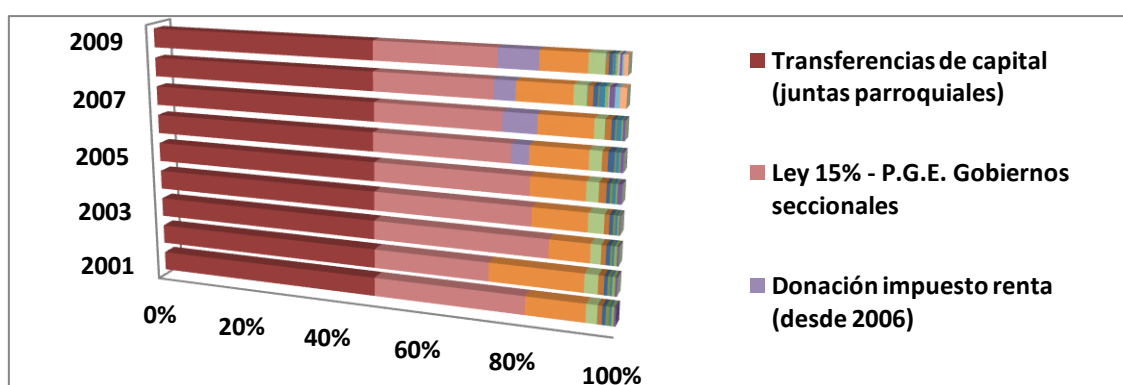


Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

La cuenta de ingresos de capital es la que tiene mayor participación en los ingresos totales municipales (50%). Las transferencias de capital del gobierno central, en el periodo 2001-2009, tuvieron una tasa de crecimiento promedio de 17,5%. Al 2008 se registró el nivel de transferencias de capital más alto del período, de USD 1.321 millones. Véase gráfico 8.

La evolución de las transferencias en el período 2001-2009 presentó tendencia creciente, a lo cual habría que argumentar dos razones; la primera, el aumento de ingresos propios, especialmente por impuestos y tasas; y la segunda, debido a los ingresos extraordinarios recibidos por el Ecuador desde 2006 por el incremento del precio del barril de petróleo<sup>24</sup>. Esto permitió elevar las transferencias destinadas a inversión.

**Gráfico 8: Composición de ingresos de capital municipales**



Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

<sup>24</sup> “Desde el 2004, los precios del petróleo aumentaron por los efectos de: los huracanes (Katrina) en las instalaciones petroleras; el crecimiento en la economía de los países emergentes y en los industrializados y por el auge de la industria de la construcción (que terminó por convertirse en una burbuja especulativa, causando una sobre demanda artificial que hizo subir el precio a un máximo de USD 147.27 por barril en julio de 2008)”. Banco Central del Ecuador (2010: 14).

## **3.2 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización**

El proceso de descentralización en Ecuador ha transcurrido entre períodos en los cuales por ausencia o contracción del nivel central, se han expandido los gobiernos descentralizados, principalmente las provincias y cantones; y se han dado períodos de construcción y consolidación del estado-nación en los que los gobiernos descentralizados han retrocedido respecto de sus ámbitos de actuación o han incrementado su autonomía.

La Constitución de la República de 2008 impuso un cambio de modelo de Estado y de organización territorial. Para ello determinó en el COOTAD un modelo de descentralización<sup>25</sup>, obligatorio, progresivo y definitivo, empezando por las competencias exclusivas constitucionales. El COOTAD deroga toda la normativa anterior acerca del régimen seccional.

### **3.2.1 Aspectos generales**

El COOTAD contiene 641 artículos, incluidas disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias. Con este marco, los antes conocidos como gobiernos seccionales pasaron a llamarse gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y el objetivo fue que pasen a formar parte de una regionalización que plantea realizar el Estado y será descrita posteriormente.

El COOTAD entró en funcionamiento para los GAD provinciales, municipales y parroquiales, a partir del 2011. En el 2010 se aplicó el incremento determinado para las juntas parroquiales rurales según la nueva fórmula planteada. Esta ley propone una transferencia del 21% de los ingresos permanentes del Estado central que serán repartidos de manera fija para los GAD. Para esto, se pone como año base al 2010<sup>26</sup>. Además, el COOTAD en el artículo 193, propone una transferencia del 10% de los ingresos no permanentes del gobierno central.

Hay que destacar que con el COOTAD se creó por primera vez un marco jurídico conjunto que define las funciones de los diferentes niveles de gobierno frente al poder ejecutivo. Así, por ejemplo, el Estado central estará dividido en distritos metropolitanos, provincias y regímenes especiales; donde

---

<sup>25</sup> Revisar anexo 7 sobre las transferencias recibidas por las GAD desde Gobierno Central en el año 2011.

<sup>26</sup> Cabe resaltar que el COOTAD, además del año base, muestra en su artículo 201 una garantía constitucional que asegura que “el monto de las transferencias del gobierno central a los GAD no será, en ningún caso, inferior al monto asignado en el PGE del 2008”.

las provincias, a su vez, se dividen en cantones y parroquias rurales. En el cuadro 2 se aprecian los principales elementos que contiene el COOTAD.

**Cuadro 2**

<b>Elementos principales de la Constitución del Ecuador 2008 sustentados jurídicamente en el COOTAD</b>						
<b>Principales connotaciones</b>						
<b>Estado unitario profundamente descentralizado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GAD con autonomía política, administrativa y financiera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competencias definidas por nivel de gobierno, con ello se evitará la duplicidad de esfuerzos, la competencia entre niveles de gobierno y se mejorará la calidad del gasto público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facultades normativas y reglamentarias en el ámbito de sus competencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criterios de distribución de recursos que van en la línea de asegurar un desarrollo interterritorial equitativo y armónico</li> </ul>		
<b>Fin del sistema de asignación de competencias a la carta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se fijan en la Constitución paquetes mínimos de competencias obligatorias por niveles de gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crea el Sistema Nacional de Competencias (SNC), para que el traspaso de todas las competencias descentralizables tenga lugar de manera efectiva, ordenada y teniendo presentes las capacidades operativas de cada gobierno autónomo descentralizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se acuerda la posibilidad de intervención transitoria del Consejo Nacional de Competencias, en caso de incorrecto ejercicio de una competencia determinada</li> </ul>			
<b>Profundización y racionalización de la descentralización financiera</b>	Se establece un monto de transferencias definido claramente para todos los niveles de gobierno	Adicionalmente se harán transferencias de recursos en función de las nuevas competencias que progresivamente se asuman		Se definen criterios específicos de distribución con el objeto de procurar asignaciones proporcionales, solidarias y efectivas a cada uno de los territorios tales como: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de los planes de desarrollo		
<b>Participación ciudadana</b>	Silla vacía	Consejos ciudadanos de planificación	Iniciativa normativa en todos los niveles de gobierno	Instancias de participación	Presentación de propuestas	Organizaciones sociales como expresiones de la soberanía popular

**Fuente:** COOTAD  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

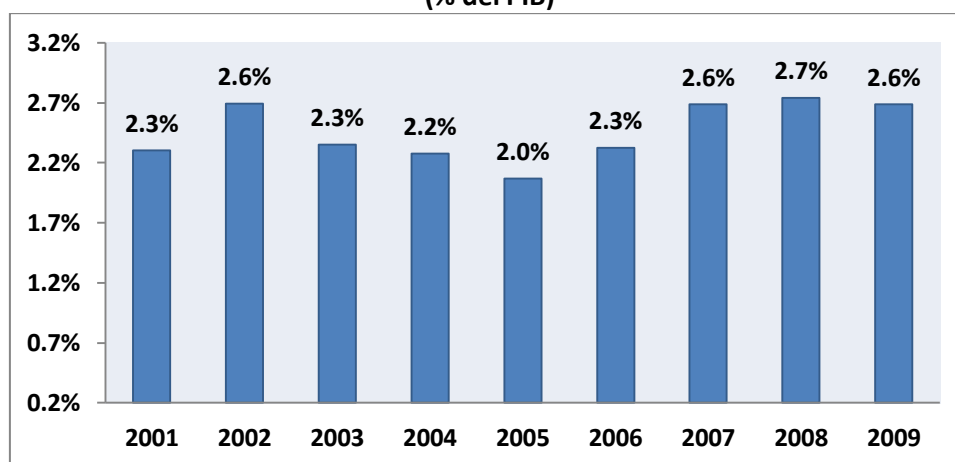
### 3.2.2 Legislación

El COOTAD establece que los GAD participarán del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes del PGE. Según el artículo 192 del COOTAD (2010: 100): *"En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los GAD en la siguiente proporción: 27% para consejos provinciales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos y el 6% a las juntas parroquiales"*.

Esto limita, de cierta forma, el PGE en caso de que se manifieste un ciclo económico negativo, ya que tendría que ajustar su presupuesto en otros sectores, que probablemente necesiten mayores recursos en ese momento para poder cumplir con los límites establecidos para transferir.

Como muestra el gráfico 9, el año 2008 presentó el nivel de transferencias más alto del período de análisis, el cual representó el 2,7% del PIB. En este año, el país registró un precio del petróleo récord<sup>27</sup>. Es importante mencionar el COOTAD pone como línea base para las futuras transferencias, las condiciones fiscales de 2008, como el ingreso extraordinario derivado del precio del petróleo, a pesar de que se conoce que el precio del petróleo es una variable volátil y no se puede controlar. Esto representa un riesgo para el país y una rigidez para las finanzas del gobierno central.

**Gráfico 9: Transferencias totales realizadas con la Ley de 1998  
(% del PIB)**



**Fuente:** Banco del Estado  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

<sup>27</sup> USD 147.27 por barril en julio de 2008 según Banco Central del Ecuador, 2010.

El COOTAD mantiene la Ley 010 descrita anteriormente al igual que la Ley 47 de la Constitución de 1998. A continuación véase el cuadro 3, donde se describe las transferencias que pueden recibir los GAD y están en vigencia desde 2011

**Cuadro 3: Transferencias a los GAD desde el gobierno central**

Descripción	Detalle	Ámbito Legal	Destino	Observaciones
Componente A	Se tomará el 2010 como año base y se repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los GAD en ese año.	Art. 193 COOTAD	Hasta 30% gastos permanentes	Incluye los saldos pendientes de transferir a los GAD por las leyes y fondos derogados <sup>28</sup>
Componente B	El monto excedente que resulta de la diferencia del monto total a distribuir en el 2011 (21% de permanentes y 10% de no permanentes del PGE) menos los recursos asignados por ley en el año 2010, se distribuirá entre los GAD en función de siete criterios y sus ponderaciones.		Mínimo 70% de gastos no permanentes	
Distribución de transferencias por compensación	Mecanismo de compensación a los GAD donde se exploten o industrialicen recursos no renovables. Ley 010 y Ley 047.	Art. 207 y 208 COOTAD	Inversión	
Por nuevas competencias	Transferencias que buscan financiar las nuevas competencias en facultad de la delegación de funciones a los GAD	Constitución / COOTAD (Art. 32, 42, 55, 65)	En función de la competencia	Gobiernos provinciales: sistemas riego y drenaje, tiene un destino corriente y de inversión
Decretos específicos (BdE)	Repartición de petroleros (utilidades) , mineros, hidroeléctricos	Ente rector	Inversión	Inicialmente salud y educación
Subvenciones Gobierno central (BdE)	Subvenciones canalizadas a los GAD a través del BdE	Ente rector	Inversión	

**Fuente:** Banco del Estado, COOTAD  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

<sup>28</sup> El cálculo lo realiza el Ministerio de Finanzas y determina hasta cuándo existen saldos.

### 3.2.3 Metodología para transferir recursos

A continuación se presenta la metodología de cálculo para transferir recursos, plasmada en el COOTAD:

$$R_i = \left( \sum_{j=1}^7 Z_i^j \times \frac{M_j}{K_j} \right) \times P_i \quad (1)$$

Las variables de la fórmula (1) representan:

*i*: Índices que representan al GAD al que se le aplica la fórmula

*j*: Índice que representa cada uno de los criterios establecidos en la Constitución

*R<sub>i</sub>*: Monto que recibe el GAD *i*

*Z*: Dato correspondiente al GAD *i*, para el criterio *j*

*P<sub>i</sub>*: Población ponderada del territorio del GAD *i*

*M<sub>j</sub>*: Monto total a repartir en el criterio *j*

*K<sub>j</sub>*: Valor que permite que las asignaciones totales a los GAD sean iguales al monto total a repartirse

*M*. El valor de *K* es:

$$K = K_j - \sum_{i=1}^n Z_i \times P_i.$$

Donde:

*n*: Número de GAD en el nivel respectivo de gobierno

Conforme a lo establecido por el artículo 195 del COOTAD, el valor de  $Z_i^j$  se detalla, en cada uno de los criterios *j* de la siguiente manera

a) Tamaño de la población: Se define como la población del territorio del GAD y se calcula como  $Z_j = 1$

Para la aplicación del criterio poblacional en los GAD de tipo provincial y cantonal se da mayor ponderación a la población rural, como medida de acción afirmativa que promueva la igualdad real a favor de los titulares de derechos que están en situación de desigualdad.

b) Densidad de la población: Se define como razón entre el número de habitantes del GAD y la superficie de su territorio.

La densidad poblacional del GAD  $i$  es igual a:

$$\text{Den}_i = \frac{P_i}{\text{Ext}_i}$$

Las variables representan:

$P_i$ : Poblacion en el territorio del GAD  $i$

$\text{Ext}_i$ : Extensión territorial bajo el GAD  $i$

Para este criterio se aplica la siguiente fórmula de cálculo:

$$Z_i = 1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max}(\text{Den})}{\text{Den}_i} \right)$$

Donde:

$\text{Max}(\text{Den})$ : Máximo de la densidad poblacional territorial de los GAD

$\text{Den}_i$ : Densidad poblacional del GAD  $i$

$\text{Ln}$ : Función logaritmo natural

$C$ : Constante que depende del nivel de gobierno,  $C = 2$  para la distribución de los recursos provinciales,  $C = 1$  para la distribución de recursos municipales y parroquiales

c) NBI jerarquizadas: Es el índice de NBI establecido por el organismo nacional de estadísticas y censos responsable de su elaboración. Se define por:

$$\text{NBI}_i = \frac{\text{PNBI}_i}{P_i}$$

Donde:

$\text{NBI}_i$ : Tasa de NBI

$\text{PNBI}_i$ : Población NBI en el territorio del GAD  $i$

$P_i$ : Población total en el territorio del GAD  $i$

Para este criterio se aplica la siguiente fórmula de cálculo:

$$Z_i = \text{Max} (0.1^2, \text{NBI}^2)$$

d) Logros en el mejoramiento en los niveles de vida:

Se concibe como mejora en los niveles de vida en el GAD a la disminución del porcentaje de población con NBI en el año inmediatamente anterior al año en el que realiza el cálculo para la asignación.

$$\Delta NBI_i = 1 - \frac{NBI_{i_t}}{NBI_{i_{t-1}}}$$

Las variables representan:

$\Delta NBI_i$ : Tasa de disminución anual de NBI en el GAD

$NBI_{i_t}, NBI_{i_{t-1}}$ : Porcentajes de población con NBI del GAD, de los dos años inmediatamente anteriores al año al que se realiza el cálculo de la asignación, respectivamente. Para este criterio se determina una función de  $\Delta NBI_i$ :

$$Z_i = f(\Delta NBI_i)$$

La variable representa:

$\Delta NBI_i$ : Del GAD  $i$

La función de  $Z_i = f(\Delta NBI_i)$  debe asegurar el reparto equitativo de los recursos y estar definido por el consejo nacional de competencias, en coordinación con el organismo encargado de planificación Nacional y la entidad rectora de las finanzas públicas.

e) Capacidad fiscal: consiste en comprar la generación efectiva de ingresos propios de cada GAD en su capacidad potencial incentivando el esfuerzo fiscal. Se conceptualiza al esfuerzo fiscal como:

$$F = \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial recaudación del GAD}}$$

Para este criterio, en el caso de los municipios se considera:

$$Z_i = EF$$

f) Esfuerzo administrativo: La distribución de recursos por este criterio se realiza con la asignación del 50% en partes iguales a todos los GAD y el otro 50% en relación a los ingresos totales y gasto corriente, para lo cual se establece por la siguiente fórmula:

$$Z_i = \frac{\text{Ingresos totales}^{29}}{\text{Gasto corriente}}$$

g) Cumplimiento de metas del Plan nacional de desarrollo de la Secretaría Nacional de Planificación y Descentralización (SENPLADES) y del Plan de desarrollo de cada GAD. Para estos criterios se toman en cuenta las metas prioritarias vinculadas a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, las cuales deben ser cuantificables anualmente y a nivel territorial. El valor de  $Z_i$  se determina a partir del porcentaje de cumplimiento de las metas.

$Z_i$  = Índice de cumplimiento de metas del Plan nacional de desarrollo.

Insularidad de la provincia de Galápagos según el artículo 195 del COOTAD.- Por su condición geográfica, cada uno de los GAD de la provincia de Galápagos, así como su consejo de gobierno, tiene un incremento del 100% en cada uno de los valores que resulten de la aplicación de los criterios constitucionales, que se deduce del monto global a ser entregado a los GAD.

Destino de las transferencias.- El artículo 198 del COOTAD afirma que las transferencias que realiza el gobierno central a los GAD pueden financiar hasta el 30% de gastos permanentes, y un mínimo 70% de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas. Las transferencias provenientes de al menos 10% de los ingresos no permanentes, financian egresos no permanentes.

Para los criterios referentes a esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo, y para los logros en el mejoramiento de los niveles de vida y cumplimiento de metas del Plan nacional de desarrollo de cada GAD, se consideran los promedios de los últimos tres años de información disponible.

La base del COOTAD está dada por siete criterios que deben considerarse para la distribuir los recursos. Estos son: población (rural y urbana), densidad, NBI, mejora de los niveles de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan nacional de desarrollo (COOTAD: 2008: 121).

---

<sup>29</sup> Ingresos totales excluyen los ingresos de financiamiento del GAD.

Para la aplicación del criterio poblacional se otorga mayor ponderación a la población rural y fronteriza para promover la igualdad. Por ello, lo rural equivale al 120% de la población urbana y lo fronterizo al 150%. Sin duda, esta ponderación permite que las transferencias tengan una preferencia hacia las poblaciones con mayores necesidades.

### **3.2.4 Regionalización**

Para Buendía (2001: 14):

La apuesta central de la Constitución es por el fortalecimiento del nivel intermedio a través de la creación del nivel de gobierno regional, como entidad con capacidad de planificación y desarrollo regional, integrada por dos o más provincias y con el mayor nivel de captación competencial y de generación de recursos.

El COOTAD, en su proceso por expandir la descentralización, incorporó un nuevo nivel en la organización del territorio, en el cual establece que el Estado estará organizado territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Este Código afirma que la escala territorial regional viabiliza y potencia la generación de procesos de desarrollo económico local (COOTAD, 2008: 11). La región tiene un carácter de nivel intermedio y cuenta con mayores competencias exclusivas y con la capacidad para receptor mayores competencias adicionales y con mayores facultades tributarias.

Para estimular la conformación de regiones, el gobierno central puede destinar un porcentaje de los impuestos generados en su territorio y crear incentivos<sup>30</sup> para que las provincias se integren en regiones antes del plazo establecido de ocho años<sup>31</sup>. La regionalización, según el artículo 15 del COOTAD, se realiza con dos o más provincias con continuidad territorial, superficie mayor a 20 mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes superior al 5% de la población nacional. Además, el territorio de la región a conformarse no debe superar el 20% del total del territorio nacional.

El proceso de regionalización cuenta con ocho zonas de planificación<sup>32</sup>. Véase cuadro 4.

---

<sup>30</sup> Los incentivos pueden ser económicos o de otra índole.

<sup>31</sup> Ver anexo 2 sobre la transitoria tercera del COOTAD.

<sup>32</sup> Según los resultados que arrojó el Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

**Cuadro 4: Zonas de planificación del Ecuador**

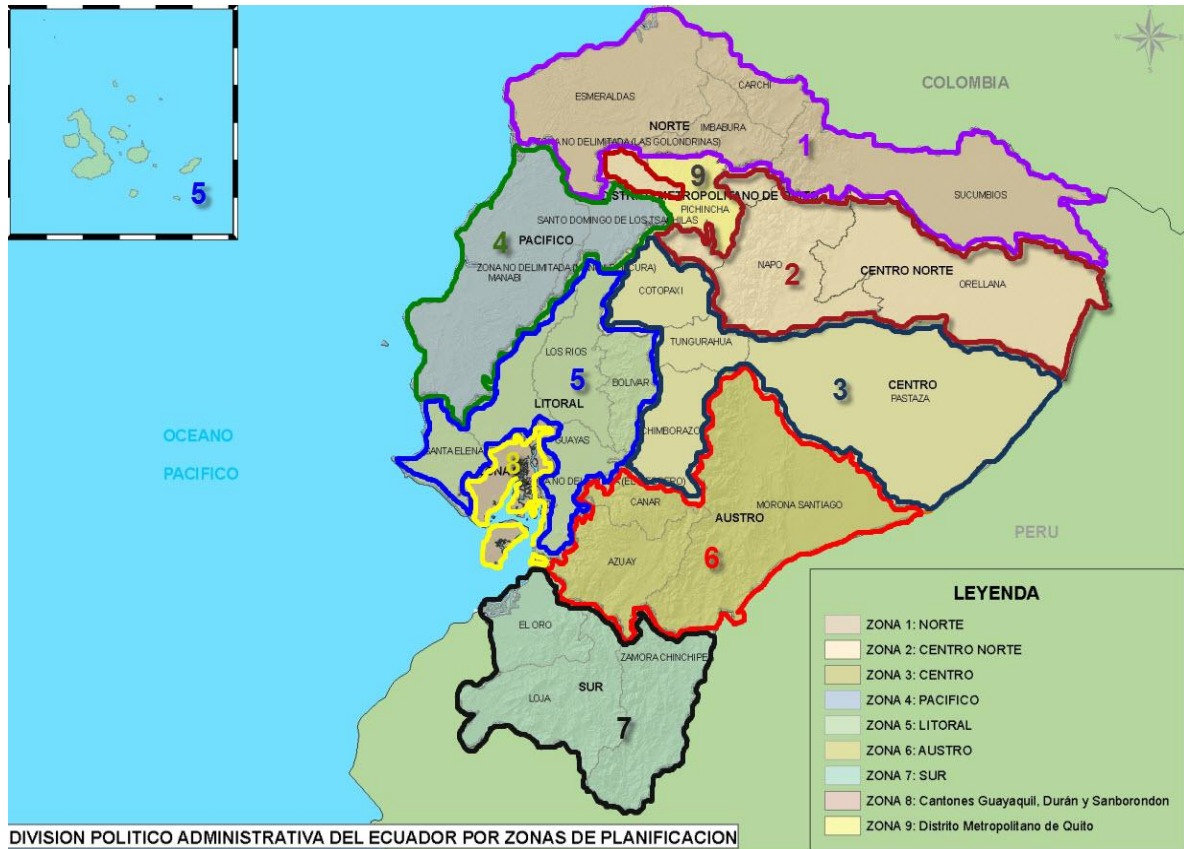
Zona 1			Zona 2			Zona 3		
<i>Conformada por Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.</i>			<i>Conformada por Napo, Orellana y en Pichincha los cantones: Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, Rumiñahui, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito.</i>			<i>Conformada por Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.</i>		
	<b>2001</b>	<b>2010</b>		<b>2001</b>	<b>2010</b>		<b>2001</b>	<b>2010</b>
<b>Población</b>	1.011,201	1.273,332	<b>Población</b>	427.578	577.189	<b>Población</b>	1.255,985	1.456,302
<b>Vivienda</b>	277.095	388.010	<b>Vivienda</b>	119.099	179.077	<b>Vivienda</b>	401.604	524.574
<b>Promedio personas por hogar</b>	4,3	4	<b>Promedio personas por hogar</b>	4,5	4,1	<b>Promedio personas por hogar</b>	4,1	3,7
Zona 4			Zona 5			Zona 6		
<i>Conformada por Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas</i>			<i>Conformada por Bolívar, Los Ríos, Santa Elena, Galápagos y los cantones de la provincia del Guayas a excepción de Guayaquil, Durán y Samborondón.</i>			<i>Conformada por Azuay, Cañar y Morona Santiago</i>		
	<b>2001</b>	<b>2010</b>		<b>2001</b>	<b>2010</b>		<b>2001</b>	<b>2010</b>
<b>Población</b>	1.473,043	1.737,793	<b>Población</b>	1.883,243	2.286,782	<b>Población</b>	921.939	1.085,251
<b>Vivienda</b>	378,422	515.077	<b>Vivienda</b>	511.252	721.679	<b>Vivienda</b>	317.729	407.659
<b>Promedio personas por hogar</b>	4,6	4	<b>Promedio personas por hogar</b>	4,4	3,8	<b>Promedio personas por hogar</b>	4,2	3,8
Zona 7			Zona 8			Zona 9		
<i>Conformada por El Oro, Loja y Zamora Chinchipe</i>			<i>Conformada por Guayaquil, Durán y Samborondón</i>			<i>Conformada por el cantón Quito</i>		
	<b>2001</b>	<b>2010</b>		<b>2001</b>	<b>2010</b>		<b>2001</b>	<b>2010</b>
<b>Población</b>	1.007,199	1.141,001	<b>Población</b>	2.263,979	2.654,274	<b>Población</b>	1.839,853	2.239,191
<b>Vivienda</b>	294.365	379.243	<b>Vivienda</b>	581.394	764.919	<b>Vivienda</b>	555.928	764.167
<b>Promedio personas por hogar</b>	4,2	3,8	<b>Promedio personas por hogar</b>	4,1	3,8	<b>Promedio personas por hogar</b>	3,8	3,5

Fuente: SENPLADES, INEC  
Elaboración: Andrea Villarreal

La descentralización podría tener consecuencias negativas sobre las disparidades regionales cuando no haya la capacidad y el tamaño suficiente para gestionar eficientemente los servicios transferidos, o no haya buenas bases imponibles para financiar dichos servicios. En este último caso, según la Corporación Andina de Fomento (2010: 81), el proceso de descentralización debería ir acompañado de programas de capacitación y un régimen de transferencias intergubernamentales que apoyen los ingresos propios de las jurisdicciones.

A continuación se presenta el mapa por zonas de planificación en Ecuador (figura 1).

**Figura 1: División político administrativa del Ecuador por zonas de planificación**



Fuente: SENPLADES  
Elaboración: Andrea Villarreal

### 3.2.5 Competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el COOTAD, el Consejo Nacional de Competencias (CNC) es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias. Está integrado democráticamente por un representante de cada nivel de gobierno, que coordina el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los GAD.

El CNC tiene la responsabilidad de construir el Plan nacional de descentralización, instrumento mediante el cual se regirá el proceso de descentralización y que tiene como objetivos lograr el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y la equidad territorial en el país<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Según el Plan nacional de descentralización expuesto por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en su página web: <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-de-descentralizacion> consulta 11-01-2012

El CNC determinará la entrega progresiva de las competencias exclusivas y la transferencia de nuevas competencias adicionales<sup>34</sup> de los sectores descentralizables del gobierno central. La Constitución es clara en cuanto a las competencias atribuidas a los GAD y al gobierno central, ya que ha definido un mecanismo expedito para la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias descentralizables del gobierno central a los gobiernos locales; esto se puede observar en el cuadro 6.

**Cuadro 6**

<b>Descripción de los tipos de competencias por ámbitos de gobierno</b>	
<b>Tipo de competencias del gobierno central</b>	<b>Descripción</b>
Competencias de sectores privativos	Únicas y exclusivas del Gobierno Central, no son descentralizables
Competencias de sectores estratégicos	Sectores estratégicos definidos por la Constitución, pueden descentralizarse al interior del Estado
Competencias de sectores comunes	Todos los demás sectores estatales, susceptibles de mayor o menor descentralización
<b>Tipos de competencias de los GAD</b>	<b>Descripción</b>
Competencias exclusivas	Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno
Competencias concurrentes	Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente
Competencias adicionales	Son competencias adicionales aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD a los GAD, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias
Competencias residuales	Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los GAD, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central

**Fuente:** COOTAD  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

En cuanto al nivel municipal, Buendía (2011: 59) afirma que el COOTAD otorga capacidades sobre las competencias, recursos por transferencias y por recuperación de ingresos propios, necesarias para responsabilizarse principalmente del hábitat y residencia en su circunscripción territorial. El desafío principal para los municipios es lograr una consolidación institucional; poder asumir, en el plazo que señale el CNC, la totalidad de sus competencias exclusivas.

<sup>34</sup> El plazo para la transferencia de competencias adicionales es de ocho años.

Dichos desafíos serán bastante factibles para los municipios de mayor tamaño, a diferencia de la mayor parte de municipios pequeños, menores a 50.000 habitantes, y que constituyen 85% del total, que requerirán de procesos de fortalecimiento para lograr este propósito. En el cuadro 7 se mencionan las principales competencias para los municipios según el artículo 55 del COOTAD.

Cabe destacar que todo proceso de descentralización de competencias conlleva un costo para el nivel de gobierno que asume la competencia, este es el denominado *costeo de competencias* que incluye todo lo que demanda un proceso de adquirir una nueva competencia (costos de implementación, administrativos, maquinaria, institucionales, entre otros).

En Ecuador, puede haber GAD municipales que están en capacidad de asumir nuevas competencias según lo que dicta la Constitución, pero también se pueden presentar casos en que, por potencialidades y restricciones territoriales, entorno, condiciones geográficas y poblacionales, entre otras características, los cantones no puedan adquirir dichas competencias, o les resulte muy costoso o un proceso inconveniente a su realidad.

Por ejemplo, en un GAD municipal con altas NBI, preponderancia de zonas rurales y baja capacidad de autosuficiencia, probablemente el costo de asumir una nueva competencia sea mucho más elevado que en un municipio con sólida estructura financiera e institucional, alta capacidad de generación de ingresos propios, baja tasa de NBI, entre otras particularidades.

**Cuadro 7**

<b>Competencias exclusivas a nivel de GAD municipales</b>	
<b>a.</b>	Planificar el desarrollo cantonal y formular planes de ordenamiento territorial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
<b>b.</b>	Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
<b>c.</b>	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
<b>d.</b>	Prestar servicios de agua potable, alcantarillado, aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento, entre otras.
<b>e.</b>	Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
<b>f.</b>	Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal.
<b>g.</b>	Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social.
<b>h.</b>	Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón.
<b>i.</b>	Elaborar y administrar catastros inmobiliarios rurales y urbanos.
<b>j.</b>	Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

k.	Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
l.	Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
m.	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
<b>Competencias concurrentes a nivel de GAD municipales</b>	
a.	<b>Vialidad.-</b> Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
b.	<b>Tránsito y transporte.-</b> Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal.
c.	<b>Cooperación internacional.-</b> Los GAD podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias.
d.	<b>Gestión de cuencas hidrográficas.-</b> Los GAD regionales, en coordinación con todos los niveles de gobierno, implementarán el plan de manejo de cuencas, subcuencas y microcuencas.
e.	<b>Fomento de la seguridad alimentaria.-</b> Corresponde a los GAD regionales en coordinación con los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales. La planificación y construcción de las redes de mercados y centros de transferencia cantonales serán realizados por los GAD municipales.
f.	<b>Fomento de las actividades productivas y agropecuarias.-</b> Es una competencia exclusiva de los GAD provinciales aunque pueden delegar esta competencia a los GAD municipales, cuyos territorios sean de vocación agropecuaria.
g.	<b>Gestión ambiental.-</b> Los GAD municipales podrán otorgar licencias ambientales, una vez que se hayan calificado como autoridades ambientales de aplicación responsable en su cantón.
h.	<b>Prestación de servicios públicos.-</b> Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los GAD, así como también la de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental.
i.	<b>Infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación.-</b> Es facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación. Corresponde a los GAD municipales construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación.
j.	<b>Formar y administrar catastros inmobiliarios.-</b> Corresponde a los GAD municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley.
k.	<b>Gestión de riesgos.-</b> Los GAD municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos sísmicos y los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios de acuerdo con la Constitución corresponde a los GAD municipales.
l.	<b>Explotación de materiales de construcción.-</b> Corresponde a los GAD municipales regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos.
m.	<b>Registro de la propiedad.-</b> El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central, y su administración se ejercerá de manera concurrente con los GAD municipales.
n.	<b>Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.-</b> Corresponde a los GAD municipales, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación y difusión del patrimonio de su circunscripción.
o.	<b>Infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural.-</b> A los GAD parroquiales rurales les corresponde, concurrentemente y en coordinación con GAD provinciales y municipales, asumir esta competencia.
p.	<b>Hábitat y vivienda.-</b> Los GAD municipales deben mantener un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda para uso de todos los niveles de gobierno.

Fuente: COOTAD  
Elaboración: Andrea Villarreal

### 3. Comparación institucional y administrativa de ambas leyes de transferencias

#### 3.3.1. Capacidad administrativa e institucional

La capacidad administrativa e institucional de los municipios se mide por su capacidad de asumir competencias, de acuerdo al marco legal, y a la eficiencia institucional con la que son ejecutadas. Antes, con la Constitución de 1998, dominaba un modelo de competencias *a la carta*, donde cada municipio asumía los sectores en los que se consideraba competente. Esto dejó olvidadas varias competencias e incrementó las necesidades de la población.

En el cuadro 8 se presentan los elementos del proceso administrativo que articulados, alineados y sincronizados pueden garantizar que se cumplan las expectativas de la población. Definir la estrategia para saber a dónde ir y cómo organizarse internamente para llevar a cabo la estrategia institucional y destinar recursos suficientes para su ejecución es lo que propone el Consejo Nacional de Modernización del Estado, (2006: 21).

**Cuadro 8**

Proceso administrativo exitoso				
<b>Gestión</b>	<b>Planificar</b>	Visión compartida	Visión, misión, objetivos y proyectos	Demanda
	<b>Organizar</b>	Capacidad de respuesta de la institución	Estructura organizacional	Oferta institucional y técnica
	<b>Ejecutar</b>	Recursos disponibles	Proforma presupuestaria	Oferta financiera
	<b>Controlar</b>	Cumpla la visión compartida	Generación de indicadores de gestión	Control social rendición de cuentas transparencia
	<b>Evaluar</b>	Ciclos de aprendizaje	Sistema de trabajo en equipo	Mejoramiento continuo

**Fuente:** CONAM (2006)  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

Para lograr implementar este proceso administrativo es necesario tener claras las competencias a ejecutar, así como un plan estructurado de gasto e inversión donde se planifique, organice, controle y evalúe la gestión a tiempo.

Como un intento de sustentar un proceso administrativo como éste, en 2004 se aprobó la Ley de Régimen Municipal que constituyó un instrumento importante para consolidar el régimen cantonal; sin embargo, poco después se dio una Ley Reformatoria que obligó a los municipios, según Banco del Estado (2008: 41), a actualizar los catastros cada dos años junto al avalúo predial a precios de mercado y ajustar la tarifa impositiva del impuesto predial (entre un piso y un techo).

El resultado fue que se mantuvo la tendencia decreciente de la recaudación del impuesto predial con respecto a los ingresos propios, lo que permite afirmar que las reformas realizadas a la ley no tuvieron los efectos esperados en lo que respecta al crecimiento de ingresos propios y el fortalecimiento institucional de los cantones.

El COOTAD termina con el sistema de asignación de competencias que imperó con la Constitución de 1998 a través del establecimiento de un monto definido claramente para todos los niveles de gobierno. Adicionalmente, plantea la posibilidad de realizar transferencias de recursos en función de las nuevas competencias que progresivamente se asuman.

De igual manera, ahora están definidos criterios específicos de distribución con el objeto de procurar asignaciones proporcionales, solidarias y efectivas a cada uno de los territorios, tales como: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de los planes de desarrollo; que son parámetros que con la Constitución de 1998 no se aplicaron.

Según Rodríguez (2011: 9): *“La Constitución de 2008 incorporó al esfuerzo fiscal como uno de los criterios de distribución de las transferencias del Gobierno Central, es decir, que aquellos GAD que demuestren mejor manejo financiero, podrán recibir mayores recursos”*.

La capacidad fiscal es uno de los componentes que no se tomó en cuenta al momento de distribuir recursos con la Constitución de 1998. Con el COOTAD este componente busca motivar al municipio a tener eficiencia en la recaudación, por lo que compara la generación efectiva de ingresos propios con su capacidad potencial, a fin de que constituya en un incentivo para el esfuerzo fiscal municipal.

Según Johnson y Roswick (2000: 1) la capacidad fiscal se define como la capacidad de una jurisdicción para generar impuestos y otros ingresos de sus propias fuentes. Está medida en términos de la capacidad de pago que tenga la población o segmento que conforma dicha jurisdicción.

Damarco (2010: 5) afirma que la capacidad de pago es, tal vez, el instrumento más útil para establecer la medida en que se debe soportar la carga tributaria. La capacidad de pago aparece como la razón que justifica el impuesto y es el principio de generalidad de los impuestos que debería excluir de su cumplimiento a quienes carezcan de dicha capacidad.

La capacidad tributaria de un país, según Andino (200: 117-118), puede definirse como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar dadas las características que afectan su capacidad de recaudación, como el ingreso per cápita, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto.

A su vez, el esfuerzo fiscal se define como la relación entre la recaudación actual como porcentaje del PIB y la capacidad tributaria así definida. Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que actualmente está explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

Las estimaciones de esfuerzo fiscal disponibles en el Ecuador coinciden en que la recaudación tributaria está por debajo de su capacidad tributaria (recaudación potencial). Así, por ejemplo, Piancastelli (citado en Andino, 2009: 118) obtiene para Ecuador un índice de 0,882 y Teera (citado en Andino, 2009: 118) estima un índice de 0,746.

Es fundamental que con el COOTAD se fomente un incremento de la capacidad fiscal basado en una eficiencia en la recaudación y que los GAD incluyan este componente en sus planes de desarrollo local, siempre que se analice la capacidad de pago de los contribuyentes, la realidad económica y social de la localidad, así como la ineficiencia de los GAD en cuanto a cobro de impuestos y administración de los mismo para mejorar el bienestar de la población.

### **Situación financiera**

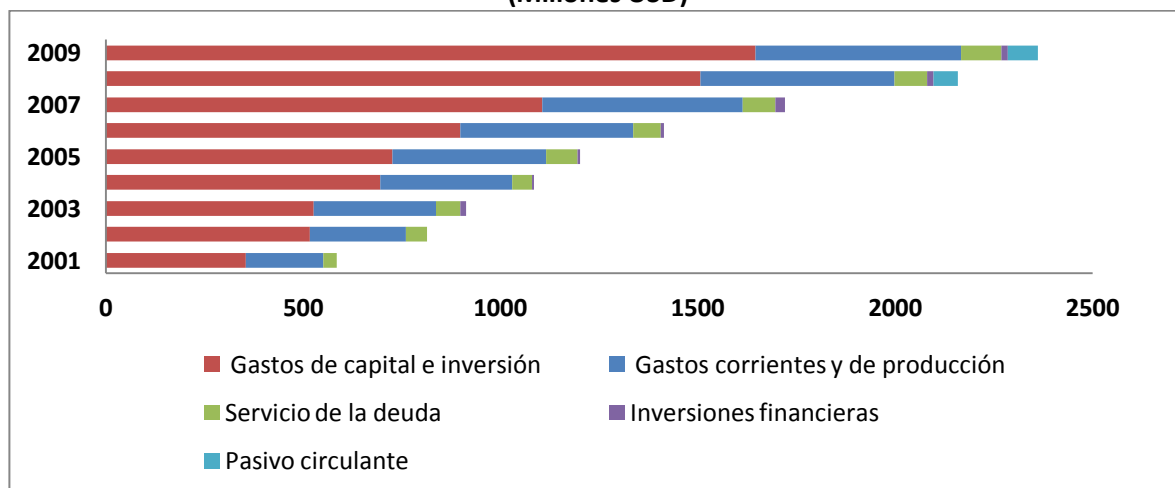
Durante el período 2001-2009, los ingresos totales de los municipios estuvieron compuestos por las fuentes de financiamiento, ingresos de capital, transferencias corrientes e ingresos propios. Esto se ilustró en el gráfico 7. Los ingresos de capital representan los rubros más altos de ingresos debido a las transferencias de capital compuestas por la Ley 72, Ley del 15%, Ley 175, Ley 115, Ley 010,

FODESEC (inversiones), entre otras. En cambio, las transferencias corrientes están representadas por FODESEC, Ley del 2% para las capitales provinciales y otras transferencias corrientes.

Los gastos cantonales, en cambio, estuvieron compuestos principalmente por los gastos de capital e inversión y los gastos corrientes y de producción, tal como se ilustra en el gráfico 10.

Los gastos corrientes y de producción se incrementaron en 165% del 2001 al 2009; la razón principal se desglosa en las cuentas de remuneraciones y servicios. En cambio, los gastos de capital e inversión están compuestos por inversión en obra pública como agua potable, desechos, recreación y personal para inversión de las obras públicas. Esta cuenta pasó de USD 354 millones en 2001 a USD 1.646 millones para 2009, lo cual significa que los gastos corrientes casi se quintuplicaron en nueve años.

**Gráfico 10: Gastos totales municipales (Millones USD)**



Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

Las bases que deja sentado el COOTAD en cuanto a capacidad administrativa e institucional son sólidas, siempre y cuando los municipios entiendan y apliquen la ley. Se ha demostrado que la Constitución vigente otorga a los cantones mayor autonomía para generar ingresos propios. Un ejemplo es la Contribución Especial de Mejoras (CEM) que se basa en el principio de corresponsabilidad expuesto en el artículo 3 del COOTAD<sup>35</sup>.

Para ejercer la corresponsabilidad, la Constitución actual establece la autonomía financiera de los GAD, lo cual se refleja en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos e indica en su

<sup>35</sup> El COOTAD señala en su artículo 3 que "Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida en el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales en el marco de sus competencias exclusivas y concurrentes con cada uno de ellos".

artículo 270 que los GAD generarán sus propios recursos financieros para lo cual pueden crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas o CEM.

El Banco del Estado decidió diseñar e implementar el programa *Corresponsabilidad para el buen vivir* que otorga incentivos para reducir la dependencia financiera municipal y promover la redistribución de los recursos públicos. Este programa es un ejemplo de cómo los municipios pueden mejorar sus indicadores financieros para no solo acceder a créditos con subsidio, sino también para mejorar y adquirir más competencias que permitan recibir mayores transferencias<sup>36</sup>.

De igual forma, está demostrado que las competencias que puede asumir un GAD municipal con el COOTAD son mayores que con la Ley de 1998; de tal manera, puede recibir más recursos. La regionalización también es importante para conseguir nuevas competencias y transferencias, ya que constituye una oportunidad para las provincias que se agrupen antes del plazo máximo de ocho años.

Con las afirmaciones expuestas en este capítulo concuerda Buendía (2011: 29); quien señala que:

El COOTAD ha establecido nuevas oportunidades de generación de ingresos propios, mediante la flexibilización de las normas referidas a sus ingresos, principalmente de los municipios. Así por ejemplo, se ha establecido que los municipios pueden regular el impuesto a la plusvalía, el impuesto a los vehículos y el impuesto predial, pueden organizar rifas y loterías, tomarán directamente las tasas y tributos vinculados a la gestión del tránsito y transporte terrestre (matrículas y licencias principalmente), entre otros.

### **La situación de las competencias**

En el cuadro 9 se presenta el financiamiento del sistema de competencias en Ecuador con enfoque en el ámbito municipal, también se aprecian las principales fuentes de financiamiento de los GAD.

Respecto a los tipos de recursos de los GAD municipales establecidos en el COOTAD se puede apreciar en el cuadro 10, que los municipios poseen mayores posibilidades de ingresos por impuestos donde constan el impuesto a la renta, por herencias, legados y donaciones; impuesto a la propiedad de los vehículos y el impuesto a consumos especiales; y los GAD provinciales solo pueden cobrar el 0,001% al impuesto a las alcabalas.

---

<sup>36</sup> Para ver detalles del programa, ver anexo 5.

### Cuadro 9: Recursos financieros de los GAD municipales

<b>Financiamiento</b>
•Títulos y valores, contratación de deuda pública interna y externa, saldos de ejercicios anteriores
<b>Ingresos propios</b>
•Tasas, sobretasas y contribuciones especiales de mejoras, venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; rifas, sorteos y loterías
<b>Rentas por explotación de recursos naturales</b>
•Participación en las rentas que perciba el Estado cuando se industrialicen o exploten recursos no renovables en el territorio del GAD
<b>Transferencias y donaciones</b>
•Fondos recibidos sin contraprestación del sector interno y externo, público y privado, que incluyen donaciones y la cooperación no reembolsable
<b>Participación en el presupuesto general del Estado</b>
•Ingresos permanentes y no permanentes, los que provengan por el costeo de las competencias y los transferidos de los presupuestos de otras entidades

**Fuente:** COOTAD; Buendía (2011)  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

Los municipios son los que perciben una porción mayor de las transferencias del PGE (67%). Además, es evidente que los cabildos gozan de una autonomía fiscal significativa, que sustenta sus posibilidades de alcanzar una mayor autonomía al momento de asumir y ejecutar sus competencias.

Bajo el COOTAD, los GAD municipales tienen mayores posibilidades de asumir competencias y acceder a recursos financieros más altos. Dónde, sí el GAD gasta correctamente sus transferencias corrientes, de capital e inversión podrá mejorar su capacidad administrativa e institucional que se verá reflejada en su gestión y en las competencias adicionales que pueda asumir.

El Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM, 2001: 16-25) realizó un estudio en el cual analiza y compara las competencias para cada nivel de gobierno que regía con la Constitución de 1998. El objetivo del análisis fue conocer cómo asumen las competencias exclusivas y concurrentes las jurisdicciones y saber por qué no se asumieron de forma correcta. El estudio utilizó una metodología deductiva que permitió comparar los diferentes sectores y competencias, y proyectar la descentralización a futuro.

**Cuadro 10**

<b>Recursos financieros de los GAD municipales</b>	
<b>Tipos de recursos</b>	<b>GAD municipal</b>
<b>Impuestos (tributarios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Impuesto a la propiedad urbana</li> <li>b) Impuesto a la propiedad rural</li> <li>c) Impuesto a los vehículos</li> <li>d) Impuesto de matrículas y patentes</li> <li>e) Impuesto de alcabalas</li> <li>f) Impuesto a los espectáculos públicos</li> <li>g) Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios</li> <li>h) Impuesto a la plusvalía</li> <li>i) Impuesto al juego</li> <li>j) Impuesto de 1,5 por mil sobre activos</li> </ul>
<b>Transferencias de PGE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 67% del monto total de las transferencias correspondientes a 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes del PGE</li> <li>b) Ingresos por costeo de competencias a ser transferidas</li> </ul>
<b>Ingresos propios de la gestión de los GAD (no tributarios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Tasas</li> <li>b) Contribuciones especiales de mejoras generales y específicas</li> <li>c) Venta de bienes y servicios</li> <li>d) Renta de inversiones, utilidades y multas</li> <li>e) Venta de activos y recuperación de inversiones</li> <li>f) Rifas y sorteos</li> </ul>
<b>Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones (no tributarios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cooperación no reembolsable</li> <li>b) Legados y donaciones</li> <li>c) Otras transferencias</li> </ul>
<b>Transferencias por renta de la explotación de recursos no renovables (no tributarios)</b>	De acuerdo a lo que se disponga en las leyes del sector correspondiente
<b>Recursos provenientes de financiamiento (no tributarios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Endeudamiento</li> <li>b) Colocación de títulos y valores</li> </ul>

Fuente: COOTAD

Elaboración: Andrea Villarreal

A continuación se presentan las principales recomendaciones del estudio en cuanto a competencias que pudieron ser asumidas por los municipios o debieron ser transferidas hacia otro nivel de gobierno, tomando en cuenta su capacidad administrativa e institucional.

El cuadro 11 ilustra las competencias referentes a planificación y administración territorial donde se encuentra la competencia del sistema nacional de planificación que con la Constitución de 1998 estaba centralizada. El estudio propone que cada entidad se haga cargo de su propia planificación, de fijar objetivos y políticas. En cuanto al Registro Civil manifiesta que lo mejor es delegar la facultad de control provincial a la Gobernación que en aquella época no tenía ninguna responsabilidad sobre dicha competencia.

En migración y policía, control de calidad y productos, el nivel de desconcentración es satisfactorio. La competencia de administración de la carrera administrativa debería desconcentrarse y descentralizarse en cuanto a las atribuciones de control y administración referente al reclutamiento, la capacitación, formación, fijación de remuneraciones y manejo jurídico de conflictos laborales.

En cuanto al orden interno y seguridad ciudadana, centros de prevención y rehabilitación, el municipio ejerce el control, la planificación, el financiamiento y la administración. La propuesta es que la Gobernación tenga la atribución de dirigir las actividades de las dependencias provinciales.

**Cuadro 11: Análisis de competencias de planificación y administración general**

Competencias		Propuesta		
Planificación y administración general	<u>Situación con la Ley de 1998</u>	<u>Facultades permanentes</u>	<u>Transferencia</u>	<u>Delegación</u>
Sistema de planificación nacional			<b><u>Municipio:</u></b> Planificación y administración	
Registro civil				<b><u>Intendencia:</u></b> Administración e infraestructura
Migración y policía	<b><u>Intendencia:</u></b> Control	<b><u>Intendencia:</u></b> Control		
Control de calidad (de productos)	<b><u>Municipio:</u></b> Control	<b><u>Municipio:</u></b> Control		
Administración de la carrera administrativa			<b><u>Municipio:</u></b> Administración	
Orden interno y seguridad ciudadana	<b><u>Municipio:</u></b> Control, planificación, financiamiento y administración <b><u>Jefe político:</u></b> Control, planificación y administración	<b><u>Municipio:</u></b> Control, planificación, financiamiento y administración <b><u>Jefe político:</u></b> Control, planificación y administración		
Centros de prevención y rehabilitación	<b><u>Jefe político:</u></b> Administración e infraestructura	<b><u>Jefe político:</u></b> Administración e infraestructura		

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

El cuadro 12 muestra las competencias referentes al ordenamiento territorial, donde para catastros urbanos la propuesta es descentralizar el control desde la Dirección Nacional de Avalúos y Catastro (DINAC) a los municipios. La DINAC solo debe fijar norma para esta competencia. Se recomienda que, se mantenga a través del Banco del Estado, el proceso de financiamiento.

En cambio en catastros rurales la conclusión es que los municipios administren completamente dicha competencia y la DINAC solo establezca las normas necesarias. En lo que se refiere a reglamentación urbana y rural se recomienda que a través de una ley del suelo, el municipio regule el uso del suelo rural y no solo del área urbana.

**Cuadro 12: Análisis de competencias de ordenamiento territorial**

Competencias		Propuesta		
Ordenamiento territorial	<u>Situación con la Ley de 1998</u>	<u>Facultades permanentes</u>	<u>Transferencia</u>	<u>Delegación</u>
Catastros urbanos	<b>Municipio:</b> Planificación, financiamiento, administración	<b>Municipio:</b> Planificación, financiamiento, administración	<b>Municipio:</b> Control	
Catastros rurales	<b>Municipio:</b> Financiamiento, administración	<b>Municipio:</b> Financiamiento, administración	<b>Municipio:</b> Control, planificación, financiamiento, administración	
Reglamentación urbana y rural (uso del suelo)	<b>Municipio:</b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración	<b>Municipio:</b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración		

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

Las competencias relacionadas con servicios públicos son, en su mayoría, exclusivas de los municipios. En el cuadro 13, se muestran los resultados del estudio en estas competencias. Por ejemplo, en parques, jardines y espacios recreativos, mercados y recintos feriales, parqueos, agua potable, alcantarillado, disposición de residuos, mataderos, veredas y bordillos y, otras obras y servicios barriales<sup>37</sup>, el grado de descentralización es satisfactorio, por lo que se sugiere que la competencia siga siendo exclusivamente municipal.

El hecho de que no todos los municipios asumieron las competencias que les correspondían no significa que hayan sido ineficientes en su gestión, ya que esto depende mucho de su entorno y de las potencialidades y restricciones que presente su territorio. Una alternativa pudo haber sido que las Juntas Parroquiales Rurales, por su cuantía<sup>38</sup> y por ende cobertura, hayan asumido competencias gracias a su relación directa con la población. Esto pudo haberse dado desde el año 2000, gracias a la expedición de la Ley de Juntas Parroquiales Rurales.

<sup>37</sup> Se refiere servicios como por ejemplo lavanderías públicas.

<sup>38</sup> Según el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador existen 818 GAD Parroquial Rural.

**Cuadro 13: Análisis de competencias de servicios públicos**

Competencias		Propuesta		
Servicios	Situación con la Ley de 1998	Facultades permanentes	Transferencia	Delegación
Parques jardines y espacios recreativos				
Mercados y recintos feriales				
Cementerios				
Parqueos				
Agua potable	<b><u>Municipio:</u></b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	<b><u>Municipio:</u></b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura		
Alcantarillado				
Disposición de residuos sólidos				
Mataderos				
Veredas y bordillos				
Otras obras y servicios barriales				
Alumbrado publico			<b><u>Municipio:</u></b> Control, planificación, financiamiento	
Programas de vivienda			<b><u>Municipio:</u></b> Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	
Caminos vecinales	<b><u>Municipio:</u></b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	<b><u>Municipio:</u></b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura		
Bomberos			<b><u>Municipio:</u></b> Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

En cuanto a la competencia de alumbrado público, la propuesta es que los municipios asuman las atribuciones de control operativo, planificación y financiamiento. Con la Constitución de 1998 estas atribuciones estuvieron controladas por el Instituto Ecuatoriano de Electrificación bajo normas del Ministerio de Energía.

Sobre programas de vivienda, los municipios deberían intervenir con planificación, financiamiento, administración y la construcción de la infraestructura; es decir, lo recomendable es que sean los únicos prestadores directos de la competencia.

En caminos vecinales, la competencia es exclusivamente municipal y se propone que intervengan los consejos provinciales con las atribuciones de planificación, financiamiento y construcción de la infraestructura.

En bomberos, la competencia era asumida por el Ministerio de Bienestar Social y hubiese sido mejor si el servicio se transfería a los municipios en el área de prevención. Lo óptimo es que las normas sean formuladas por la Defensa Civil y no por el Ministerio de Bienestar Social, como en aquel entonces.

Acerca de las competencias de cultura y educación, la propuesta en educación pre primaria y primaria es que cada municipio transfiera el financiamiento y la administración al Centro Educativo Matriz y ejerza atribuciones de políticas, control y planificación a través del Consejo cantonal de Educación. El municipio tiene la atribución exclusiva de la construcción de infraestructura.

En educación secundaria, el análisis muestra que las atribuciones del municipio no deberían cambiar, pero si es aconsejable que sea el único prestador de la construcción de infraestructura. Algo similar ocurre con los deportes y recreación, ya que se recomienda que las atribuciones de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y de los Consejos Provinciales se transfieran a los municipios y que la Dirección Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación transfiera la planificación, administración y construcción de infraestructura.

En la competencia de ferias, los municipios no demostraron tener una estructura sólida que permita cumplir con todas sus funciones; por ello, el estudio aconseja que se transfieran las atribuciones a los Consejos Provinciales. Lo mismo ocurre con la competencia de festividades, pues el municipio ejerce las atribuciones de provisión, control, planificación, financiamiento y administración; lo ideal sería que la gobernación posea una total atribución de control.

En bibliotecas, la competencia es asumida por el Sistema Nacional de Bibliotecas (SINAB) con todas las atribuciones y se aconseja que dicha entidad se limite a establecer políticas y a realizar la administración de los sistemas, no al control. La dependencia regional del SINAB con todas sus atribuciones debe ser transferida a los municipios.

En cuanto a la promoción cultural, los municipios tienen la capacidad de asumir mayores competencias. Por ello, la propuesta es que los consejos provinciales transfieran las atribuciones de planificación, financiamiento y administración. Véase cuadro 14.

**Cuadro 14: Análisis de competencias de servicios públicos para municipios**

Competencias		Propuesta		
Educación y cultura	<u>Situación con la Ley de 1998</u>	<u>Facultades permanentes</u>	<u>Transferencia</u>	<u>Delegación</u>
<b>Educación pre primaria y primaria</b>	Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Infraestructura	Infraestructura	
<b>Educación secundaria</b>	Administración e infraestructura	Administración e infraestructura	Infraestructura	
<b>Deportes y recreación</b>	Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Control, financiamiento	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	
<b>Ferias</b>	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	
<b>Festividades</b>	Control, planificación, financiamiento, administración	Control, planificación, financiamiento, administración		
<b>Bibliotecas</b>	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	
<b>Promoción cultural (eventos)</b>	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	
<b>Patrimonio cultural y arqueológico</b>	Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura		

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

En cuanto a la promoción y prevención de las competencias relacionadas con el sector de la salud, se recomienda que los municipios sigan colaborando con la planificación, control, financiamiento y administración y construcción de la infraestructura. De igual manera, en la prestación colectiva, la propuesta es que el municipio mantenga todas las atribuciones excepto la de calificación. Véase cuadro 15.

**Cuadro 15: Análisis de competencias de salud**

Competencias		Propuesta		
Salud	Situación con la Ley de 1998	Facultades permanentes	Transferencia	Delegación
Promoción/ prevención	<b>Municipio:</b> Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura <b>Intendencia:</b> Control	<b>Municipio:</b> Control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura <b>Intendencia:</b> Control	<b>Municipio:</b> Infraestructura	
Prestación colectiva			<b>Municipio:</b> Control	

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

Respecto a las competencias vinculadas con bienestar social, se puede afirmar que en cuanto a gerontología los municipios tienen la atribución de dar financiamiento en el sentido de dar subvenciones, se propone que el nivel central transfiera la administración a los municipios, ya que sus capacidades institucionales si les permite asumir esta competencia.

Sobre niñez y adolescencia, el municipio ejerce la construcción de infraestructura. Se plantea que cada cantón asuma la fijación de políticas, financiamiento en el sentido de subvenciones, planificación, administración directa, coordinación de participación ciudadana y la atribución de velar por la defensoría de los derechos (control).

En rehabilitación social, antes el municipio no tenía atribución en esta competencia. Ahora se propone que asuma el control, el financiamiento (subvenciones para la prestación de servicios) y la construcción de infraestructura, ya que se demuestra que hay capacidad para hacerlo. Para apreciar esto, véase cuadro 16.

**Cuadro 16: Análisis de competencias de bienestar social para municipios**

Competencias		Propuesta		
Bienestar social	Situación con la Ley de 1998	Facultades permanentes	Transferencia	Delegación
Gerontología	Financiamiento	Financiamiento	Administración	
Niñez y adolescencia	Infraestructura	Infraestructura	Políticas, planificación, financiamiento, administración	
Rehabilitación social			Control, financiamiento, infraestructura	

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

Las competencias de transporte y comunicación se muestran en el cuadro 17. Se aprecia que para puertos fluviales y terminales terrestres, el nivel de descentralización es satisfactorio. En cambio, en transporte público, la competencia es asumida por la Comisión de Tránsito de la Policía y se propone la asuma exclusivamente el municipio, tomando en cuenta su estructura seccional.

En cuanto a vías urbanas, lo ideal es que el Ministerio de Obras Públicas transfiera la planificación, financiamiento, administración y construcción de la infraestructura a los municipios, dada su capacidad administrativa e institucional. El Ministerio se limita a la fijación de normas y de control. Los municipios son responsables para la construcción de infraestructura en áreas urbanas y rurales.

En lo referente a tránsito, la competencia es asumida por el Consejo Nacional de Tránsito de la Policía, sin embargo lo óptimo sería que los municipios asuman la competencia en su exclusividad.<sup>39</sup>

El análisis de transporte intercantonal e interprovincial refleja que la competencia exclusiva se vuelve concurrente, ya que el Consejo Nacional de Tránsito transfiere la planificación, financiamiento, administración y construcción de infraestructura a los municipios.

<sup>39</sup> Cabe mencionar que el Municipio de Quito ya manejaba de forma exclusiva esa competencia.

**Cuadro 17: Análisis de competencias de transporte y comunicación para municipios**

Competencias		Propuesta		
Transporte y comunicación	Situación con la Ley de 1998	Facultades permanentes	Transferencia	Delegación
<b>Puertos fluviales</b>	Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura		
<b>Transporte público</b>			Políticas, control, planificación, financiamiento, administración, infraestructura	
<b>Vías urbanas</b>	Planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Planificación, financiamiento, administración, infraestructura	
<b>Tránsito</b>			Políticas, control, planificación, financiamiento, administración, infraestructura	
<b>Terminales terrestres</b>	Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura	Políticas, control, planificación, financiamiento, administración e infraestructura		
<b>Transporte intercantonal e interprovincial</b>			Planificación, financiamiento, administración, infraestructura	

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

Sobre las competencias de recursos naturales, los resultados del estudio señalan los municipios deberían asumir nuevas atribuciones para las áreas protegidas, ya que tienen la capacidad y fortaleza para hacerlo. Se recomienda que el Ministerio de Ambiente asuma la administración y construcción de infraestructura de esta competencia.

En lo que se refiere a bosques se sugiere que los municipios mantengan las atribuciones de control, administración y construcción de infraestructura; y en cuanto a recursos marinos y acuícolas y recursos mineros se aconseja que el municipio asuma la atribución de planificación. Véase cuadro 18.

**Cuadro 18: Análisis de competencias de recursos naturales**

Competencias		Propuesta		
Recursos naturales	<u>Situación con la Ley de 1998</u>	<u>Facultades permanentes</u>	<u>Transferencia</u>	<u>Delegación</u>
Áreas protegidas			<b><u>Municipio:</u></b> Control, administración e infraestructura INTENDENCIA: Control	
Bosques protectores y áreas especiales			<b><u>Municipio:</u></b> Control, infraestructura INTENDENCIA: Control	
Recursos marinos y acuícolas	<b><u>Municipio:</u></b> Administración	<b><u>Municipio:</u></b> Administración	<b><u>Municipio:</u></b> Planificación e infraestructura	
Recursos mineros			<b><u>Municipio:</u></b> Planificación	

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

En las competencias relacionadas con medio ambiente, los municipios también pudieron haber asumido más competencias (véase cuadro 19). Por ejemplo, en la generación de políticas ambientales, el estudio señala que los municipios pudieron generar políticas complementarias a las que se fijan en el nivel central.

Asimismo, en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental se propone que los municipios participen con control y administración parcial del sistema. Referente al control y prevención de la contaminación ambiental, el municipio, aparte de las atribuciones permanentes, tiene la atribución para construir infraestructura.

Para la remediación ambiental, los municipios pudieron asumir el control, planificación y financiamiento. La administración directa es transferida desde las entidades centrales respectivas. Finalmente, para educación y producción de legislación ambiental no se proponen cambios con las atribuciones de los municipios.

**Cuadro 19: Análisis de competencias de medio ambiente**

Competencias		Propuesta		
Medio ambiente	Situación con la Ley de 1998	Facultades permanentes	Transferencia	Delegación
Generación de políticas ambientales			<b><u>Municipio:</u></b> Políticas	
Producción de legislación ambiental	<b><u>Municipio:</u></b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración	<b><u>Municipio:</u></b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración		<b><u>Intendencia:</u></b> Políticas, control
Sistema nacional de evaluación del pacto ambiental			<b><u>Municipio:</u></b> Control, administración	<b><u>Intendencia:</u></b> Control
Control y prevención de la contaminación ambiental	<b><u>Municipio:</u></b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración	<b><u>Municipio:</u></b> Políticas, control, planificación, financiamiento, administración	Transferencia: Infraestructura	<b><u>Intendencia:</u></b> Control
Educación ambiental	<b><u>Municipio:</u></b> Planificación, financiamiento, administración, infraestructura	<b><u>Municipio:</u></b> Planificación, financiamiento, administración, infraestructura		
Remediación ambiental			MUNICIPIO: Control, planificación, financiamiento	

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

Sobre las competencias de finanzas públicas, los cambios que plantea el análisis no son significativos. Por ejemplo, en tasas por servicios no se proponen cambios sobre las atribuciones municipales a diferencia de las competencias relacionadas con fondos no reembolsables externos donde los municipios tienen la posibilidad de acceder a obtener asistencia técnica no reembolsable (planificación y administración). Véase cuadro 20.

El análisis presentado contiene 41 competencias de nivel cantonal, donde las entidades municipales participan en la gestión de alrededor de la mitad (48%) de las competencias. Uno de los principales hallazgos es que las entidades del nivel cantonal deberían gestionar 13 competencias adicionales, lo que aumentaría su presencia a 54.

**Cuadro 20: Análisis de competencias de finanzas públicas**

Competencias		Propuesta		
Finanzas públicas	<u>Situación con la Ley de 1998</u>	<u>Facultades permanentes</u>	<u>Transferencia</u>	<u>Delegación</u>
Tasas por servicios (municipios)	<b><u>Municipio:</u></b> Planificación, administración	<b><u>Municipio:</u></b> Planificación, administración		
Crédito interno reembolsable	<b><u>Municipio:</u></b> Planificación	<b><u>Municipio:</u></b> Planificación		
Fondos no reembolsables externos			<b><u>Municipio:</u></b> Planificación, administración	

Fuente: CONAM (2001)  
Elaboración: Andrea Villarreal

Según el Consejo Nacional de Modernización del Estado (2001: 16): *“Los resultados, en valores absolutos, indican que el nivel cantonal debería aumentar la gestión de todas las atribuciones. Los valores proporcionales son relativamente estables, con la excepción de la construcción de infraestructura (aumento) y políticas (disminución)”*.

Por otro lado, el estudio recomienda que 23 (56%) de las 41 competencias existentes con la Constitución de 1998 cambien su estructura organizativa como se presentó previamente. Se sugiere que el nivel cantonal siga administrando todas las competencias que tiene a su cargo, pero con nuevas atribuciones. Una de las debilidades evidenciadas en las competencias municipales es que hubo asignación de atribuciones o facultades no asumidas<sup>40</sup>, lo cual muestra una falla legislativa en el marco de la ley de competencias, puesto que dejó espacio para malas interpretaciones e incumplimientos (Consejo Nacional de Modernización, 2001: 133-134).

<sup>40</sup> En ocho de las competencias estudiadas se recomienda que los municipios se hagan cargo de atribuciones de las cuales no se preocupó ninguna entidad. Cuatro pertenecen al sector transporte y comunicación y tres al sector recursos naturales.

## **Capítulo IV: Modelo de transferencias con el COOTAD y experiencias internacionales**

En este capítulo se aplica la fórmula de transferencias intergubernamentales expuesta en el COOTAD para el período 2001-2009 y se realiza una comparación con la ley de distribución que regía en Ecuador en dicho período bajo la Constitución de 1998.

La aplicación del modelo de transferencias del COOTAD se adapta a las condiciones y datos existentes para el período mencionado anteriormente. Por tanto, se busca equiparar dichas condiciones a la realidad, a fin de realizar el análisis correspondiente.

El objetivo es demostrar la hipótesis de la investigación, referente a si las transferencias realizadas con COOTAD mejoran las condiciones de bienestar social, considerando parámetros referentes a equidad, eficiencia e ingresos.

De igual manera, se presentan experiencias internacionales sobre descentralización, para lo cual se considera países de América Latina como: Argentina, Colombia y Brasil; y, países europeos, entre los que se encuentran: Suiza, Italia y España. La finalidad de la presente sección es extraer lecciones aprendidas, analizar los retos de la descentralización en Ecuador y realizar una recomendación que mejore las condiciones distributivas en el país.

### **4.1 Supuestos del modelo**

Para el modelo se consideraron los siguientes criterios que rigen en el COOTAD: población, densidad, NBI, logros en el mejoramiento en los niveles de vida, esfuerzo fiscal y esfuerzo administrativo. No se tomó en cuenta al criterio de cumplimiento de metas de Plan nacional de desarrollo y del Plan de desarrollo de cada GAD debido a que no existen datos para el período de análisis, ya que esto se incorporó con la Constitución de 2008. Los datos utilizados provienen del Sistema de Información Municipal (SIM) del Banco del Estado para el período 2001-2009.

De la metodología de cálculo para transferir recursos, plasmada en el COOTAD, se consideraron los siguientes elementos:

$$R_i = \left( \sum_{j=1}^7 Z_i^j \times \frac{M_j}{K_j} \right) \times P_i \quad (1)$$

Las variables de la fórmula (1) representan:

*i*: Índices que representan al GAD al que se le aplica la fórmula

*j*: Índice que representa cada uno de los criterios establecidos en la Constitución

*R<sub>i</sub>*: Monto que recibe el GAD *i*

*Z*: Dato correspondiente al GAD *i*, para el criterio *j*

*P<sub>i</sub>*: Población ponderada del territorio del GAD *i*

*M<sub>j</sub>*: Monto total a repartir en el criterio *j*

*K<sub>j</sub>*: Valor que permite que el total de asignaciones a los GAD sea igual al monto total a repartirse *M*

El valor de *K* es:

$$K = K_j - \sum_{i=1}^n Z_i \times P_i.$$

Donde:

*n*: Número de GAD en el nivel respectivo de gobierno

El valor de  $Z_i^j$  se detalla, en cada uno de los criterios *j* de la siguiente manera:

a) Tamaño de la población: Se define como la población del territorio del GAD y se calculará como  $Z_j = 1$ ; en el caso de la población rural es de 1,2 ya que para los GAD provincial y cantonal, se da mayor ponderación a la población rural como medida de acción afirmativa que promueva la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se hallan en situación de desigualdad.

b) Densidad de la población: Es la razón entre el número de habitantes del GAD y la superficie de su territorio. La densidad poblacional del GAD *i* es igual a:

$$Den_i = \frac{P_i}{Ext_i}$$

Las variables representan:

*P<sub>i</sub>*: Poblacion en el territorio del GAD *i*

*Ext i*: Extensión territorial bajo el GAD *i*

Para este criterio se aplica la siguiente fórmula de cálculo:

$$Z_i = 1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max (Den)}}{\text{Den}_i} \right)$$

Donde:

*Max (Den)*: Máximo de la densidad poblacional territorial de los GAD

*Den i*: Densidad poblacional del GAD *i*

*Ln*: Función logaritmo natural

*C*: Constante que depende del nivel de gobierno, *C* = 2 para la distribución de los recursos provinciales, *C* = 1 para la distribución de recursos municipales y parroquiales

#### c) Tasa de NBI

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 1995) desarrolló una propuesta de medición de las NBI que considera once variables para el área urbana y diez variables para el rural (ver anexo 8). Siete de las variables tienen que ver con servicios básicos de vivienda y las restantes, con los niveles de educación y salud de la población, como se aprecia en el cuadro 21.

Con este método se determinó un indicador de inequidad anual per cápita para cada cantón utilizando el coeficiente de Gini. Los resultados, en términos per cápita, muestran que con el COOTAD, el indicador de inequidad es menor al de las transferencias de la Constitución de 1998, lo que refleja que la nueva ley disminuye la brecha existente entre municipios ricos y pobres. Este análisis de la equidad cantonal medida en términos de transferencias intergubernamentales se presenta en el apartado de resultados y aplicación de la metodología.

**Cuadro 21: Variables consideradas para medir necesidades básicas insatisfechas**

Indicador NBI		Población	
		Urbana	Rural
1	Abastecimiento de agua potable	Sí se considera	Sí se considera
2	Eliminación de aguas servidas	Sí se considera	Sí se considera
3	Servicios higiénicos	Sí se considera	Sí se considera
4	Camas hospitales por cada 1000 habitantes	Sí se considera	No interviene
5	Médicos por cada 1000 habitantes	Sí se considera	Sí se considera
6	Años de escolaridad	Sí se considera	Sí se considera
7	Analfabetismo	Sí se considera	Sí se considera
8	Teléfono	Sí se considera	Sí se considera
9	Luz eléctrica	Sí se considera	Sí se considera
10	Ducha	Sí se considera	Sí se considera
11	Eliminación de la basura	Sí se considera	Sí se considera

Fuente: INEC

Elaboración: Andrea Villarreal

d) Logros en el mejoramiento en los niveles de vida: Se concibe como mejora en los niveles de vida en el GAD a la disminución del porcentaje de población con NBI en el año inmediatamente anterior al año en el que se realiza el cálculo para la asignación. Su fórmula es la siguiente:

$$\Delta NBI_i = 1 - \frac{NBI_{i_t}}{NBI_{i_{t-1}}}$$

Las variables representan:

$\Delta NBI_i$ : Tasa de disminución anual de NBI en el GAD  $i$

$NBI_{i_t}, NBI_{i_{t-1}}$ : Porcentajes de población con NBI del GAD de los dos años inmediatamente anteriores al año al que se realiza el cálculo de la asignación, respectivamente.

Para este criterio se establece una función de  $\Delta NBI_i$ :

$$Z_i = f(\Delta NBI_i)$$

La variable representa:

$\Delta NBI_i$ : Del GAD  $i$

La función de  $Z_i = f(\Delta NBI_i)$  debe asegurar el reparto equitativo de los recursos y estar definido por el CNC, en coordinación con el organismo encargado de planificación nacional y la entidad rectora de las finanzas públicas.

e) Capacidad fiscal<sup>41</sup>: consiste en comprar la generación efectiva de ingresos propios de cada GAD en su capacidad potencial incentivando el esfuerzo fiscal, con excepción de los GAD parroquiales rurales en los que no aplica este criterio.

Se conceptualiza al esfuerzo fiscal como:

$$EF = \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial recaudación del GAD}}$$

Para el criterio *esfuerzo fiscal*, en el caso de los municipios se determina:

$$Z_i = EF$$

El indicador de esfuerzo fiscal se calculó con los tres últimos años del período (2007-2009) como menciona el artículo 199 del COOTAD y se realiza una simulación estimada para los años anteriores.

f) Esfuerzo administrativo: La distribución de recursos por este criterio se realiza asignando el 50% en partes iguales a todos los GAD y el otro 50% en relación entre los ingresos totales y gasto corriente.

Para el 50% restante se determina que:

$$Z_i = \frac{\text{Ingresos totales}^{42}}{\text{Gasto corriente}}$$

---

<sup>41</sup> La capacidad tributaria de un país, según Andino (200: 14) puede definirse como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar, dadas las características que afectan su capacidad de recaudación, como el ingreso per cápita, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto. A su vez, el esfuerzo fiscal es la relación entre la recaudación actual como porcentaje del PIB y la capacidad tributaria así definida. Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que un gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles o en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que está explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial.

<sup>42</sup> Ingresos totales excluidos los ingresos de financiamiento del GAD.

Para el cálculo del coeficiente de Gini se utilizó la fórmula de Brown, que se calcula como una razón de las áreas en el diagrama de la curva de Lorentz. Esta razón se formula como porcentaje o como equivalente numérico de dicho porcentaje, que es siempre un número entre 0 y 1. La fórmula es:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

Donde:

**G:** Coeficiente de Gini

**X:** Proporción acumulada de la variable población

**Y:** Proporción acumulada de la variable ingresos

El marco legal determina que el monto de las transferencias del gobierno central a los GAD municipales no será, en ningún caso, inferior al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2008; tomando como año base al 2010. Para fines de la presente investigación no se utilizó esta disposición ya que el período y el ejercicio de comparación es previo al año 2010.

## 4.2 Resultados y aplicación de la metodología

Tras aplicar la fórmula de distribución que plantea el COOTAD, en este apartado se muestra de forma gráfica y analítica los resultados obtenidos<sup>43</sup> para establecer una comparación que identifique qué le benefició al país en el periodo 2001-2009, en términos de equidad en las transferencias intergubernamentales y qué le hace falta para lograr un avance hacia una mayor y mejor descentralización.

Para la presentación y análisis de los resultados finales se realizó una clasificación y agrupación cantonal por estratos poblacionales, considerando las NBI. Esto se describe a continuación:

**Estrato 1:** está conformado por los cantones con mayor índice poblacional, Quito y Guayaquil, que abarcan el 32% de la población total del Ecuador.

---

<sup>43</sup> Para ver la aplicación del modelo se realizó un ejemplo con el cantón Quito el cual se expone en el anexo 6.

**Estrato 2:** agrupa a los siguientes cinco cantones con mayor número de habitantes: Machala, Portoviejo, Ambato, Santo Domingo y Cuenca, que representan el 12% de la población.

**Estrato 3:** agrupa a los siguientes quince cantones: Chone, Daule, Otavalo, Quinindé, Babahoyo, Milagro, Quevedo, Santa Elena, Esmeraldas, Ibarra, Latacunga, Loja, Durán, Manta y Riobamba; estos representan el 17% de la población total del Ecuador.

**Estrato 4:** agrupa a los 199 cantones restantes<sup>44</sup> que representan el 39% de la población total.

El análisis que se muestra a continuación describe la evolución de las transferencias recibidas por los GAD municipales tanto con la Ley de 1998 como con el COOTAD. Además, incluye cuatro de los ocho indicadores municipales definidos por el Banco del Estado (2010) en su Metodología de evaluaciones básicas municipales. Estos indicadores incluyen el de autosuficiencia mínima<sup>45</sup>, autosuficiencia financiera<sup>46</sup>, liquidez<sup>47</sup> y dependencia financiera<sup>48</sup>.

De igual manera se presenta la tendencia de las transferencias intergubernamentales, las NBI y el coeficiente de Gini. Se muestra, en términos per cápita, la razón entre las transferencias sobre la razón del coeficiente de Gini per cápita tanto del COOTAD como de la Ley de 1998. El tamaño de las burbujas representa la población en cada estrato, donde las de mayor tamaño tienen un número más alto de habitantes.

De esta forma:

$$\frac{\sum \frac{TCO}{T1998}}{\sum \frac{GCO}{G1998}}$$

Donde:

*TCO*: Son las transferencias realizadas con el COOTAD

*T1998*: Son las transferencias efectivas realizadas con la Ley de 1998

*GCO*: Es el coeficiente de Gini per cápita obtenido con las transferencias del COOTAD

---

<sup>44</sup>Revisar anexo 1 para ver los cantones que conforman el grupo 3 y el 4.

<sup>45</sup> [Ingresos propios / remuneraciones] \* 100

<sup>46</sup> [Ingresos propios / gastos corrientes] \* 100

<sup>47</sup> [Ingresos corrientes / gastos corrientes] \* 100

<sup>48</sup> [(Transferencias corrientes + transferencias de capital) / (ingreso total - fuentes de financiamiento)] \* 100

*G1998*: Es el coeficiente de Gini per cápita obtenido con las transferencias efectivas realizadas con la Ley de 1998

El objetivo del análisis es mostrar los resultados por medio de variables de transferencias y coeficientes de Gini per cápita relacionados al tamaño de la población; es decir, el objetivo es conocer qué ley mejoró la situación de cada cantón. Si en la razón de las transferencias, un cantón presenta un resultado menor a 1, esto quiere decir que le conviene más la ley anterior que la nueva, porque la cantidad de recursos a recibir será mayor. En cambio, si en la razón de los coeficientes de Gini, un cantón presenta un resultado mayor a 1, esto significa que hay mayor inequidad en las transferencias con la Ley de 1998 que con el COOTAD.

### **Análisis del estrato 1**

En el estrato 1, conformado por Quito y Guayaquil, el COOTAD perjudicó los niveles de transferencias, para el período 2001-2009, debido a que dicha ley brinda mayor preferencia a cantones con altas NBI y población rural (gráfico 11). En el caso de estos municipios, el 99,7% de la población es urbana<sup>49</sup> y tienen una tasa de NBI de 0,18% que no representa un índice alto por lo que la ponderación para estos componentes en la fórmula del COOTAD no es representativa para incrementar los niveles de transferencias.

En Quito y Guayaquil, al ser las principales ciudades del país, existen óptimos niveles de eficiencia administrativa y fiscal, ya que la mayor parte de industrias está en este estrato, la recaudación de ingresos propios es elevada y la densidad alta. Ambas ciudades recibieron por encima de los USD 100 millones con la Ley de 1998 a partir de 2008, llegando en los dos últimos años del periodo estudiado, a los niveles más altos de transferencias, gracias al precio del petróleo<sup>50</sup>. Las transferencias con la Ley de 1998 para el estrato 1, fueron en promedio un 19% más altas que con el COOTAD.

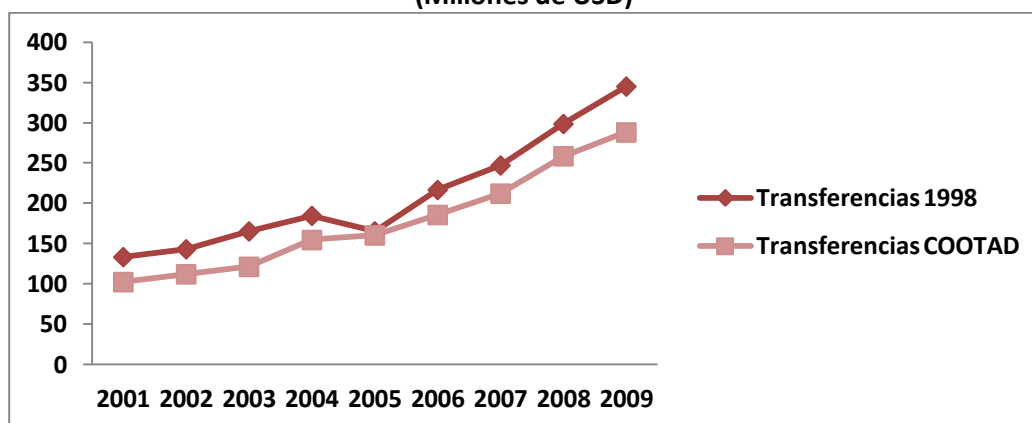
El indicador autosuficiencia mínima (gráfico 12) muestra el porcentaje de los gastos de personal que un municipio financia con fondos propios. En el caso de Quito, con la generación de ingresos propios se puede financiar en más de ocho veces los gastos generados por personal y Guayaquil en más de tres veces, lo que demuestra alta capacidad institucional y operativa.

---

<sup>49</sup> El COOTAD beneficia a la población rural dándole una ponderación de 120% al momento de aplicar las fórmulas de distribución.

<sup>50</sup> Precio máximo alcanzado de USD 147,27 por barril en julio de 2008, según Banco Central del Ecuador.

**Gráfico 11: Transferencias estrato 1  
(Millones de USD)**



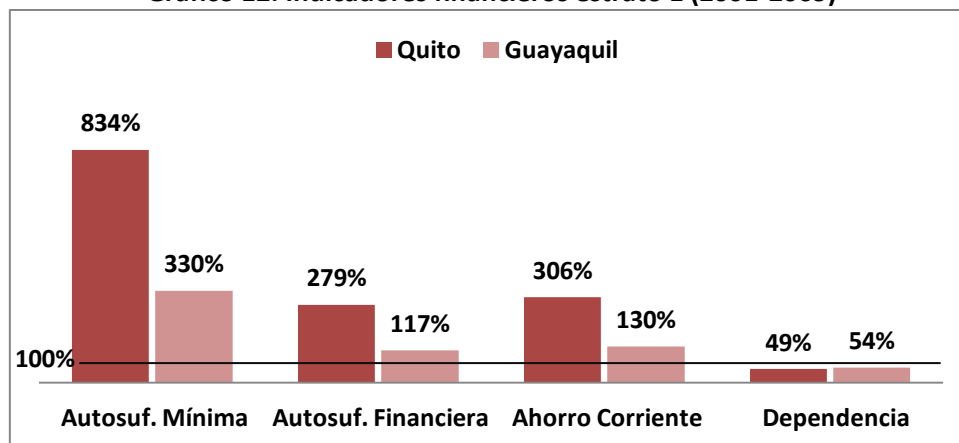
**Fuente:** Banco del Estado  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

El indicador de autosuficiencia financiera indica el porcentaje de los gastos corrientes que financia el municipio con fondos propios. Tanto Quito y Guayaquil superan el 100%; esto es, 279% y 117%, respectivamente, lo que demuestra que la recaudación de ingresos propios les permite cubrir los gastos corrientes y que la eficiencia administrativa, medida por ingresos totales sobre gastos corrientes, es buena, ya que los gastos corrientes son fácilmente financiados. Además, en estos cantones, el recurso humano es capacitado y tiene acceso a educación y servicios en general.

El indicador de ahorro corriente o liquidez muestra el porcentaje de los gastos corrientes que financia el municipio con ingresos corrientes. Se aprecia que Quito financia el 330% de sus gastos corrientes con ingresos corrientes y Guayaquil lo hace en un 130%, lo que representa que hay una capacidad de liquidez que supera el 100%.

El indicador de dependencia financiera mide el peso relativo de los ingresos por transferencias sobre los ingresos totales menos fuentes de financiamiento. Cuanto más dependiente sean las finanzas, más reducidas son las posibilidades de hacer una gestión financiera propia. En este caso, el 49% y 59% manifestado respectivamente en Quito y Guayaquil, significa que hay alta dependencia de los ingresos por transferencias, ya que lo ideal es que tienda a cero. Quito tiene un 10% menos de dependencia financiera que Guayaquil, lo que podría atribuirse a su mayor capacidad de generación de ingresos propios que se presentó en los indicadores de autosuficiencia operativa y financiera.

**Gráfico 12: Indicadores financieros estrato 1 (2001-2009)**



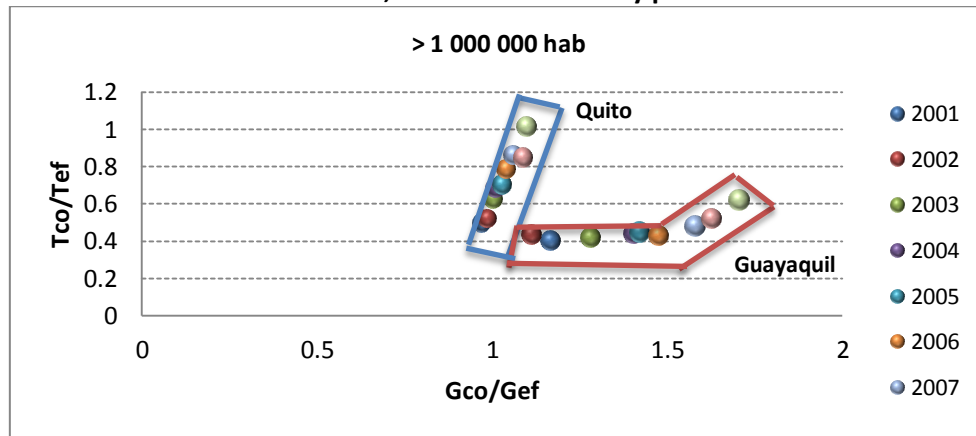
Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

El gráfico 13 ilustra la razón entre el COOTAD y la Ley de 1998 y la razón de los coeficientes de Gini para las dos leyes de transferencias en el estrato 1. Los principales resultados son los siguientes:

- Tanto Quito como Guayaquil reciben menos transferencias con el COOTAD, por ello  $TCO/T1998$  es menor a 1. Una de las causas es que la Constitución de 1998 dio especial ponderación a las ciudades con mayor densidad poblacional y a las capitales de provincia, tomando en cuenta su extensión para definir las transferencias, lo cual no realiza el COOTAD.
- El  $GCO/G1998$ , en el caso de Quito es cercano o ligeramente mayor a uno en el período analizado. Esto significa que hay mayor desigualdad con el COOTAD que con la Ley de 1998. Algo similar ocurre en Guayaquil, donde la razón entre los coeficientes de Gini es mayor a 1. Esto quiere decir que, para el estrato 1, la desigualdad medida en términos de transferencias, es mayor con el COOTAD que con la Ley de 1998.
- Tanto a Quito como a Guayaquil el COOTAD les perjudica en términos de equidad; sin embargo, de forma cuantitativa Guayaquil tiene más afectación que Quito, ya que la razón  $GCO/G1998$  es en promedio de 1,4% y en el caso de Quito de 0,98%. Esto significa que con el paso del tiempo, en Guayaquil, el COOTAD se vuelve cada vez más inequitativo y la tendencia se acentúa de forma más acelerada que en Quito (véase gráfico 13).
- El análisis considera, con ambas leyes de transferencias, las mismas características sociodemográficas para el estrato 1 y se comprueba que con el COOTAD se reduce el monto de

transferencias, por lo tanto, existe mayor inequidad de recursos en términos per cápita, ya que su componente poblacional no cambió.

**Gráfico 13: Transferencias, coeficiente de Gini y población del estrato 1**



Fuente: INEC, Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

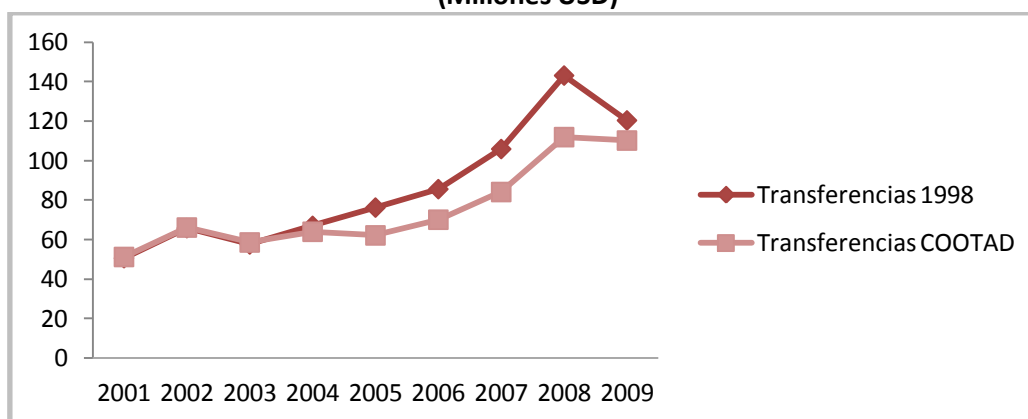
## Análisis del estrato 2

El nivel de transferencias para el estrato poblacional 2 fue más alto con la Ley de 1998. Esto se debe a que las cinco municipalidades que componen el estrato tienen una población rural significativa (23,6%); su tasa de NBI es de 0,26% que no es representativa en el total de la población pero es mayor a la que presenta el estrato 1, por lo que la cantidad de transferencias se incrementa.

La población urbana (76,4%) aporta con sus ingresos al cabildo y esto genera óptima capacidad administrativa, medida en términos de ingresos totales sobre gastos corrientes. En estos cantones se evidencia el acceso a servicios básicos, educación y generación de ingresos propios.

Las transferencias con la Ley de 1998 para todo el período fueron en promedio 14% más altas que con el COOTAD. Véase gráfico 14.

**Gráfico 14: Transferencias estrato 2  
(Millones USD)**



**Fuente:** Banco del Estado  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

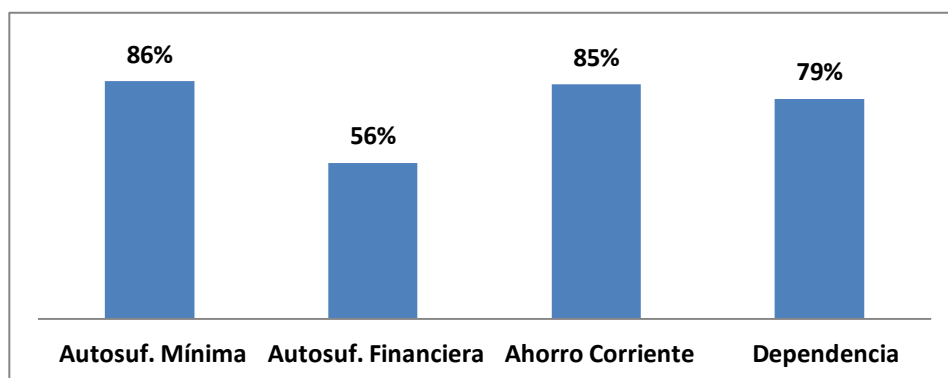
El indicador autosuficiencia mínima (gráfico 15) tiene un 86%, que significa que a través de la generación de ingresos propios estos cinco cantones no pueden financiar el 100% de los gastos generados por personal. Esto demuestra que no existe autosuficiencia absoluta para cubrir los gastos de los salarios y que hay un déficit de cerca del 15% provocado por la debilidad institucional y administrativa que no les permite cobrar eficientemente impuestos, tasas, contribuciones, entre otras fuentes de ingresos propios.

En cuanto al indicador de autosuficiencia financiera, los municipios del estrato 2 tienen, en promedio, 56%, lo que demuestra que la recaudación de ingresos propios les permite cubrir tan solo un poco más del 50% de los gastos corrientes que generan. Por lo tanto, la eficiencia administrativa, medida por ingresos totales sobre gastos corrientes, es baja, ya que hay poca capacidad de generar ingresos propios o cobrarlos eficientemente y, por ende, los gastos corrientes no pueden ser financiados con recursos propios.

El indicador de ahorro corriente demuestra que los cantones financian el 85% de sus gastos corrientes con ingresos corrientes, lo que representa alta capacidad de liquidez, tomando en cuenta que lo ideal es 100% o más.

El indicador de dependencia financiera presenta un 79%, que significa que hay alta dependencia de los ingresos por transferencias, ya que lo ideal que tienda a cero. Este porcentaje que representa alta dependencia de las transferencias gubernamentales hace que las posibilidades de realizar una gestión financiera propia para estos municipios sean limitadas.

**Gráfico 15: Indicadores financieros estrato 2 (2001-2009)**

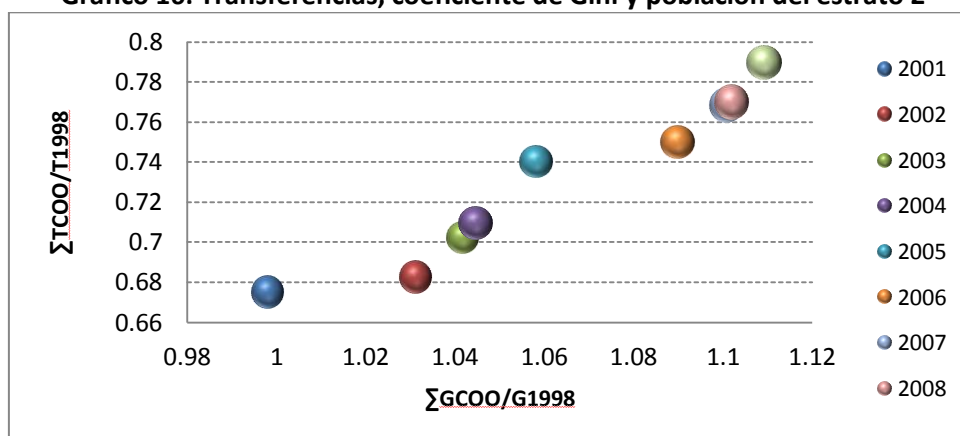


**Fuente:** Banco del Estado  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

Al comparar la razón entre las transferencias del COOTAD y la Ley de 1998 se halla que el resultado es menor a 1, lo que quiere decir que, en el estrato 2 se reciben mayores recursos con la Ley de 1998 y con esto se comprueba que a los cantones grandes no les conviene las transferencias con la nueva ley, ya que lo mismo sucedió con el estrato 1 (ver gráfico 16).

En términos de equidad, la Ley de 1998 tuvo un coeficiente de Gini menor que con el COOTAD, pues se recibieron más recursos y, por ende, se pudo haber atendido de mejor forma las NBI poblacionales.

**Gráfico 16: Transferencias, coeficiente de Gini y población del estrato 2**



**Fuente:** INEC, Banco del Estado  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

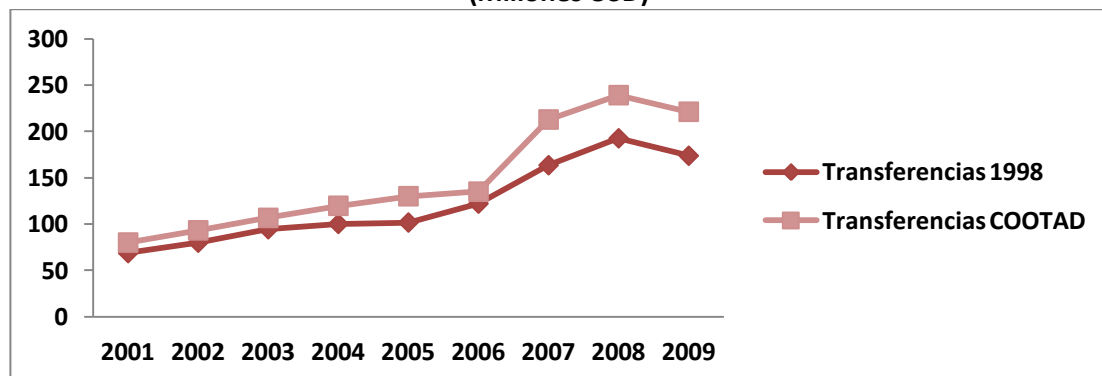
### Análisis del estrato 3

Para el estrato 3, los montos de las transferencias intergubernamentales cambian en relación a los dos estratos analizados previamente. A este grupo, compuesto por quince cantones, le habría convenido más el COOTAD para el período 2001-2009, ya que las transferencias con esta ley son, en promedio, 26% más altas que la Ley de 1998. Véase gráfico 17.

Si bien, en los cinco primeros años de análisis, la diferencia entre ambas leyes de distribución no es significativa, a partir de 2007 la brecha de crecimiento es mayor, llegando el COOTAD, en 2008, a ser un 37% más elevado que las transferencias de la Ley de 1998. El 32% de la población del estrato 3 es rural y su tasa de NBI promedio es de 0,34%, que son valores altos con relación a los estratos anteriores. Por esta razón, hay mayor ponderación para recibir ingresos con el COOTAD.

A partir de 2007, las transferencias, tanto con el COOTAD como con la Ley del 15%, aceleraron su ritmo de crecimiento. Esto se debió, entre otras razones, a que la cuenta *Donación de Impuesto a la renta* para GAD aumentó de manera considerable.

**Gráfico 17: Transferencias estrato 3  
(Millones USD)**



Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

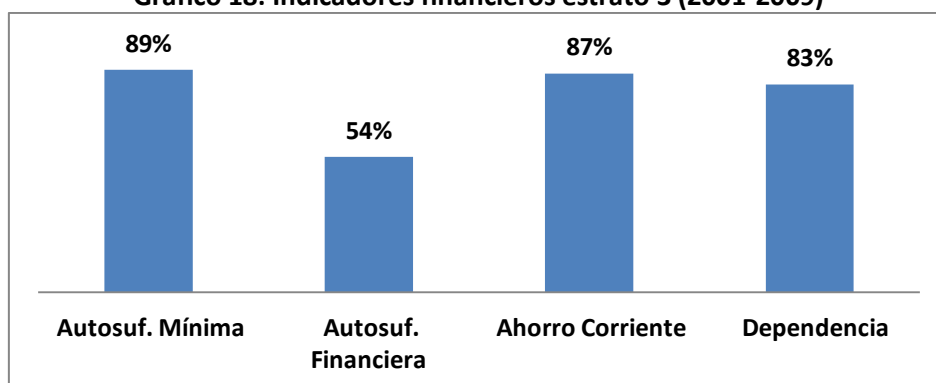
El indicador autosuficiencia mínima (gráfico 18) para el estrato 3 es de 89%, esto evidencia que a través de la generación de ingresos propios estos quince municipios no pueden financiar el 100% de los gastos generados por personal, debido a la debilidad institucional y administrativa que, en muchos casos, no les permite cobrar tributos eficientemente o en otros las tasas están desactualizadas y no se ajustan a la realidad del cantón; sin embargo, cabe destacar el indicador de autosuficiencia, con casi un 3% más que el estrato 2.

El indicador de autosuficiencia financiera es de 54%, lo que demuestra una recaudación de ingresos propios que les permite cubrir un poco más del 50% de los gastos corrientes generados. La eficiencia administrativa de este estrato es débil, debido a la poca capacidad para generar ingresos propios y los gastos corrientes no pueden ser financiados sin las transferencias intergubernamentales.

El indicador de ahorro corriente o liquidez para el estrato 2 expone que se puede financiar el 87% de gastos corrientes con ingresos corrientes. Esto demuestra una alta capacidad de liquidez cercana al óptimo que es 100%. Si bien, los quince municipios del estrato 3 son relativamente grandes no cuentan con eficiencia administrativa e institucional adecuada, ya que sus ingresos totales no son suficientes para cubrir sus gastos corrientes.

El indicador de dependencia financiera, en este caso es de 83%, lo cual representa alta dependencia de los ingresos por transferencias, ya que lo ideal es que tienda a cero. Este porcentaje limita las posibilidades para que este estrato tenga una gestión financiera autónoma.

**Gráfico 18: Indicadores financieros estrato 3 (2001-2009)**



**Fuente:** Banco del Estado  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

El estrato 3 muestra una propensión ascendente en el tiempo y dispersa en cuanto a sus niveles de transferencias y equidad, especialmente en los tres últimos años del periodo analizado (véase gráfico 19). Estos municipios reciben más con el COOTAD que con la Ley de 1998, por ello su razón es mayor a 1. Además, presentan un coeficiente de Gini menor con la nueva ley, con lo cual se concluye que al estrato 3 le conviene el COOTAD, tanto en transferencias como en equidad; especialmente a partir de 2005, cuando los indicadores tuvieron una tendencia creciente más acentuada.

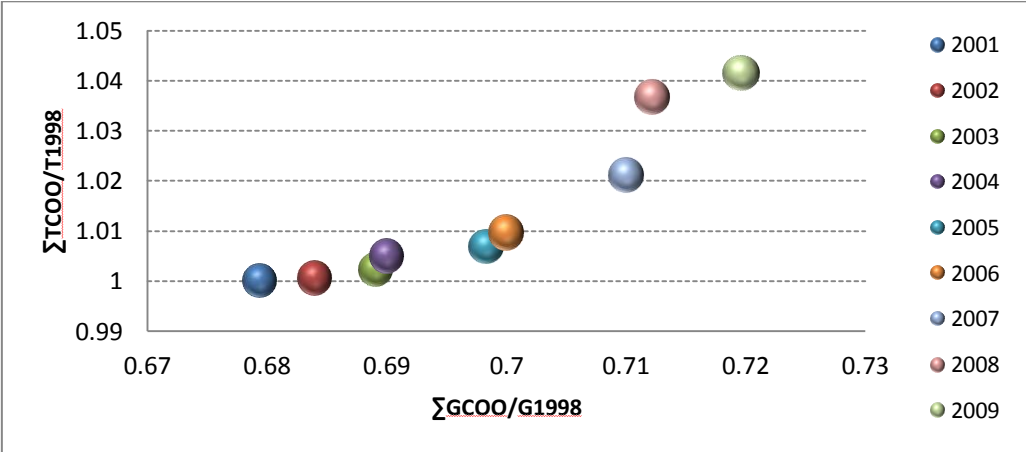
Estos quince cantones presentan un coeficiente de Gini menor con el COOTAD ya que poseen alta tasa de NBI, medida en términos de servicios básicos, alta concentración de población rural y bajos

niveles de eficiencia administrativa y fiscal, por lo cual la fórmula de transferencias del COOTAD va a dar preferencia recibir más y potenciar el desarrollo.

Esto, a su vez, trae una disminución de la inequidad en términos de transferencias intergubernamentales per cápita, ya que la población con más NBI puede acceder a mayores recursos económicos.

La gran diferencia está en que el COOTAD considera NBI y población rural como instrumentos para equipar la distribución y propone parámetros de eficiencia fiscal, administrativa, logros en el mejoramiento de vida y metas del Plan del buen vivir como mecanismos para incentivar a los GAD a generar bienestar en la población, incrementar sus ingresos propios de forma eficiente y asumir la mayor cantidad de competencias exclusivas y concurrentes para obtener más recursos del gobierno central y, a su vez, disminuir la inequidad y pobreza.

**Gráfico 19: Transferencias, coeficiente de Gini y población del estrato 3**



Fuente: INEC, Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

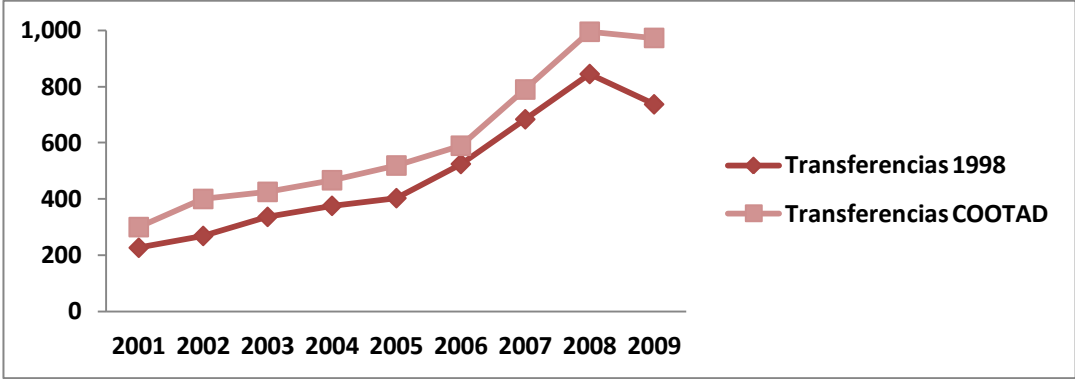
**Análisis del estrato 4**

El estrato 4 presenta los resultados de la mayoría de cantones del país (199). Como se observa en el gráfico 20, a este grupo le conviene el COOTAD, ya que para todos los años de análisis estas transferencias son mayores a las de la Ley de 1998.

El 59% de la población del estrato es rural, las NBI son altas (0,47%) y la generación de ingresos propios es mínima, esto se traduce en baja capacidad fiscal y administrativa, medida en términos de

gastos corrientes de los GAD. Todos estos parámetros y, en especial, el de la población rural, el cual tiene una ponderación del 120%, provocan transferencias con el COOTAD, en promedio, 35% más altas que con la Ley de 1998.

**Gráfico 20: Transferencias estrato 4 (Millones USD)**



Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

En cuanto a los indicadores financieros, se refleja debilidad al momento de generar ingresos propios, financiar sus gastos y ser eficientes, tanto administrativa como institucionalmente (gráfico 21). El indicador autosuficiencia mínima es de 69%; esto representa, que a través de la generación de ingresos propios estos municipios no pueden financiar el 100% de los gastos generados por personal.

El indicador de autosuficiencia financiera es de 49%, esto significa que 199 cantones con sus ingresos propios no pueden cubrir ni el 50% de los gastos corrientes generados. La eficiencia administrativa del estrato es débil por la escasa capacidad de generar ingresos propios y los gastos corrientes no pueden ser financiados sin las transferencias intergubernamentales.

El indicador de ahorro corriente o liquidez muestra que estos 199 municipios financian el 97% de sus gastos corrientes con ingresos corrientes. Esta situación expone una alta capacidad de liquidez cercana al óptimo de 100%. No obstante, gran parte de los ingresos corrientes provienen de financiamiento o de trasferencias gubernamentales y no de la generación de ingresos propios como se analizó previamente.

Si bien, el estrato muestra un buen indicador de ahorro corriente, esto no representa un adecuado nivel de liquidez, debido a la dependencia financiera del 87%. Esto quiere decir que, el ahorro corriente proviene de ingresos por transferencias, donaciones y fuentes de financiamiento, lo cual

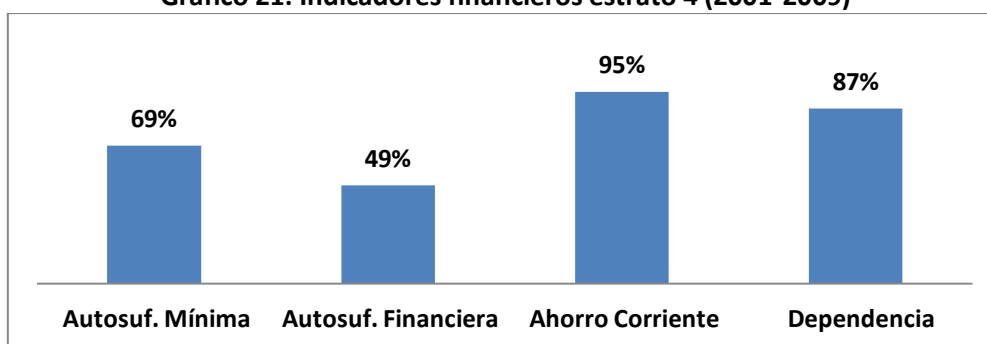
genera dependencia del gobierno central, problemas de cartera vencida al no poder generar ingresos propios y poca capacidad de gestión y autonomía.

El indicador de dependencia financiera manifiesta elevada dependencia de los ingresos por transferencias, tomando en cuenta el ideal de cero. Este porcentaje hace que las posibilidades de tener una gestión financiera autónoma sean limitadas.

La eficiencia administrativa en este estrato<sup>51</sup> es débil, ya que el recurso humano capacitado es escaso y son zonas dedicadas principalmente a cadenas de valor primarias, como agricultura, pesca, artesanía. No obstante, dentro de este grupo están cantones dedicados a la industria, que a pesar de su tamaño, han logrado diferenciarse del resto<sup>52</sup> y tener, no solo una buena gestión, sino también eficiencia.

La recaudación tributaria de este estrato es baja, al igual que su potencial, medido en términos de industrias, y su capacidad administrativa refleja dificultades para cubrir los gastos corrientes, esto se produce porque las zonas que conforman estos cantones son rurales y por ende la capacidad de cobrar impuestos para los GAD municipales en dichas zonas es menor que en áreas urbanas.

**Gráfico 21: Indicadores financieros estrato 4 (2001-2009)**



**Fuente:** Banco del Estado  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

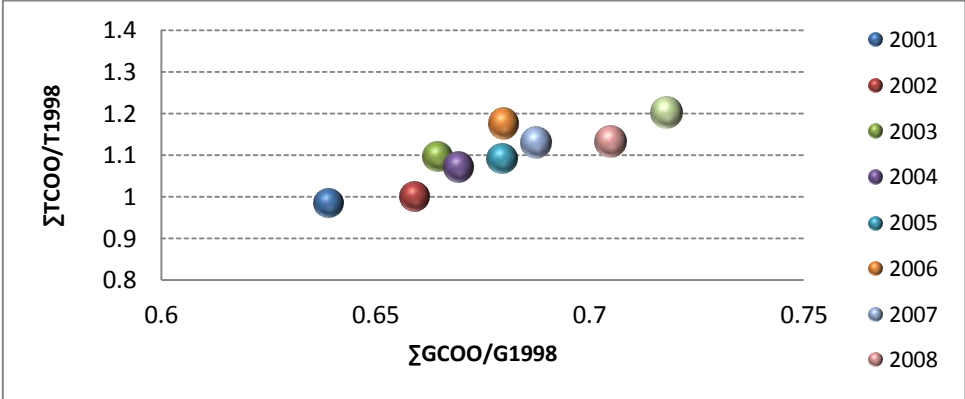
La tendencia de las transferencias del estrato 4 presenta una razón  $TCO/T1998$  mayor a 1. Esto expresa que con el COOTAD se reciben más recursos. El porcentaje de crecimiento de la razón entre las transferencias del COOTAD y las de 1998, desde 2001 a 2009 es de 22%.

<sup>51</sup> El estrato 4 agrupa a 199 cantones que representan el 39% de la población total del Ecuador. La estratificación se hizo considerando el número de habitantes y las NBI.

<sup>52</sup> Se puede mencionar a cantones como: Píllaro, Cotacachi, Gualaceo, Chordeleg, Antonio Ante, Pelileo, Patate, entre otros.

Respecto a la razón de los coeficientes de Gini se obtuvieron valores inferiores a 1, lo que significa una disminución de la inequidad con el COOTAD. La Ley de 1998 presentó en 2009 un porcentaje de inequidad de 0,8 mientras con el COOTAD fue de 0,69. Al estrato 4 le conviene la nueva ley no tanto en sus niveles de transferencias como en sus niveles inequidad. Véase gráfico 22.

**Gráfico 22: Transferencias, coeficiente de Gini y población del estrato 4**



**Fuente:** INEC, Banco del Estado  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

Los efectos del COOTAD sobre la equidad son positivos, para el período analizado, en la mayor parte de cantones en el país (214). Esto se relaciona directamente con la población urbana y rural, la densidad, tasa de necesidades básicas insatisfechas, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo y mejoras en los niveles de vida medida en términos de NBI. En estos cantones hay clara tendencia a mejorar el índice de inequidad y sus niveles de transferencias.

Si bien es cierto, el COOTAD favorece a los cantones con mayor porcentaje de población rural y altas NBI, esto no quiere decir que se fomenta la pobreza e inequidad como mecanismo para obtener mayores transferencias gubernamentales como sucedió con la Ley de 1998. La diferencia está en que con COOTAD se incluyen mecanismos para fomentar equitativamente la distribución y darles más a los que más necesitan, pero también es importante analizar el esfuerzo fiscal que se realiza en el tiempo.

Otra de las grandes diferencias es que el COOTAD, no solo toma en cuenta a la población y a las NBI, sino que incorpora parámetros de eficiencia fiscal, administrativa, logros en el mejoramiento de vida y metas del Plan del buen vivir, como mecanismos para incentivar a los GAD a generar bienestar en la población, incrementar sus ingresos propios de forma eficiente y asumir la mayor cantidad de

competencias exclusivas y concurrentes para obtener mayores recursos económicos por parte del gobierno central y, a su vez, disminuir la inequidad y la pobreza.

### 4.3. Casos internacionales

Las condiciones económicas, el entorno geográfico y las decisiones políticas de un país son determinantes que definen sus niveles de bienestar social y desarrollo. Dentro de las decisiones más importantes que tiene el Gobierno Central está el incidir en los grados de descentralización para cada tipo de jurisdicción. Esto determina, en muchos casos, el éxito de las políticas públicas y su correcto uso.

Por estos motivos, es indispensable analizar cómo funcionan y se practican las políticas de descentralización en países con diversos entornos. A continuación se presenta la realidad de Suiza, Italia, Argentina, Colombia, Chile, Brasil y Canadá.

Tras esto, se realizó una compilación de lecciones aprendidas a raíz de las experiencias internacionales y una recomendación de ajustes que se podrían implementar, en el Ecuador, en materia de descentralización.

#### 4.3.1 Suiza

Según Barankay y Lockwood, (2005: 5): *Suiza es una confederación de 26 cantones. Estos cantones son independientes del gobierno federal en términos de nivel de educación escolar y aspectos de bienestar social. Estos 26 cantones están divididos en 2896 condados.*

La República Federal Suiza tiene una población de alrededor de 7' 725 mil habitantes<sup>53</sup>. Berna es la sede de las autoridades federales y Zúrich, Basilea, Ginebra y Lugano se constituyen como centros financieros. La revista Forbes (2012) denominó a Suiza noveno país más rico del mundo por su PIB<sup>54</sup> per cápita, que asciende a USD 41.950. En el cuadro 23 se observan las principales características que tiene el sistema federal de Suiza, expuestas por Barankay y Lockwood (2005).

---

<sup>53</sup> Según el último censo realizado en 2009.

<sup>54</sup> El PIB utilizado para esta medición es el PIB ajustado que considera el costo de la vida y las tasas de inflación y, no solo, los tipos de cambio.

**Cuadro 23**

<b>Características del sistema federal suizo</b>	
1.	Políticas cantonales especializadas con acusada conciencia histórica
2.	Profundos debates sobre la Constitución y las instituciones cantonales
3.	Autonomía de organización extendida al máximo (por ejemplo, a través de las constituciones de los entes locales)
4.	Competencias propias, sobre todo en el ámbito de la educación, el bienestar social y la asistencia pública
5.	Un amplio margen de actuación en la ejecución de las políticas federales
6.	Un fuerte federalismo fiscal: los cantones son libres para la fijación del tipo del impuesto sobre la renta, siendo transitoria la regulación de la hacienda federal
7.	Los cantones se autofinancian aproximadamente en un 78%
8.	En la distribución de ingresos corresponde a la Federación el 41%, a los cantones el 33% y a las comunas el 26%

**Fuente:** Constitución Federal de Suiza  
**Elaboración:** Andrea Villarreal

Para García-Escudero (2005: 22), en Suiza, la Constitución Federal de 1848 es el fundamento legal del Estado Federal moderno y la segunda constitución más antigua aún en vigencia en todo el mundo. Una nueva versión de la constitución fue adoptada en 1999, pero no introdujo cambios notables en la estructura federal. Ésta fracciona el poder entre la confederación y los cantones y define las autoridades y jurisdicciones federales.

La Constitución Federal Suiza de 1999, en su artículo cuarto señala que los cantones son soberanos, en la medida en que la soberanía integral del territorio no se halle limitada ni afectada. La Federación (Estado central) desempeña las funciones que le atribuye la Constitución Federal y asume aquellas que precisan de regulación uniforme.

Los cantones, por su parte, deciden las funciones que desempeñan, en el marco de sus competencias; esto se asemeja a la Ley de Competencias Municipales que regía con la Constitución del Ecuador de 1998.

La relación flexible entre Estado y cantones se asienta en Suiza sobre los siguientes principios:

1. Existen procedimientos de audiencia y se constituyen comisiones mixtas con expertos.
2. Los dos niveles de legislación se mantienen independientes.
3. El Estado deja a los cantones márgenes de actuación en la ejecución, pero incentiva con medios financieros.

4. Los cantones se autofinancian parcialmente a través de la generación de ingresos propios.
5. No existen instrumentos de sanción del Estado frente a los cantones.

Una última referencia atiende a la organización o remodelación del equilibrio financiero y de la distribución de las funciones o deberes entre Estado y cantones. Tiene como objetivos e instrumentos los siguientes:

a) Disminuir las diferencias entre los cantones, para lo cual aplican dos herramientas, según García-Escudero (2005: 160):

- Equilibrio de ingresos, que busca el equilibrio entre los cantones más ricos y más pobres, y la dotación mínima para todos los cantones. Este mecanismo pretende proporcionar a los cantones más pobres un margen mayor de acción para aligerar las cargas tributarias y aumentar la eficiencia fiscal. No todos los territorios suizos tienen las mismas oportunidades en cuanto a generación de ingresos propios, por lo que hay una tendencia que favorece a los cantones pobres y los equipara con los ricos; esto se asemeja a lo que busca el COOTAD con la ponderación de población urbana y rural.
- Equilibrio de cargas mediante su aligeramiento en aquellos cantones con características especiales, debido a su topografía, montañas, o a las cargas sociales como pobreza o vejez. Se pretende que con esta herramienta de distribución de recursos se consideren las principales características de los cantones, ya que no todos tienen las mismas realidades ni oportunidades; por ello, se analiza el cantón de forma individual para mejorar la eficiencia y la equidad en transferencias en todo el territorio.

b) Regular claramente las competencias en las distintas materias mediante:

- La desconcentración funcional, con clara atribución de funciones al Estado y a los cantones. En las funciones compartidas establecen una nueva colaboración en la que corresponde al Estado la estrategia y a los cantones la ejecución operativa. En lugar de subvenciones singulares hay aportaciones globales.
- Consolidación de la colaboración intercantonal. Significa que los cantones están obligados a la colaboración en funciones concretas.

El equilibrio en los ingresos pretende proporcionar a los cantones más pobres un margen mayor de acción fiscal y el equilibrio en función de las cargas especiales busca aligerar tributos para los territorios con características específicas, como topografía, población, entre otras; este aligeramiento de las cargas tributarias busca el aumento en la eficiencia fiscal, en el sentido de que los cantones cobren a quien puede hacerlo y reduzcan su cartera. De forma conjunta, estos instrumentos conducen a una aplicación más eficaz de los recursos fiscales.

El sistema de transferencias en Suiza cuenta con un modelo vertical y horizontal múltiple, superpuesto y bidireccional. La Confederación Suiza recibe dinero que aportan los cantones y les transfiere nuevamente, para simplificar la relación; lo mismo sucede con los cantones y sus municipios (Muller, 2008: 19).

Como con cada proyección política, se busca lograr un equilibrio entre una fórmula probada y la adaptabilidad a los factores. El principio de nivelación de recursos que se aplica en Suiza busca que los cálculos reflejen un índice de recursos potenciales, así como en la meta que tiene cada cantón en términos per cápita y que debe ser de al menos el 85% del promedio de Suiza, establecidos por la Constitución.

El índice de recursos potenciales calcula el potencial de los recursos fiscales de un cantón. El potencial fiscal cantonal es igual a la suma de la base imponible más las propiedades netas de las personas que viven en él, y el beneficio de todas las industrias con base en un cantón.

Con estos cálculos, se forma un índice por habitante de un cantón tomando en cuenta el potencial de recursos existentes que está dividido para el potencial de recursos per cápita de Suiza y multiplicado por 100, mientras el promedio en Suiza se ha fijado en 100. Los cantones que tienen un índice por encima de 100 se toman como ricos, y los que tienen por debajo se consideran de bajos recursos, por lo que reciben más transferencias o subvenciones que les ayuden a equiparar su situación con la del resto de cantones (Muller, 2008: 21-22).

Barankay y Lockwood (2005: 23) realizaron una investigación sobre la evidencia empírica de la relación entre la descentralización y la eficiencia de la provisión de bienes públicos en Suiza. Para ello, analizaron los cantones suizos para proporcionar evidencia en la relación positiva entre gasto de descentralización y autonomía. Estos autores examinaron la descentralización de los servicios educativos en los cantones suizos en el período 1982–2000 y muestran que un gasto en educación

ejecutado por cada cantón en cada año es una medida representativa de la real autonomía que tienen estos gobiernos en este sector.

El estudio concluye que a mayor descentralización mejor rendimiento académico en el nivel secundario, pues una proporción mayor estudiantil aprueba los exámenes requeridos para entrar en la universidad. Esto es solo una pequeña muestra de los beneficios que tiene Suiza gracias a su sistema federal.

Respecto a los resultados arrojados por el modelo aplicado en esta investigación, se puede ver que hay similitud con el estudio de Barankay y Lockwood (2005), ya que con el COOTAD se descentraliza un mayor número de competencias a los GAD municipales, como se demostró en el capítulo anterior.

#### 4.3.2 Italia

La política de Italia se basa en un sistema republicano parlamentarista con democracia representativa a través de un sistema multipartidista. En 1948, se promulgó la Constitución republicana. El asimétrico regionalismo italiano, con cinco regiones autónomas (incluyendo dos provincias autónomas) y quince regiones con estatuto ordinario, se basa en tener autonomía de las regiones, dotadas con estatuto, competencias legislativas y administrativas y autonomía financiera (García-Escudero, 2005: 161).

En el cuadro 24 se detallan las principales leyes de la Constitución italiana que reflejan su tendencia hacia el federalismo según García-Escudero Márquez, Piedad (2005: 23-25).

**Cuadro 24**

<b>Tendencias legislativas hacia el Federalismo en Italia de la Constitución Republicana Italiana de 1948</b>	
1	Reconoce la posición igual de las partes integrantes de la República, <i>la República se compone de los municipios, de las provincias, de las urbes metropolitanas, de las regiones y del estado.</i>
2	Reconoce denominaciones en distintas lenguas para dos regiones.
3	Contiene una cláusula de apertura a posteriores diferenciaciones entre las regiones.
4	Reconoce la competencia legislativa residual de las regiones y nuevas competencias regionales (enseñanza, medio ambiente).
5	Establece la subsidiariedad (vertical y horizontal) y el <i>regionalismo ejecutivo.</i>
6	Establece un federalismo fiscal, con soberanía fiscal parcial de los niveles sub estatales.
7	Reconoce un órgano de representación de las autonomías locales en las regiones.
8	Suprime las competencias estatales de control y sitúa al mismo nivel las leyes estatales y regionales (precepto impugnado).

Fuente: Constitución Italiana  
Elaboración: Andrea Villarreal

En Italia, subsiste la relación de tensión entre las dos afirmaciones contenidas en el artículo 5 de la Constitución italiana: *República una e indivisible y promoción de Autonomías*. Esta relación marcó el desarrollo del regionalismo italiano y condujo, según Palermo y Woelk (citados en García-Escudero, 2005: 24), a un regionalismo cooperativo. El asimétrico regionalismo italiano, con cinco regiones autónomas (incluyendo dos provincias autónomas) y quince regiones de estatuto ordinario, se basa en autonomía de las regiones, dotadas con estatuto, competencias legislativas y administrativas y autonomía financiera.

La Constitución italiana plantea principios de igualdad, de protección de las minorías lingüísticas y regula las relaciones del Estado y las regiones. Palermo y Woelk aseguran que la construcción del regionalismo italiano a lo largo de las décadas, del 50 y 60, estuvieron caracterizados por el ordenamiento constitucional y las autonomías especiales. En los años 70, la creación de las regiones con estatuto común permitió un Estado regional diferenciado. Los años 80 se caracterizaron por los conflictos y la cooperación para lograr la emancipación de los niveles regionales, mientras que los 90 estuvieron marcados por intentos de reforma.

En la nueva regulación, la característica de asimetría permanece, ya que se mantienen las regiones y provincias autónomas y las regiones de Estatuto ordinario, pero desde 2001 son posibles formas intermedias de las que no se ha hecho uso.

Según Palermo y Woelk (citados en García-Escudero, 2005: 32), el orden de competencias en Italia fortalece a las regiones solo parcialmente por las razones que se indican a continuación:

- Existe un catálogo de competencias: estatales, concurrentes y competencias regionales residuales.
- Son menores los límites para la legislación regional.
- La legislación concurrente es decisiva (legislación estatal sobre los principios, regional de detalle).
- La competencia residual regional tiene un significado simbólico, pero escaso contenido práctico.
- El problema de la delimitación de su ámbito conduce al abandono del catálogo rígido de competencias (*cadena de subsidiariedad* del artículo 118).

En Italia existe un federalismo administrativo, en el cual se suprime la coincidencia de las competencias legislativas y administrativas, y los criterios para atribuir de competencias ejecutivas

son subsidiariedad y eficiencia. En el modelo, la burocracia estatal subsiste, hay escasez de recursos y las comunas plantean problemas. No se ha conseguido una reordenación del federalismo fiscal.

### **4.3.3 Canadá**

Canadá es un país federal con un sistema parlamentario de gobierno. Fue fundado como confederación en el año 1867 e integrado inicialmente por cuatro provincias: New Brunswick, Nova Scotia, Ontario y Quebec. A estas se añadieron seis provincias más y tres territorios indígenas. El surgimiento como país federal buscó garantizar un modelo que no solo integre la nación, sino que sobre todo preserve la diversidad cultural, lingüística, organizativa, política y social de las provincias.

Solo el nivel federal y el nivel provincial están específicamente definidos en la Constitución canadiense; sin embargo, el modelo contempla como una de las potestades del poder legislativo provincial que determina, mediante ley, la creación de municipios y, así mismo, establecer sus funciones específicas. El modelo federal, en la escala de la descentralización, suele ser considerado como el de grado más avanzado y es visto como un ejemplo a seguir por países con tradición unitaria o de mayor centralismo.

Según el Acta Constitucional del año 1867, en su artículo 91 sobre los poderes del Parlamento se implantan los roles exclusivos del nivel federal y que, por tanto, son indelegables a las provincias. Entre otros se pueden señalar: el endeudamiento público, la regulación del comercio, el sistema monetario, el servicio postal, el sistema de censos y estadísticas, defensa y seguridad nacional, el sistema penitenciario, los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor, naturalización, matrimonios y divorcios, entre los principales; el resto de responsabilidades, entendiéndose en su sentido más amplio, son potestad de las provincias.

Este modelo es similar al establecido en la Constitución ecuatoriana del año 1998, en la cual el artículo 226 establecía que las competencias del gobierno central podrían descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales expresamente excluyeran (Tolozá, Delgado, Chehab, Verdesoto y Demenus, 2012: 80-82).

En el ámbito de la competencia del desarrollo económico es frecuente encontrar en muchas ciudades canadienses programas municipales para fomentar empleo, atraer inversiones o apoyar al

sector agrícola; por ejemplo, cofinanciados por la provincia y el gobierno local y, en muchos casos, con apoyo del nivel federal. Tres niveles de gobierno cooperando en el territorio. También es frecuente encontrar otras iniciativas provenientes del nivel municipal y del provincial en el área de apoyo a la promoción del emprendimiento, pero que aun siendo instituciones diferentes cooperan en el territorio y se complementan.

Una institución preponderante en la construcción de la gobernabilidad en Canadá es el Consejo de la Federación, creado en el año 2003 con el objetivo de promover la cooperación interprovincial-territorial, fomentar las relaciones entre gobiernos basada en el respeto constitucional y reconociendo la diversidad en la nación y en las provincias, y evidenciar el liderazgo de las provincias en la atención de los aspectos más importantes para la población.

Una correlación ecuatoriana de dicha institución, según Toloza, Delgado, Chehab, Verdesoto y Demenus (2012: 85-92), es el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) que tiene como misión fomentar la autonomía, impulsar la descentralización, promover la articulación con actores territoriales, nacionales e internacionales, entre otras actividades. Esta entidad tiene un carácter asociativo y de cooperación, que permite que se desarrollen actividades predominantes en la construcción de la gobernabilidad, como sucede en Canadá.

La gestión del desarrollo económico, ya sea en el nivel federal o en el nivel provincial, debe tener como eje transversal la calidad y eficiencia en la prestación del servicio o programa, pues descentralizar o desconcentrar con los mismos vicios de la gestión pública solo es multiplicar el problema a escala territorial. Canadá posee una riqueza importante de prácticas en gestión del desarrollo a nivel provincial y el amplio margen de acción que otorga el sistema federal a las provincias, ha permitido que los territorios gestionen más eficientemente sus recursos y programas.

La gestión descentralizada de competencias exige construir un campo institucional de diálogo y cooperación que sea abierto y ágil, para resolver en el día a día y mediante mucha diplomacia, las diferencias entre niveles de gobierno. Un sistema activo y efectivo de diplomacia pública de las relaciones centro territorio actuando en conjunto con un modelo de eficiencia en la ejecución de la competencia, es la relación simbiótica ideal para un exitoso modelo de descentralización, según exponen Toloza, Delgado, Chehab, Verdesoto y Demenus (2012: 100-101).

#### 4.3.4 América Latina

En América latina, el proceso de descentralización se inició a fines de la década de los 70 y principios de los años 80. Según afirma Carrión (2007: 31), esto quiere decir que nació de la redemocratización y el impulso de la globalización.

Para finales de la década de los 90, la mayoría de países de América Latina tenía elecciones libres y competitivas, no solo para elegir a las autoridades nacionales, sino incluso autoridades regionales y locales. Sobre esto, Carrión (2007: 31) argumenta que desde la década de los 80 existe mayor autonomía política en Colombia, Perú y Venezuela ya que todas las autoridades subnacionales eran electas de manera popular.

Según el BID (2010: 48), en América Latina existen solo cuatro casos de federalismo político formal (Argentina, Brasil, México y Venezuela), pero otros cinco países formalmente unitarios han constituido entidades de gobierno regionales por encima del poder municipal (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú) con autoridades electas similares a la de los gobernadores de estado de naciones federales.

A excepción de Chile, y de países como Brasil y Argentina con mayor tendencia federal, la descentralización política<sup>55</sup> fue anterior a la descentralización fiscal. En Bolivia y Ecuador, la descentralización política fue vista como un mecanismo de empoderamiento local orientado a motivar la iniciación del sistema político a los nuevos movimientos sociales (O'Neil, 2005, citado en Corporación Andina de Fomento, 2010: 116).

Una de las razones para que América Latina haya tenido un crecimiento de la autonomía económica fue el proceso de descentralización fiscal que se tuvo. Según Carrión (2007: 47): *“Como resultado tenemos que entre el 20% y el 40% de los presupuestos nacionales se invirtieron en cada uno de los países a través de los gobiernos subnacionales, lo cual ha significado un incremento promedio regional no menor al 500%”*.

En cuanto a la autonomía administrativa, vía transferencias, se ha dado un desarrollo importante por leyes que favorecen mayores transferencias intergubernamentales y creación de competencias que,

---

<sup>55</sup> Se refiere a la elección directa de autoridades subnacionales.

podrían estar sujetas a la elección del municipio, sin olvidar el proceso de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

## **Argentina**

Argentina es una República Federal, ya que cada provincia tiene su propia constitución, lo cual le lleva a una descentralización política completa. En cuanto a la descentralización administrativa, se asumen como competencias de las provincias las áreas de salud y educación.

Según Piffano (1998: 21), los niveles de transferencias están regulados por el Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos, que implica principalmente a la recaudación de impuestos nacionales. Este convenio cumple con el fin de reducir los déficits verticales y horizontales. Los criterios de distribución son, según Sánchez (2009: 25):

- 48,5% a la nación.
- 48,5% al conjunto de provincias que se adhieran al mismo.
- 3% como aporte al Fondo de Desarrollo Regional.

De igual forma, Sánchez (2009: 86) señala que: *“El Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos que se financia con los impuestos más importantes de la nación, como el de la renta y el de las ventas, garantiza una participación más grande de provincias y financia fondos de compensación”*.

Argentina ha seguido una trayectoria hacia la centralización de sus fuentes tributarias, tendencia que ha marcado a gran parte de los países desarrollados. Para Cetrángolo y Gatto (2002: 7), la combinación de las tendencias predominantes en materia de descentralización del gasto público y las de concentración del sistema tributario en pocos impuestos administrados por la nación determina la importancia del régimen de coparticipación.

En Buenos Aires, la capital argentina, según el BID (2010: 54) se concentra el 32% de la población total del país, que en el año 2007 produjo cerca del 51% del PIB nacional; esta situación, en términos de concentración poblacional y PIB no petrolero, es similar a la que se vive en Ecuador, por ello para Argentina es también importante dar ponderación especial a la equidad.

El criterio para la equidad de la Constitución argentina se justifica con el carácter devolutivo; es decir, con el reparto de la recaudación en función de la magnitud de los recursos que los contribuyentes de cada jurisdicción aportaron a generar. Según Piffano (1998: 7), el principio de equidad tiene problemas de implementación, debido a la distinta localización geográfica de los hechos y bases disponibles y de domicilio legal de los contribuyentes al tiempo de no contemplar los problemas de la traslación e incidencia tributaria, en especial cuando el sistema de impuestos a coparticipar normalmente grava bases tributarias móviles.

Otra característica, que señalan Cetrángolo y Gatto (2002: 8) del sistema de gobierno argentino es el avanzado proceso de descentralización de los servicios educativos primarios, donde en 1978 se dio total libertad de acción a cada gobierno para la fijación de los niveles salariales, sean de carácter básico o adicional. Algunas provincias con menos recursos llevaron a la práctica políticas salariales docentes imposibles de ser financiadas con sus propios recursos y debieron apelar al apoyo del tesoro nacional.

En Galiani *et al.* (2008, citado en Corporación Andina de Fomento 2010: 258), se analiza el caso de la descentralización de la educación secundaria en Argentina. Entre 1992 y 1994, el gobierno central transfirió todas las escuelas secundarias manejadas por el gobierno nacional a las jurisdicciones provinciales. Los autores descubrieron que las escuelas transferidas al régimen provincial presentaron calificaciones del alumnado en Matemáticas y Lengua superiores en comparación con los alumnos que siempre habían asistido a las escuelas del gobierno central.

Esta investigación concluye que un manejo de las escuelas en las provincias ayudó a incrementar el rendimiento escolar en dos materias fundamentales. No obstante, este incremento es relativo a la capacidad local, ya que dicho resultado positivo solo se da en escuelas localizadas en municipalidades que no son pobres y en provincias bien administradas.

## **Colombia**

La Constitución colombiana<sup>56</sup> determina que un 15% del situado fiscal se distribuya por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios públicos, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de

---

<sup>56</sup> Plasmada en los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991.

la respectiva entidad territorial. Cada cinco años, la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, puede revisar estos porcentajes.

Los municipios participan en los ingresos corrientes de la nación. La ley, a iniciativa del gobierno, determina el porcentaje mínimo de participación y define las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de dicha participación, la ley determina los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos de la participación son distribuidos por la ley, de conformidad con los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con NBI y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto, en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisa el alcance, los criterios de distribución y dispone que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales.

Adicionalmente, el sistema de transferencias colombiano se complementa con recursos del presupuesto nacional que fluyen a las regiones a través de los fondos de cofinanciación, como un canal más flexible y a discreción del gobierno. Las transferencias que reciben los municipios de la nación alivian su carga fiscal y, al igual que la deuda, se constituyen en la principal fuente de expansión del gasto.

Por su parte, Lozano (1998: 6) destaca las características socioeconómicas de las comunidades, entre las que se encuentran el tamaño de la población con necesidades básicas insatisfechas y la cobertura de servicios públicos domiciliarios, juegan un papel crucial en la provisión básica de bienes públicos locales. Por ejemplo, en Colombia, la capital es Bogotá y allí se concentra más del 17% de la población del país, que genera en promedio el 25% del PIB total (BID, 2010: 54).

La ley de transferencias de Colombia gestiona la transferencia de recursos de la nación a los departamentos. En 2007, se dio un proyecto de ley de Reforma General de Transferencia que acordó un recorte del presupuesto a los sectores de la salud y la educación de los departamentos colombianos.

La Corporación Andina de Fomento (2010: 123) analiza el caso de Colombia señalando que tiene una constitución de tipo unitaria y es uno de los países más descentralizados, especialmente en lo que respecta a las potestades de gestión y administración de bienes públicos, como salud y educación.

Este país, que tiene una división política similar a la de Ecuador, ha logrado desarrollar un proceso de descentralización avanzado, debido a que tomó en cuenta mecanismos de control y participación ciudadana. Cetrángolo y Gatto (2002: 9) puntualizan que en el modelo de descentralización colombiano, el gobierno local no tiene autonomía completa para decidir en qué invertir, debido a que las transferencias se realizan sin contrapartida, pero condicionadas para que sean invertidas en la provisión de bienes y servicios locales.

Faguet y Sánchez (2009, citado en Corporación Andina de Fomento, 2010: 87) examinaron los efectos de la descentralización colombiana en el desempeño del sector público local, observando el acceso a los servicios primarios a nivel municipal, concretamente sobre la matriculación en las escuelas públicas y el acceso a los servicios de salud. Los resultados de la investigación muestran que las matrículas aumentan de forma directa, mientras el porcentaje de los recursos propios que financian el gasto en educación se incrementa.

Esto se interpreta como que la descentralización de la educación en Colombia ha llevado a una mejora en los resultados educativos del país, en el sentido de que más estudiantes están asistiendo a la escuela. La evidencia es similar para los servicios de salud, ya que se halló que donde la localidad financió en mayor proporción con recursos propios estos servicios, la cobertura se incrementó.

## **Chile**

La Constitución Política de 1980, establece que Chile es un Estado unitario, en el cual existe solo un centro de poder político que desarrolla su accionar a todo el territorio nacional. El Estado chileno, que se organiza en ministerios centralizados, subsecretarías, direcciones nacionales de servicios, cuya función es instruir verticalmente hacia los Secretarios Regionales Ministeriales para ser ejecutados según la norma establecida en cada instrumento.

Los gobiernos de Chile, conocidos como municipios, obtienen recursos de los ingresos tributarios, impuestos a la propiedad, licencias municipales, tasas de matriculación de vehículos, impuestos a los juegos de azar, licencias de minería y acuicultura, programa para equipamiento municipal, transferencias de otros ministerios, fondos concursables, programas del gobierno central y transferencias de los servicios obligatorios, entre otros (Bravo, 2011: 12-13).

Debido a esta estructura de ingresos locales y a la naturaleza de concentración geográfica de las bases imponibles de Chile, hay importantes diferencias entre los ingresos municipales, por lo tanto,

existe necesidad de redistribución de recursos entre los gobiernos al mismo nivel. La redistribución de ingresos entre los municipios se canaliza por el Fondo Común Municipal (FCM) creado en 1979. Según la División de Municipalidades, el FCM constituye la principal fuente de ingresos de los municipios chilenos.

En 2007, su participación relativa en el total presupuesto municipal, además de recursos externos fue de 32%, mientras que su porcentaje de ingresos propios permanentes (IPP) fue cerca de 40%. FCM es autofinanciado, es decir, todos los municipios contribuyen con recursos y éstos, a su vez, se distribuyen entre todos los municipios. Algunos proporcionan mayor financiación en relación a lo que reciben (es decir, la subvención neta es negativa, los cuales se conocen como contribuyentes netos) mientras que otros reciben más de lo que contribuyen; es decir, la subvención neta es positiva, los cuales se llaman receptores netos.

Dada la desigual distribución de ingresos, en 2007, 50 municipios fueron contribuyentes netos y receptores netos de 295 municipios (Bravo, 2011: 15-16). Las fórmulas de distribución del FCM toman en cuenta el número de municipios, de habitantes, propiedades exentas de pago de impuestos, IPP per cápita y la pobreza relativa.

Entre el 2000 y el 2005, la tasa de crecimiento promedio en Chile fue de 4,42%. Gran parte del crecimiento está explicado por la expansión de su economía basada en una fuerte apertura a los mercados mundiales, que hace que Chile tenga relaciones comerciales con el 85% del PIB mundial. La tasa de pobreza, medida a nivel nacional, pasó de 38,6%, en 1990, a 13,7%, en el 2006 (Toloza, Delgado, Chehab, Verdesoto y Demenus, 2012: 20).

Pese a estas cifras, en el año 2006, la diferencia entre el ingreso del 20% más rico con respecto al 20% más pobre fue de 14,1 veces en Chile, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (citado en Toloza, Delgado, Chehab, Verdesoto y Demenus, 2012: 20). Las cifras de 2006 registran un coeficiente de Gini, calculado a partir del ingreso autónomo, de 0,54. Por ello, según Toloza, Delgado, Chehab, Verdesoto y Demenus (2012: 21-22), en Chile se requiere avanzar hacia políticas públicas de segunda generación, destinadas a mejorar la cohesión social y territorial, como mecanismo para mejorar la distribución de la riqueza.

En Chile, el fenómeno de desigualdad social y territorial se presenta, por ejemplo, en la región Metropolitana de Santiago, la capital de Chile, que representa solamente el 2% del territorio nacional, y pese a ello se invierte cerca del 50% de los recursos del país. En este pequeño lugar se

invierte 73% en ciencia y tecnología y representa el 40,1% de la población chilena (Toloza, Delgado, Chehab, Verdesoto y Demenus, 2012: 23).

Aproximadamente sobre el año 2000, en Chile se comenzaron a diseñar e implementar experiencias acerca del desarrollo con características territoriales, como una forma de buscar alternativas de gestión que impulsaran procesos de distribución, descentralización y rompieran las rigideces de la política pública, haciendo más eficiente la gestión del desarrollo e incorporando a los actores locales en dichas dinámicas.

## **Brasil**

El territorio brasileño ha sido dividido, con fines eminentemente estadísticos, en cinco grandes macro regiones. Los estados de la federación tienen sus propios gobiernos, con competencias en todas las materias no específicamente reservadas a la Unión. Los estados pueden, de acuerdo con los principios de la Constitución, organizar su justicia. La Constitución del Estado, en el caso llamada Ley Orgánica, define las competencias de dicho Tribunal de Justicia.

Debido a su gran población, Brasil ostenta dos mega ciudades:

- La Región Metropolitana de Sao Paulo, con aproximadamente 20'237.000 habitantes (2005) en una superficie de 8.051 km<sup>2</sup>. De tal manera, se convierte en la megalópolis más grande en extensión y la segunda en población de América Latina.
- La Región Metropolitana de Río de Janeiro, también superpoblada, cuenta con 11,6 millones de habitantes.

Las ciudades-región han sido siempre los centros del PIB nacional de Brasil, y los diversos análisis muestran las presiones competitivas que hoy ostentan estas áreas. Un ejemplo que ilustra este aspecto económico, lo constituyen las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo, que a comienzos del siglo XXI representaban alrededor del 40% de una economía nacional de USD 800 000 millones. Hoy en día la economía de las dos ciudades es mayor que las economías de toda la región andina. Sin embargo, las economías de las ciudades muy pocas veces reciben la atención analítica y de rigor que se otorga a las economías nacionales, según señala el BID (2010: 30).

Independientemente del tamaño y cantidad de habitantes, en Brasil, a todas las regiones se les impuso prácticamente un mismo marco jurídico. Este tratamiento igual para situaciones tan disímiles conduce necesariamente a la pérdida de eficiencia. La Constitución de 1988 tampoco otorgó la

atención debida a las regiones metropolitanas. Si bien se reconocía la existencia de los grandes conglomerados urbanos, estos carecían de orden institucional, representación política y fuentes de financiamiento (BID, 2010: 221-222).

A partir de la Constitución de 1988, la descentralización de los servicios en Brasil vino acompañada de la creación de consejos directivos para definir políticas, dar seguimiento a la ejecución y tomar decisiones sobre uso de recursos; es decir, para asumir el control social de la actividad. El mayor grado expansivo se logró en el sector de la salud, con la creación de los Consejos Municipales de Salud en todos los municipios brasileños; luego se establecieron los Consejos Municipales de Educación y, por último, los Consejos de Asistencia Social.

El desafío de Brasil es lograr una gobernabilidad en el ámbito municipal que sobrepase los límites de las actuales instituciones, sin abandonarlas, y que permita mayor participación de los usuarios en el control social del servicio público descentralizado. Se han buscado varias opciones; todas ellas contemplan la incorporación de usuarios desde el momento de la creación del servicio hasta su apropiación final. En Belo Horizonte se han puesto a prueba varias alternativas y la más amplia y tradicional es el presupuesto participativo. También se probaron otras iniciativas como la creación de las comisiones locales de salud y transporte y de seguimiento de obras.

Para imponer límites al endeudamiento, Brasil promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en el año 2000, la cual prohibió que el gobierno se comprometiera con sus propios bancos o con el banco central. La LRF exige que todos los nuevos préstamos del gobierno reciban la aprobación técnica del banco central y la autorización del Senado (BID, 2010: 168-169).

Esta legislación tuvo efecto positivo en el desempeño fiscal, al punto que para 2004 todos los estados habían logrado superávits primarios y limitado sus gastos de personal al 50% del total de los ingresos. Entre tanto, todos los estados y municipios habían disminuido el peso de sus deudas (BID, 2010: 184).

En la Constitución de 1988 se estableció la creación del Sistema Único de Salud, con el cual se transfirieron responsabilidades a los estados y a los municipios, mientras que a estos últimos se les asignó la tarea de suministrar los servicios de salud de manera preferencial. La descentralización en el sector de la educación y sus definiciones también tienen su origen en la Constitución de 1988. Allí se determinan las responsabilidades de cada entidad federativa y los volúmenes mínimos de aportes de recursos como porcentaje de los ingresos (BID, 2010: 224-225).

#### 4.3.5 Lecciones y aplicaciones de los casos

La evidencia de los países analizados previamente, en cuanto a descentralización, muestra que pese a tener connotaciones políticas y geográficas diferentes se han consolidado procesos similares para tener casos exitosos de descentralización, sea fiscal, administrativa o política. Lo fundamental es tomar de cada experiencia lo positivo y realizar una breve comparación con la realidad nacional.

Suiza, un país con altos estándares de vida, financieramente sólido y con una economía exitosa donde su Constitución Federal permite a los cantones decidir las funciones que desempeñan, en el marco de sus competencias; esto se asemeja a la ley de competencias municipales que regía en Ecuador con la Constitución de 1998, en la cual cada municipio podía escoger algunas competencias según sus capacidades; no obstante, esto generó pereza fiscal, dadas las condiciones de institucionalidad en el país.

La organización institucional que preside en Suiza, especialmente el sistema tributario, es un modelo que se podría aplicar en Ecuador, siempre y cuando se acompañe de capacitación, información e institucionalidad acorde a las características poblacionales y regionales de cada cantón. Respecto a esto es exitosa en Suiza la política referente al equilibrio de cargas tributarias mediante su aligeramiento en aquellos cantones con cargas especiales, debido a su topografía (montañas) o a las cargas sociales (pobreza, vejez).

Esta es una lección valiosa para Ecuador, pues un equilibrio de cargas tributarias dada por ingresos o factores especiales genera incentivo y apoyo a dicha región y es muy diferente aplicar un subsidio generalizado y sin focalización.

Es importante mencionar que sus políticas sobre equilibrio de ingresos persiguen el equilibrio entre los cantones más ricos y más pobres, y la dotación mínima para todos los cantones; esto sin afectar la eficiencia. Este factor se está intentando implementar en el COOTAD, a través del mejoramiento de la equidad de transferencias.

Asimismo, es importante regular claramente las competencias en las distintas materias, como se lo efectúa en Suiza, mediante la desconcentración funcional, las funciones compartidas, la consolidación de la colaboración intercantonar, entre otras políticas.

Italia, en cambio, está constituida como una república indivisible y con tendencia a la promoción de las autonomías; no obstante, al hacer el análisis se aprecia que no hay una real intención de lograr esto. En Italia se impulsa una tendencia a un asimétrico regionalismo, pese a que su Constitución plantea principios de igualdad, de protección de las minorías lingüísticas y regula las relaciones entre estado y regiones. El hecho de que la mayor parte de municipios no sean autónomos, en la región Sur, limita las capacidades y poderes de los gobiernos seccionales obligándolos a depender del gobierno central.

El modelo argentino muestra importantes avances en descentralización administrativa, que a diferencia de Ecuador tiene a las competencias de salud y educación descentralizadas y a cargo del nivel de gobierno provincial. En Galiani *et al.* (2008, citado en Corporación Andina de Fomento 2010: 87), se menciona un estudio realizado para el período 1992 y 1994 que concluye que un manejo de las escuelas a los niveles provinciales ayudó a incrementar el rendimiento escolar mientras sean escuelas localizadas en municipalidades que no son pobres y en provincias bien administradas.

Otro elemento exitoso del modelo de descentralización argentino es la recaudación tributaria, la descentralización del gasto y la descentralización política absoluta, ya que cada provincia tiene su propia Constitución. Mediante el Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos se cumple con el objetivo de reducir los déficits verticales y horizontales, un mecanismo similar podría implementarse en Ecuador donde las brechas son muy amplias.

En el caso de Colombia es destacable la descentralización en educación y salud para ciertos sectores, ya que como muestran Faguet y Sánchez (2009: 12), el número de alumnos se incrementa conforme al gasto en educación financiado con recursos propios también lo hace. De igual forma, para los servicios de salud, donde a mayor financiamiento con recursos propios, la cobertura de los mismos se incrementó.

Respecto a la descentralización fiscal, Colombia tiene un modelo de las transferencias automáticas condicionadas y sin contrapartida, lo cual le permite realizar proyecciones de ingresos y mejorar los planes de inversión. El inconveniente del aspecto fiscal es igual al del Ecuador, ya que hay alta dependencia de las transferencias del gobierno central.

La descentralización política en Colombia se ha estancado por factores externos, como violencia, drogas y guerrilla. Esto genera escasa participación del pueblo sobre la incidencia de las decisiones y

en el control de sus elegidos, ésta es una situación que no se vive en Ecuador, por lo que avanzar con el proceso es más sencillo.

Se han analizado dos casos de éxito (Argentina y Colombia), en donde la descentralización de la educación influye positivamente en los niveles de aprendizaje y número de alumnos. En Ecuador se necesita mejorar la calidad de la educación y, quizá, la respuesta sea una descentralización de esta competencia, siempre y cuando exista la institucionalidad, los recursos y la capacitación adecuada.

En Canadá están definidos los roles de los niveles federal y provincial en el manejo de responsabilidades y cuentan con una descripción de las competencias exclusivas. Pero al contrario de lo detallado en la actual Constitución ecuatoriana, en sus 10 artículos relacionados con el régimen de competencias unido al COOTAD, por ejemplo, la Constitución de Canadá establece un marco general amplio para la ejecución de dichas competencias y no tiene un detalle.

Este marco ha permitido que la evolución de las relaciones del nivel federal y provincial sea dinámica, en permanente cambio y construcción, dejando espacios para una respuesta pronta ante variaciones en el entorno de la nación. A su vez, esta holgura en la normativa genera espacios de traslape entre las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, que generalmente, por decisiones legales se han resuelto en favor de las provincias o se mantienen complementarias en ámbitos específicos de la competencia (Toloza, Delgado, Chehab, Verdesoto y Demenus, 2012: 92-93).

Una valiosa lección que deja el estudio de Canadá es que se necesita repensar y revisar no solo qué realiza el sector público en materia de provisión de servicios sino también cómo lo hace. Esta visión es fundamental en momentos clave como los que atraviesa el Ecuador en materia de descentralización y desconcentración de competencias del nivel central hacia los territorios, y se vuelve urgente su atención cuando concierne al desarrollo económico.

Para las economías, como Chile, con alta dependencia de los recursos naturales, es necesario avanzar hacia esquemas de desarrollo con mayor sustentabilidad, donde los modelos descentralizados con enfoque territorial aporten un componente de control social equitativo que tome en cuenta al medio ambiente. Esta es una de las lecciones aprendidas de Chile, en la cual se muestra necesario equiparar la distribución entre zonas ricas y pobres. Esto se asemeja a la ponderación de la variable población rural que brinda el COOTAD, al decir que se les transfiera más, ya que carecen de recursos.

En Brasil están definidas y delineadas las competencias, pero de manera general, se da autonomía a las regiones para definir sus marcos legales. Esto permite que cada zona busque su eficiencia tomando en cuenta las características y atributos para generar ingresos propios. En Ecuador, mayor autonomía ayudaría, quizá, a que la desconcentración llegue y se den nuevos ejes de desarrollo fuera de Quito y Guayaquil.

Algo que también es destacable de la experiencia brasilera es que la Constitución da igual importancia a las grandes ciudades como a las pequeñas en cuanto al marco jurídico; esto permite que haya un tratamiento igualitario encaminado a la eficiencia. Es decir, que no se da un trato especial a ciudades beneficiadas como ejes de desarrollo, sino que se da igual oportunidad a todas.

#### **4.4 Retos para la descentralización en Ecuador**

Los procesos de descentralización implican un traspaso en la provisión de los servicios públicos del nivel central a los gobiernos subnacionales. El hecho de incrementar los niveles de descentralización en competencias como salud y educación es algo que para Ecuador resultaría difícil por los bajos niveles de institucionalidad de los municipios, sobretodo en el área rural.

Es fundamental fortalecer a los GAD municipales, provinciales y parroquiales en cuanto a eficiencia administrativa para que a futuro puedan generar sus propias políticas, sean capaces de asumir mayores competencias y reduzcan su dependencia de las transferencias del gobierno central.

La generación de ingresos propios para mejorar indicadores como autosuficiencia mínima y operacional también es básica para que los municipios mejoren sus niveles de ingresos, reduzcan la dependencia de las transferencias y puedan realizar mayores inversiones. De igual forma, contar con altos ingresos propios permitirá tener mayor financiamiento e incluso acceder a fuentes externas de recursos para implementar nuevas obras que generen desarrollo.

Otro de los retos para la descentralización en Ecuador y que se ha incorporado a nivel de transferencias intergubernamentales con el COOTAD, es la variable esfuerzo fiscal, para lo cual el país necesita capacitar a los municipios sobre el manejo e importancia de potencializar su recaudación fiscal e implementar mecanismos institucionales que ayuden a mejorar su gestión e ingresos propios.

Con el COOTAD se abre una puerta para mejorar la calidad de las transferencias intergubernamentales; no obstante, la meta está en la calidad del gasto, el cumplimiento de competencias y el aprovechamiento de incentivos por parte de los GAD. Las principales críticas a este modelo giran en torno al tema de la regionalización que se plantea. La ley señala que la conformación de las regiones será una decisión de los GAD y fija un plazo máximo de ocho años para que se constituyan como tales. Pero si no lo hacen de forma voluntaria, el Estado resolverá la situación de las provincias.

Uno de los principales retos es que las provincias aceleren el proceso de regionalización para poder acceder a los incentivos gubernamentales. Además, se debe crear una estrategia de planificación en donde la región busque fortalecer sus potencialidades y lograr metas en el corto y mediano plazo de manera autónoma. La creación de regiones permitirá tener mayor acceso a recursos y competencias, lo cual es una oportunidad para mejorar los niveles de descentralización.

La cooperación intermunicipal e interregional es muy importante para contribuir a un mejor esquema de descentralización. Esta cooperación permite la posibilidad de realizar economías de escala sometidas a costos de transacción más bajos entre regiones. Aquí se podría mencionar a España donde los servicios implican cooperación, pero sin costos de coordinación muy elevados. Esto se podría llegar a implementar a través del proceso de regionalización que busca alcanzar el COOTAD.

Existe un costo de eficiencia de las iniciativas de descentralización que puede provenir del traspaso de servicios y bienes públicos a los municipios, donde puede haber ganancias, pero en el caso del Ecuador, la tendencia aún no es clara. Para mejorar dicho proceso es importante considerar estas externalidades en los niveles de provisión, tomando en cuenta las características de cada región e impulsando sus fortalezas.

El reto es apostar por una mejor institucionalidad del Estado que como ente rector supervise la ejecución y cumplimiento de competencias de los GAD y, además, incentive a que adquieran nuevas responsabilidades de una manera sostenible. El hecho de asumir competencias requiere de eficiencia, capacidad administrativa y mejoramiento continuo de las condiciones sociales, y demográficas de cada región. No se puede crear un mismo sistema para todos los niveles de gobierno, ya que no todos tienen las mismas debilidades y oportunidades.

## Resultados

Tras el análisis cuantitativo y cualitativo, expuesto en la presente investigación, se puede afirmar que las transferencias intergubernamentales del gobierno central a los gobiernos seccionales en el Ecuador, que se realizaron bajo la ley de descentralización de 1998 no fueron eficientes en cuanto a capacidad administrativa e institucional en los 221 cantones del país; y, en términos de bienestar social en 214, mientras que, a los siete municipios restantes la Ley de 1998 benefició sus niveles de bienestar social medido a través de la equidad.

En el tercer capítulo, mediante una comparación legislativa y competencial del COOTAD y la Ley de distribución de 1998, se comprobó que los cantones no asumieron todas las competencias que debían o las ejecutaron de forma parcial con la Ley de 1998 lo que demuestra que su capacidad administrativa e institucional fue baja. El COOTAD promueve que se asuman eficientemente las competencias para generar mayores ingresos y motiva a cumplir las metas establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir, aumentar sus niveles de eficiencia administrativa, fiscal e institucional y a disminuir la tasa de NBI, lo cual se deberá monitorear en el tiempo.

En cuanto a bienestar social y equidad, medido a través del coeficiente de Gini y los niveles de transferencias, a los 214 cantones, los cabildos ubicados en los estratos 3 y 4 presentan una mejor situación con el COOTAD, ya que incrementan sus recursos y el índice de inequidad es menor. Para siete GAD municipales, que conforman el estrato 1 y 2, el COOTAD es perjudicial en sus transferencias y en sus niveles de equidad. Solo a estos cantones les beneficia continuar con la Ley de transferencias de 1998.

Bajo estos argumentos se acepta la hipótesis planteada y se afirma que la nueva ley de descentralización planteada en el COOTAD es más equitativa en términos de bienestar social en un 96,8%. La capacidad administrativa y eficiencia institucional son aspectos que deberán analizarse con el transcurso del tiempo y que por el momento no pueden responder a una evaluación de impacto, debido al corto tiempo de aplicación de la nueva normativa legal.

## Conclusiones

Uno de los hallazgos más importantes de la investigación se dio en el estrato 1 y 2<sup>57</sup>, donde la brecha de inequidad fue menor con las transferencias de la Ley de 1998; lo cual quiere decir que el COOTAD perjudicó sus niveles de transferencias per cápita debido a los óptimos niveles de eficiencia administrativa, institucional y la baja cantidad de NBI hacen que, de cierta forma, estos cantones subsidien a otros en condiciones desfavorables.

Los indicadores financieros analizados muestran que de 221 cantones, solo Quito y Guayaquil tienen sólida estructura para generar ingresos propios que alcanzan a cubrir los gastos corrientes e incluso generan un superávit. El resto de municipios (219) no puede financiar con sus ingresos propios sus gastos en personal y menos aún los gastos corrientes. Esto provoca que la eficiencia administrativa sea débil y que las posibilidades de hacer una gestión financiera propia sean limitadas.

El descubrimiento más crítico encontrado en esta investigación es que todos los cantones del país tienen altos niveles en la dependencia financiera de las transferencias del gobierno central, que van desde el 50% al 87%. Referente a esto, se descubrió una ambigüedad, ya que aparentemente muchos municipios pueden financiar, sin dificultad, alrededor del 87% de sus gastos corrientes con ingresos corrientes, medidos en el indicador de ahorro corriente; no obstante, la mayoría de ingresos corrientes proviene de transferencias.

Otro hallazgo importante se dio en los estratos 3 y 4 (214 cantones). El indicador de inequidad manifestó un coeficiente de Gini menor con el COOTAD lo cual significa que se recibieron mayores transferencias gracias a los parámetros tomados en cuenta para ejecutar el modelo. Entonces, a la mayor parte de la población asentada en los cantones pequeños, en términos de producción, economía y reducción de las NBI, le beneficia la nueva ley de distribución de recursos.

El desafío evidente es reducir las brechas de inequidad, no solo a través del incremento de los montos transferidos a los cantones más pequeños, sino supervisando que las transferencias sirvan para dotar de servicios, como educación, salud e infraestructura a la población, para que compañías públicas y privadas, inviertan en zonas no tradicionales y generen nuevos ejes de desarrollo. Esto se puede dar si existen las condiciones adecuadas para cautivar inversión y si los territorios tienen identificadas sus potencialidades.

---

<sup>57</sup> Compuesto por: Quito, Guayaquil, Ambato, Machala, Santo Domingo, Cuenca y Portoviejo.

Si esto ocurre, los habitantes de los municipios con altas NBI no tendrán necesidad de migrar a las grandes capitales de provincia en busca de oportunidades. Así, se impedirá que pocas ciudades tengan crecimiento económico y acaparen los recursos del Estado y, sobretodo, que a través del desarrollo generado, subsidien a cantones pequeños.

Los Distritos Metropolitanos de Quito y Guayaquil, según el COOTAD, son regímenes especiales y son formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. Por ello, se considera que el nivel de transferencias de los Distritos Metropolitanos sí se diferencie del resto dada su condición especial.

El reto es, que sin importar los niveles poblacionales, las variables que incorpora el COOTAD de capacidad fiscal, esfuerzo administrativo, de reducción de las NBI, mejoras en el Plan nacional del buen vivir y logros en el mejoramiento de los niveles de vida, tengan índices favorables y crecientes a lo largo del tiempo para generar mayor calidad de vida, lo cual a su vez, mejorará la recaudación de ingresos propios y hará que la dependencia financiera del gobierno central disminuya.

## Recomendaciones

Los factores determinantes de las transferencias intergubernamentales en Ecuador tienen orígenes institucionales, fiscales y socioeconómicos; en los cuales, la población es fundamental para determinar los montos de transferencias, ya que representaron entre el 40 y 50% con la Ley de 1998.

La composición demográfica del país y su relación con los montos de transferencias se comprueban al analizar que Pichincha y Guayas constituye el 46,7% de la población y reciben 38,4% de las transferencias totales. La alta concentración poblacional contribuye a incrementar la brecha de inequidad social.

Con el COOTAD se abre una puerta para mejorar la calidad de las transferencias intergubernamentales y disminuir los índices de inequidad; no obstante, el reto está en la calidad del gasto de los GAD, el cumplimiento de competencias y el aprovechamiento de incentivos que genera esta nueva ley para obtener más recursos económicos.

Un incentivo es el proceso de regionalización que podría ser un paso importante para que los cantones potencialicen sus capacidades, incrementen sus competencias concurrentes y reciban mayores recursos. Por ahora, es primordial capacitar a los cantones para que sepan cómo sacarle beneficio al COOTAD y a los estímulos que promueve.

Con los resultados que arrojó el modelo de transferencias implementado con el COOTAD, para el período 2001-2009, se concluyó que no disminuyen los equilibrios horizontales que se presentan entre los GAD municipales con altos estándares de vida y los pobres. Es recomendable un proceso de regionalización que establezca mecanismos para disminuir estos desequilibrios considerando a los cantones beneficiados con recursos naturales y que no tienen alto grado de bienestar y desarrollo.

La cooperación entre los distintos niveles de gobierno es fundamental para contribuir a un mejor esquema de descentralización. Esta participación permite acceder a economías de escala sometidas a costos de transacción más bajos entre regiones. Aquí se puede destacar a España, donde los servicios implican cooperación pero sin costos de coordinación elevados. Esto es factible a través del proceso de regionalización y el fortalecimiento de las competencias concurrentes.

Si bien, el COOTAD plantea grandes cambios en el modelo de transferencias y de organización del territorio, el éxito depende del cálculo correcto de los siete criterios que se plantean en la fórmula de reparto, de su metodología y, por supuesto de que la economía no se desestabilice por factores externos para que se puedan cumplir las transitorias establecidas.

Un componente, que constituyó una limitante para esta investigación, es el esfuerzo fiscal, ya que la metodología oficial para encontrar el potencial de recaudación aún es desconocida y es necesario capacitar a los GAD para que comprendan la importancia de potenciar su recaudación fiscal e implementar mecanismos que ayuden a mejorar su gestión. Una proxy adecuada para medir la base potencial de los tributos y así obtener el esfuerzo fiscal, es el consumo privado para medir la base potencial del tributo.

La generación de ingresos propios para mejorar indicadores como autosuficiencia mínima y operacional también es primordial para que los GAD mejoren sus niveles de ingresos, reduzcan la dependencia de las transferencias del gobierno central y puedan realizar mayores inversiones. De igual forma, contar con altos ingresos propios permitirá tener más financiamiento e incluso acceder a fuentes externas de recursos para ejecutar nuevas obras de inversión.

Los procesos de descentralización implican traspaso en la provisión de los servicios públicos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales. El hecho de incrementar los niveles de descentralización en competencias como salud y educación, como se realizó en Colombia, Argentina, España y Suiza, es una alternativa viable para el país en el largo plazo, siempre y cuando se fortalezcan las capacidades administrativas, fiscales e institucionales de los GAD.

Existe un costo de eficiencia en las iniciativas de descentralización proveniente del traspaso de bienes y servicios públicos a los municipios, donde puede haber resultados óptimos en el caso de que los GAD estén capacitados para asumir las nuevas responsabilidades, pero en el caso de Ecuador aún existen debilidades. Es aconsejable considerar las externalidades en los niveles de provisión, tomando en cuenta las fortalezas y debilidades de cada zona para descentralizar aquello que los GAD puedan asumir eficientemente, como sucede en Suiza.

El reto es apostar por una mejor institucionalidad del Estado, que, como ente rector, supervise que las competencias de los GAD se cumplan e incentive a adquirir nuevas responsabilidades de forma sostenible. El hecho de asumir competencias requiere de eficiencia fiscal, administrativa, institucional, óptimas condiciones sociales y demográficas; por tanto, no se puede crear un mismo

sistema de descentralización para todos los niveles de gobierno, y es justamente lo que indica el COOTAD. Pero más allá es vital potenciar las oportunidades de los cantones pequeños para fortalecerlos financieramente y que así puedan atender las necesidades de la población.

## Referencia bibliográfica

- Alesina, Alberto (1998) *Income distribution and high-quality: Political Economy of macroeconomic stabilizations and income inequality*. Estados Unidos: Cambridge.
- Aghion, Philippe y Bolton, Patrick (1997) *A theory of trickle-down growth and development*. The Review of Economic Studies: Oxford University Press. <http://www.jstor.org/pss/2971707> [Consulta: 21/10/2010]
- Aghón, Gabriel (1999) *Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes*. Bogotá: Secretaria de Hacienda de Santafé de Bogotá.
- Aghón, Gabriel y Herbert, Edling (1997) *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, Gabriel y Krause-Junk, Gerold (1998) Descentralización fiscal: Marco conceptual. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, volumen 36. [http://www.asip.org.ar/es/revistas/36/aghon\\_krause-junk/aghon\\_krause-junk\\_02.php](http://www.asip.org.ar/es/revistas/36/aghon_krause-junk/aghon_krause-junk_02.php) [Consulta: 15/12/2011]
- Ameller Terrazas, Vladimir (2008) *Apuntes del Seminario Internacional: La descentralización e inclusión social en el marco de los procesos de integración regional, la Provisión descentralizada de servicios públicos y su financiamiento*. Realizado del 6 al 8 de febrero de 2008. Lima, Perú.
- Andino, Mauro (2009) *Hacia un nuevo sistema de imposición directa*. Centro de Estudios Fiscales. [http://cef.sri.gov.ec/virtualcef/file.php/1/Publicaciones/publicaciones2011/2/fiscalidadphp/f3\\_1/f3\\_html/f3\\_4.html](http://cef.sri.gov.ec/virtualcef/file.php/1/Publicaciones/publicaciones2011/2/fiscalidadphp/f3_1/f3_html/f3_4.html) [Consulta: 29/03/2012]
- Armington, K. y Wachendorf, Schmidt (2000) *Swiss federalism in comparative perspective: Federalism and Political Performance*. Londres-Nueva York: Routeledge.
- Arrow, Kenneth (1999) *Amartya K. Sen's Contributions to the study of social welfare*. The Scandinavian Journal of Economics. [www.jstor.org/stable/3440690](http://www.jstor.org/stable/3440690) [Consulta: 11/09/2010]
- Bahl, Roy (2000) *Intergovernmental transfers in developing countries: Principles and practices*. The World Bank.
- Bailey, Stephen (2002) *Public sector economics*. Inglaterra: Palgrave.
- Banco Central del Ecuador (2010) *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Dirección General de Estudios. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Banco del Estado (2009) *Las finanzas subnacionales en el Ecuador 1993-2008*. Quito: Banco del Estado.
- (2002) *Informe "Metodología para la calificación del riesgo 2002"*. Quito: Banco del Estado.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010) **La alternativa local, descentralización y desarrollo económico**. Banco Interamericano de Desarrollo
- Banerjee, Abhijit (2001) **A Comment on: Modern economic theory and development**. New York: Oxford University Press.
- Barankay, Iwan y Lockwood, Ben (2005) **Decentralization and the productive efficiency government: Evidence for Swiss cantons**. Journal of Public Economics.
- Barry, Brian (1973) **La teoría liberal de la justicia: examen crítico de las principales doctrinas de teoría de la justicia de John Rawls**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bentham, Jeremy (1965) **Escritos económicos**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Böhrst, Carlos; López, Rafael; Gonzalez, Edgar; Buendía, Raúl y Castañeda Vlado (2011) **Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú**. Alemania: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
- Bravo, Javiera (2011) **The effects of intergovernmental grants on local revenue: Evidence from Chile**. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, documento de trabajo 393.
- Break, George (1980) **Financing government in a Federal system**. Washington: Brookings Institution.
- Caro Hinojosa, Sergio (2008) **Tópicos de ciencia política. Federalismo, ¿viable en Bolivia?**. Exposición realizada en La Paz, Bolivia. <http://es.scribd.com/doc/77831787/8/REFLEXIONES-SOBRE-FEDERALISMO> [Consulta: 12/01/2012]
- Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2002) **Descentralización fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado**. Documento presentado en el seminario "Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores" organizado por el Instituto Latinoamericano para la Planificación Económica y Social y el Gobierno de la provincia de Pichincha. Quito: julio, 2002
- Commons, John (1934) **Institutional economics**. New York: Macmillan.
- Consejo Nacional de Modernización (2000) **Propuesta para un nuevo modelo de gestión para el Ecuador**. Quito: Consejo Nacional de Modernización.
- (2006) **Descentralización en el Ecuador al 2006: Propuestas para la descentralización fiscal**. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- (2006). **Metodología de eficiencia y transparencia para gobiernos seccionales**. Quito: Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- Constitución de la República del Ecuador aprobada en 1998.
- Constitución de la República de Ecuador aprobada en 2008.
- Constitución Federal de la Confederación Suiza, aprobada en 1999.

- Corporación Andina de Fomento (2010) **Desarrollo local: Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones**. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Damarco, Jorge (2010) **La responsabilidad del Estado en materia impositiva**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Editorial La Ley.
- Del Campo, Esther (2010) **Conversatorio sobre autonomías y estructura territorial de descentralización**. Quito: Flacso.
- Dworkin, Ronald (1981) **What is equality? part 1: Equality of welfare**. *Philosophy & Public Affairs* 10, P. 185-246
- Fernández, Gabriela (2005) **Estrategias de gestión de deuda pública, volumen 21**. Quito: Banco Central del Ecuador
- Finot, Iván (2001) **Descentralización en América Latina: teoría y práctica**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
- Frank, Jonas (2001) **Competencias: ¿Qué descentralizar?** Quito: Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- Friedman, Milton y Friedman, Rose (1980) **Libertad de elegir: Hacia un nuevo liberalismo económico**. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Revista Forbes (febrero, 2012) **The world's richest countries**. Consulta: 02/03/2012
- Gallardo, Verónica y Salazar, Anabel (2004). **Metodología de la base fiscal seccional**. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas - GTZ.
- García, Escudero y Márquez, Piedad (2005) **Federalismo, regionalismo y descentralización en Europa: Suiza, Italia y Gran Bretaña**. España: Cuadernos de Pensamiento Político de Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- García, Fernando (2012, enero) **Los subsidios son normales pero no llegan a los más necesitados**. El Tiempo, Honduras. <http://www.tiempo.hn/index.php/portada/2199-fernando-garcia-los-subsidios-son-normales-pero-no-llegan-a-los-mas-necesitados> [Consulta: 04/01/2012]
- Gray, John (1998) **Hayek on liberty**. Tercera edición. Londres: Routledge
- Groves, Harold (1965) **Finanzas públicas**. México: Trillas.
- Ibarra Salazar, Jorge (2003) Economía del sector público. **Federalismo fiscal. Tema 7**. Monterrey: Instituto Técnico Superior Monterrey  
[http://www.mty.itesm.mx/daf/deptos/ec/ec00-881/apoyos/federalismo\\_fiscal.pdf](http://www.mty.itesm.mx/daf/deptos/ec/ec00-881/apoyos/federalismo_fiscal.pdf)  
[Consulta: 01/01/2012]
- INEC (1995) **Propuesta para descentralizar las rentas del Estado**. Guayaquil: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Johnson Freda y Roswick Diana (2000) **Capacidad Fiscal Local. Revista Internacional de Presupuesto Público, volumen 42**. Buenos Aires: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

[http://www.asip.org.ar/es/revistas/42/johnson\\_roswick/johnson\\_roswick\\_01.php](http://www.asip.org.ar/es/revistas/42/johnson_roswick/johnson_roswick_01.php)  
[Consulta: 10/06/2012]

- Lopez Murphy, Ricardo (1995) **Fiscal Decentralization in Latin America**. Washington: Center for Research in Applied Economics. Inter-American Development Bank.
- Lozano, Ignacio (1998) Transferencias intergubernamentales y gasto local en Colombia. **Banco de la República de Colombia**. <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra099.pdf> [Consulta: 12/11/2010]
- Sachs, Jeffrey y Larraín, Felipe (2002) **Macroeconomía en la economía global**. Argentina: Prentice Hall.
- Massad, Carlos (1992) **Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo: la visión de la CEPAL**. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mass-Colell, (1995) **Whinston y green theory**. New York: Oxford University Press.
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2011) **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Muller, Sean (2008) **Transferencias intergubernamentales en Suiza (Fiscal descentralization in Switzerland)**. Suiza: Institute of Federalism, University of Fribourg.
- Musgrave, Richard (1968) **Teoría de la hacienda pública**. Madrid: Editorial Aguilar.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1989) **Public finance: In theory and practice**. 5ª ed. Nueva York: McGraw-Hill Book
- North, Douglass (1993) **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2006) **The new institutional economics and development**. Washington: Washington University.
- Oates, Wallace (1997) **Federalismo fiscal**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración.
- Okun, Arthur (1975) **Equality and efficiency, the big trade off**. Washington: The Brookings Institutions.
- Paladines, Eugenio (2008, noviembre) La economía ecuatoriana y los gobiernos seccionales, **Fundación Alianza Estratégica**. <http://alianzaestrategica.org/PUBLICACIONES/economia.pdf> [Consulta: 15/10/2011]
- Pening, Jean (2003, marzo) Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. **Economía y Desarrollo, volumen 2** (número 1), Colombia.
- Pérez, Ramiro y Cantuña, Fabián (2011) **Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000-2009**. Quito: Banco Central del Ecuador, apuntes de Economía No. 59.

- Persson, Torsten, Tabellini, Guido (2000) *Political economics: Explaining economic policy*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Piffano, Horacio (1998) *La Coparticipación Federal de impuestos y los criterios de reparto*. Foro de Instituciones Fiscales. Buenos Aires. En: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/cedi/dt05.pdf> [Consulta: 16/01/2012]
- Rawls, John (1971) *Teoría de la justicia*. Boston: Harvard University Press, Cambridge.
- Restrepo, Juan (2002) *Reflexiones sobre descentralización en América Latina. Economía y desarrollo, volumen. 1, nº2*. Fundación Universidad Autónoma de Colombia. <http://www.fuac.edu.co/revista/V1N2Septiembre2002/Editorial.pdf> [Consulta: 09/09/2011]
- Rey, Fernando (2010) *Una propuesta reformista, Notas de prensa: curso de política institucional, fundación para el análisis y los estudios sociales*. [http://assets.fundacionfaes.org/prensa/CAMPUS2010/CURSO\\_POLITICA\\_INSTITUCIONAL.pdf](http://assets.fundacionfaes.org/prensa/CAMPUS2010/CURSO_POLITICA_INSTITUCIONAL.pdf) [Consulta: 01/09/2011]
- Risse, Horst (2005) La reforma del federalismo alemán, ¿en un callejón sin salida? *Cuadernos de Pensamiento Político de Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, nº 7*. [http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/394/00060-10\\_-\\_la\\_reforma\\_del\\_federalismo\\_aleman.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/394/00060-10_-_la_reforma_del_federalismo_aleman.pdf) [Consulta: 01/09/2011]
- Rodríguez, Carlos (1989) *La cuestión colonial y la economía clásica*. España: Alianza Universidad.
- Sachs, Jeffrey (2006) *El fin de la pobreza*. Argentina: Editorial Debate.
- Sen, Amartya (1976) *Elección colectiva y bienestar social*. España: Alianza Editorial.
- (2001). *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, Paúl (2009) *Tesis: El diseño institucional y fiscal de las transferencias intergubernamentales en el marco de los procesos de descentralización. Una comparación internacional con el Ecuador*; Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Steinemann, Apgar, Brown (2005) *Microeconomics for public decisions*. Estados Unidos: Thomson South Western.
- Schneider, Michael (2004) *The distribution of wealth*. Estados Unidos: Edward Elgar Publishing Limited.
- Shirley, Mary (2004) "Why is sector reform so unpopular in Latin America?". *Ronald Coase Institute Working Papers, number 4*. <http://www.coase.org/workingpapers/wp-4.pdf> [Consulta: 03/10/2010]
- Stiglitz, Joseph (1973) *Education and inequality*. Annals of the American Academy of Political and Social Sciences.
- (1998) *Income distribution and high-quality: The role of government in the contemporary world*. Estados Unidos: Cambridge.
- (2000) *La economía del sector público*. España: Antoni Bosch, editor.

Sol Pérez, Jorge (junio, 2008) Modelo económico actual agotado. **ContraPunto**. El Salvador  
[http://archivo.contrapunto.com.sv/index.php?option=com\\_content&task=view&id=644](http://archivo.contrapunto.com.sv/index.php?option=com_content&task=view&id=644)  
[Consulta: 06/08/2011]

Tawney, Richard (1931) **Equality**. Londres: George Allen & Unwin

Tirole, Jean (2001) **The theory of industrial organization**. California: Universidad de San Diego, MIT Press.

Tolosa, Ismael; Delgado, Cornelio; Chehab, Carlos; Verdesoto, Luis y Demenus, Wolfgang (2012) **Enfoque territorial y modelos descentralizados de gestión al desarrollo económico. Aportes desde Chile, Canadá y Ecuador**. Quito: Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador y Universidad de la Frontera (Chile).

Tomaselli, Andrés (2004) **Tesis: La equidad de las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos seccionales: El caso ecuatoriano durante el período 1990-2002**. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Torres, Manuel, Hernández, Fausto (2006) **Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano**. México: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 68, No. 1.

Yew-Kwang, Ng (2004) **Welfare economics**. Estados Unidos: Palgrave MacMillan.

Winkler, Donald R. (1994) **Diseño y administración de transferencias intergubernamentales**. Estados Unidos: Banco Mundial.

## Anexo 1

### Cantones que conforman la división de grupos para la presentación de resultados del modelo

<b>ESTRATO 1</b> (> 1 000 000 habitantes)	<b>ESTRATO 2</b> (>220 000; < 1 000 000 habitantes)	<b>ESTRATO 3</b> (>100 000; ≤ 220 000 habitantes)	<b>ESTRATO 4 (&lt; 100 000 habitantes)</b>		
Guayaquil	Machala	Daule	Pablo VI	El Triunfo	Echeandía
Quito	Portoviejo	Otavalo	Isabela	La Maná	Chambo
	Santo Domingo	Quinindé	Paquisha	Tosagua	Zapotillo
	Ambato	Santa Elena	Chilla	Eloy Alfaro	Caluma
	Cuenca	Chone	El Pan	Mocache	Pallatanga
		Milagro	Guachapala	Valencia	Coronel Marcelino Maridueña
		Babahoyo	Carlos Julio Arosemena Tola	Guamote	San Miguel de los Bancos
		Quevedo	Oña	Bolívar (Calceta)	Tisaleo
		Latacunga	Sucumbíos	Pajan	Chordeleg
		Ibarra	San Juan Bosco	Pedro Carbo	Portovelo
		Esmeraldas	Santa Clara	Santiago de Píllaro	Jaramijó
		Loja	Nangaritza	Baba	Patate
		Durán	San Fernando	Guano	Chunchi
		Riobamba	Suscal	La Concordia	Mira
		Manta	Quilanga	Shushufindi	Quinsaloma
			Logroño	Antonio Ante	Celica
			Las Naves	Cotacachi	Santa Cruz
			Las Lajas	Gualaceo	Girón
			Tiwintza	Alausi	Taisha
			Marcabeli	Huaquillas	Espejo
			Yacuambi	El Guabo	Bolívar
			Sevilla de Oro	La Troncal	Palestina
			Olmedo	Colta	Lomas de Sargentillo
			Centinela del Cóndor	Montecristi	Pimampiro
			Aguarico	Samborondón	Chimbo
			Balsas	Santa Ana	Camilo Ponce Enríquez
			Atahualpa	Yaguachi	Gonzanamá
			Arajuno	Pedernales	Nobol (Vicente Piedrahita)
			Deleg	Balzar	Yanzatza
			Quijos	Salinas	Sucúa
			San Cristobal	Buena Fé	Puyango
			Penipe	Urbina Jado	San Miguel de Urcuquí
			Palora	Orellana	Espíndola
			Mocha	San Pedro de Pelileo	Nabón

San Pedro de Huaca	Tena	Gualaquiza
El Chaco	Pastaza	Loreto
Piñas	Sucre	Puerto López
Palanda	Naranjal	Baños de Agua Santa
Cevallos	Salcedo	Balao
Putumayo	Cañar	Santa Isabel
El Pangui	Ventanas	Puerto Quito
Chahuarpamba	Pujilí	Macará
Sozoranga	Santa Rosa	Chillanes
Cuyabeno	Mejía	Junín
Isidro Ayora	Vinces	Quero
El Tambo	Azogues	San Vicente
Santiago	Empalme	Alfredo Baquerizo Moreno
Gonzalo Pizarro	Jipijapa	Simón Bolívar
General Antonio Elizalde	Pasaje	Jama
Chinchipe	Rumiñahui	Biblián
Cascales	El Carmen	Colimes
Mera	Cayambe	Archidona
Olmedo (Manabí)	Tulcán	Montalvo
Cumanda	La Libertad	Pangua
Limon-Indanza	Guaranda	Palenque
Pucara	Lago Agrio	Sigchos
Pedro Vicente Maldonado	Zaruma	Saquisilí
Zamora	Pedro Moncayo	Pichincha
Ríoverde	Muisne	Puebloviejo
Paltas	Calvas	Morona
Arenillas	Saraguro	Naranjito
Paute	Urdaneta	Atacames
Pindal	Montufar	La Joya de los Sachas
Zaruma	Huamboya	Santa Lucia
Sigsig	24 de Mayo	Rocafuerte
Flavio Alfaro	San Lorenzo	Playas (General Villamil)
San Miguel	Catamayo	

## Anexo 2

### **Disposiciones Transitorias del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

TERCERA.- Conclusión del proceso de regionalización.- El plazo máximo de ocho años que establece la Constitución para concluir el proceso de conformación de regiones autónomas se cumplirá de la siguiente manera:

- Las solicitudes de consulta popular para la aprobación del estatuto de las regiones que estén en proceso de conformación, luego de haber cumplido los requisitos establecidos en la Constitución y este Código, podrán ser presentadas, previa decisión de los consejos provinciales, por los prefectos o prefectas en el plazo máximo de ocho años contados a partir de la aprobación del presente Código.
- Una vez cumplido el plazo previsto en el literal anterior, la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integraren ninguna región, se resolverá mediante ley presentada a la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la República.

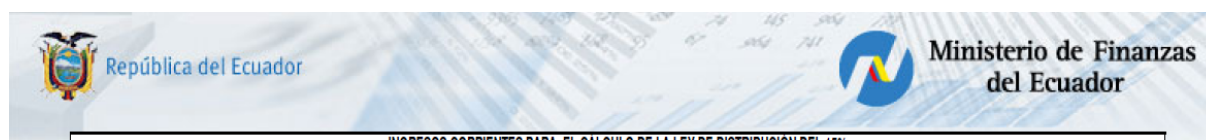
CUARTA.- Incentivos adicionales para regiones equitativas y equilibradas.- Las regiones que se conformen en un plazo menor al establecido en este Código recibirán, adicionalmente, durante diez años, a más de los recursos que por ley les correspondan, transferencias adicionales por las nuevas inversiones que se realicen en la región, en la forma que establezca la ley que regule las finanzas públicas.

Recibirán la transferencia inmediata de activos no productivos del Estado que se encuentren en la circunscripción, los cuales se orientarán a la redistribución y al desarrollo productivo; y, el financiamiento total de un proyecto estratégico para el desarrollo regional.

SEXTA.- Prohibición.- Se prohíbe la creación de más provincias a fin de precautelar y sostener el proceso de regionalización dispuesto por la Constitución de la República, durante el tiempo que dure el mencionado proceso.

## Anexo 3

### Ingresos corrientes para el cálculo de la Ley de distribución del 15%



INGRESOS CORRIENTES PARA EL CALCULO DE LA LEY DE DISTRIBUCION DEL 15%						
Cifras en us dólares						
CODIGO	C O N C E P T O	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2010
	INGRESOS TOTALES	7.343.471.883	8.564.213.250	9.767.730.362	10.357.649.814	21.282.061.278
	- DE CAPITAL (PETROLEROS)	672.855.344	20.000.000	874.184.872	690.440.581	3.396.640.835
	- CUENTA DE FINANCIAMIENTO DE LA IMPORTACION DE DERIVADOS - CFDID					3.322.240.792
	- FINANCIAMIENTO	1.924.418.484	2.310.254.054	2.059.764.606	1.959.922.872	3.873.694.175
	- AUTOGESTION	380.617.689	464.669.470	578.910.751	629.914.532	1.460.737.628
	- PREASIGNADOS e INSTITUCIONES CON RECURSOS ESPECIFICOS	177.708.333	310.016.466	425.912.936	433.630.506	1.157.629.643
	- ASISTENCIA TÉCNICA (COOPERACION INTERNACIONAL)	22.363.296	69.664.457	56.195.191	112.272.112	80.901.444
	- CONCESIONES DE LAS TELECOMUNICACIONES (NO PERMANENTE)					60.000.000
	- SALDOS Y OTROS (CAJA FISCAL)				50.000.000	251.000.000
	INGRESOS CORRIENTES	4.165.508.737	5.389.608.803	5.772.762.006	6.481.469.211	7.679.216.761
	15% DISTRIBUIBLE MUNICIPIOS Y C. PROVINCIALES	624.826.311	808.441.320	865.914.301	972.220.382	1.151.882.514

MUNICIPIOS	437.378.417	565.908.924	606.140.011	680.554.267	806.317.760
10 % partes iguales	43.737.842	56.590.892	60.614.001	68.055.427	80.631.776
40 % poblacion	174.951.367	226.363.570	242.456.004	272.221.707	322.527.104
50 % NBI	218.689.209	282.954.462	303.070.005	340.277.134	403.158.880
CONSEJOS PROVINCIALES	187.447.893	242.532.396	259.774.290	291.666.115	345.564.754
10 % superficie provincial	18.744.789	24.253.240	25.977.429	29.166.611	34.556.475
40 % poblacion	74.979.157	97.012.958	103.909.716	116.666.446	138.225.902
50 % NBI	93.723.947	121.266.198	129.887.145	145.833.057	172.782.377

\* 2005 - 2009 MODELO GOBIERNO CENTRAL

\* 2010 MODELO CONSOLIDADO

## Anexo 4

### Gasto público

Dentro de este campo están los pagos no recuperables de los gobiernos seccionales en condiciones de contraprestación o sin contraprestación. Son tres las fuentes de gasto que tienen los gobiernos: el gasto corriente, el gasto de capital y el servicio de la deuda.

El gasto corriente comprende todos los egresos que de manera continua deben hacer los gobiernos seccionales para realizar sus operaciones diarias. Está constituido por el gasto en personal que comprende los pagos realizados a los trabajadores en la contraprestación de los servicios prestados.

La compra de bienes y servicios donde se incluyen los servicios básicos, servicios generales, instalaciones, mantenimiento, reparaciones, etc. Además de incluirse todas las prestaciones a la Seguridad Social y las transferencias realizadas por los gobiernos seccionales para financiar el gasto corriente.

El gasto de capital presenta todos los egresos destinados a la adquisición de bienes de larga duración, para la realización de inversiones financieras. Incluye también los egresos destinados a incrementar el patrimonio de las entidades. El servicio de la deuda comprende los pagos para cubrir las obligaciones financieras correspondientes a intereses, comisiones y amortizaciones de capital que deben hacer los gobiernos para enfrentar los créditos previamente contratados.

El factor más importante en el aumento del gasto público se debe al nivel de ingresos de la población. A medida que el sistema económico se va desarrollando hacia niveles más elevados de producción, sus recursos se encauzan menos a las industrias primarias (extractivas) y secundarias (fabricación y comercio) y más a los servicios (Groves, 1965: 620).

John R. Commons (1934: 831) describió la tendencia del gobierno a expansionarse de la siguiente manera: los gobiernos han de tener ingresos en volúmenes crecientes, no porque estén corrompidos y sean deficientes, cosa que podría remediarse, sino porque las necesidades sociales de enseñanza, ética, moralidad, arte, libertad, protección de los débiles, carreteras, salubridad, aumentan rápidamente en una civilización próspera que las necesidades privadas de alimentación, lujo, ostentación.

Es muy probable, que el desarrollo de la democracia y del sentimiento democrático llegue a significar mucho en el aumento de los gastos públicos. La democracia tiende a la liberalidad de los gastos (Groves, 1965: 621).

Un impedimento para aumentar el gasto público son las tarifas fiscales aplicado en los niveles locales y que tienen carácter competitivo. Gastos e impuestos requieren una acción afirmativa por parte de los gobiernos sujetos a fiscalización y obligados a hacer equilibrios. Los impuestos inspiran una aversión tan general como profunda, por la razón principal de que no se ve una relación directa entre su imposición y los beneficios que puedan proporcionar los gastos públicos (Groves, 1965: 627).

El principio fundamental en cuanto a gastos públicos consiste en que los gobiernos y los individuos deben resolver la dirección y el grado de los gastos públicos basándose en alternativas equilibradas, en una posible dirección de los desembolsos públicos contra otra y todos ellos contra el aprovechamiento de los ingresos. La formulación de presupuestos ayuda en este proceso de equilibrio (Groves, 1965: 629).

Uno de los partidarios de una mayor igualdad económica es Tawney (1931), el considera a los gastos públicos como el principal instrumento para lograrlo, *“lo que importa no es que todos los hombres perciban igual ingreso pecuniario, sino que los recursos excedentes de la sociedad sean manejados con economía y aplicado este principio es cosa de importancia secundaria quien los reciba o no”*<sup>58</sup>.

La modificación del tipo de distribución puede lograrse por medio de la imposición fiscal que del libre reparto de ventajas mediante los gastos públicos.

Los gastos públicos están reconocidos como uno de los mejores instrumentos de la política fiscal debido a que puede hacer frente a los ciclos de los negocios y a la deflación y a la inflación. Los gastos deficitarios, los gastos compensatorios y las inversiones públicas son nombres e ideas de cómo el gobierno debería actuar para equilibrar la economía, haciendo correr el dinero en los tiempos en que la economía privada pasa por un período de inacción. (Groves, 1965: 630-633)

---

<sup>58</sup> Tawney, Richard, (1931, pág. 155).

## Financiamiento

Un gobierno tiene la posibilidad de acudir a un financiamiento cuando su balance financiero presenta una diferencia entre los ingresos y gastos. Cuando el gasto es superior al ingreso, los gobiernos seccionales deben acudir a fuentes externas para obtener recursos.

Las fuentes de financiamiento se conforman por los créditos contratados y los saldos de caja<sup>59</sup>, que el Estado Central y Seccional puede pedir a entidades nacionales o extranjeras dependiendo el monto y las condiciones del préstamo.

Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para acceder a fuentes de financiamiento deben conocer un aproximado de sus ingresos y egresos futuros con el fin de presentar flujos de caja que les permita acceder a créditos de la banca privada, de instituciones multilaterales y de la banca de cooperación internacional al menor costo posible. La carencia de este tipo de información ha sido uno de los principales obstáculos para que los gobiernos seccionales accedan a los Fondos de Desarrollo Local patrocinados por instituciones multilaterales.

Si un Gobierno Local desconoce su nivel máximo de endeudamiento sostenible, puede llegar fácilmente a problemas de insolvencia puesto que la serie de créditos que maneja tienen diferentes tipos de amortización, diferentes años de gracia y las transferencias que recibe del gobierno central son de alta volatilidad, porque en el país esto depende en gran medida de los ingresos petroleros. El principal reto, en este ámbito, consistiría en asegurar la estabilidad de sus recursos futuros con el fin de planificar un nivel de gasto y de endeudamiento sostenibles en el tiempo.

A nivel mundial<sup>60</sup> y más aún de la región Latinoamericana, uno de los temas de permanente discusión y cooperación técnica ha sido el desarrollo y fortalecimiento de una estrategia de corto, mediano y largo plazo para la administración de la deuda pública, así como la implementación de buenas prácticas para su gestión, que vayan más allá del tradicional indicador de solvencia de las finanzas públicas, la relación deuda/producto, y por tanto, consideren aspectos cuantitativos y cualitativos relativos a la composición del financiamiento público.

---

<sup>59</sup> “Propuesta para un nuevo modelo de gestión para el Ecuador” (2000, pág. 57.) Consejo Nacional de Modernización,

<sup>60</sup> Fernández, Gabriela (2005) Estrategias de Gestión de Deuda Pública. Quito: Banco Central del Ecuador

El diseño de una estrategia institucional —que contemple la composición de la deuda, es decir, su nivel, perfil de desembolsos y amortizaciones, fuentes de financiamiento, costos y riesgos de endeudamiento, entre otros factores— es importante ya que: (a) contribuye al manejo eficiente de los recursos públicos; (b) reduce la vulnerabilidad de la economía ante cambios súbitos en el entorno (nacional e internacional); (c) contribuye a la profundización del mercado nacional de valores; (d) fortalece las finanzas públicas al facilitar la rendición de cuentas de la gestión financiera del Estado; (e) contribuye a la transparencia, coherencia y simplicidad en la gestión de endeudamiento público; y, (f) como resultado de todo lo anterior, fortalece la credibilidad de las autoridades económicas, al facilitar la creación de un marco formal de política de financiamiento público que pueda ser difundido con anticipación a los agentes económicos, disminuyendo las asimetrías de información existentes en el mercado, e incrementado la certidumbre en el desempeño económico.

Por tanto, esta estrategia debe permitir una evaluación continua de riesgos, costos y beneficios de las distintas opciones de endeudamiento, una definición de los requerimientos (en corto, mediano y largo plazo) para su servicio, y un monitoreo de la sustentabilidad y vulnerabilidad fiscales.

## Anexo 5

### Contribución Especial de Mejoras

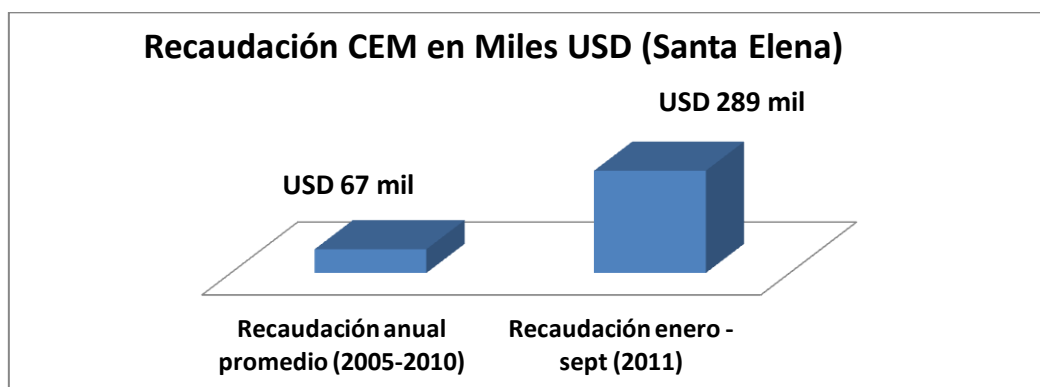
El objetivo de este programa es motivar a los municipios y provincias a generar ingresos propios motivándoles con subvenciones en los créditos. Este programa, según Rodríguez (2011) se originó como *“respuesta a la necesidad de fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, pues son altamente dependientes de las transferencias del Gobierno Central”*.

En una primera etapa, se vincula el mejoramiento de ingresos propios al cobro de Contribución Especial de Mejoras (CEM) que es un tributo regulado en toda América Latina y busca recuperar los costos de las inversiones en infraestructura que ocasionaron beneficios en las propiedades inmobiliarias. Una de sus ventajas es que se cobra cuando existe contraprestación de un servicio y la pagan quienes se benefician por la plusvalía generada por la obra pública.

Durante el seguimiento realizado por el Banco en el primer trimestre de 2011 se determinó que el monto emitido en CEM por las entidades que asumieron un compromiso de corresponsabilidad representa el 93.96% de la meta de recaudación consolidada esperada para 2011. Además, culminado el primer trimestre de 2011, once entidades han recaudado por sobre el 30% de sus metas anuales en CEM establecidas conjuntamente con el Banco.

En el gráfico 23 se muestra como el municipio de Santa Elena incrementó su CEM en un 333% en tan solo 9 meses comparado con el promedio de recaudación para 2005-2010.

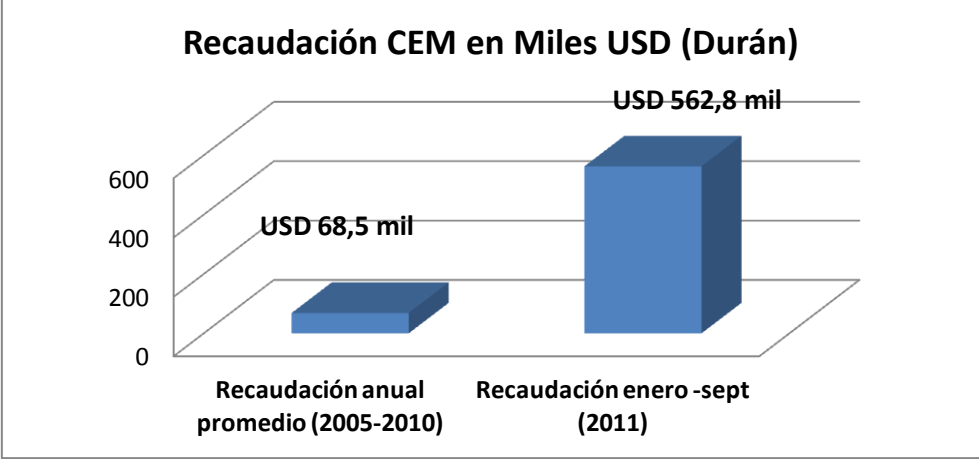
Gráfico 23



Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

De igual forma, en el gráfico 24 se aprecia un crecimiento de 722% para Durán pasando de USD 68,5 mil a USD 562,8 mil hasta septiembre 2011.

**Gráfico 24**

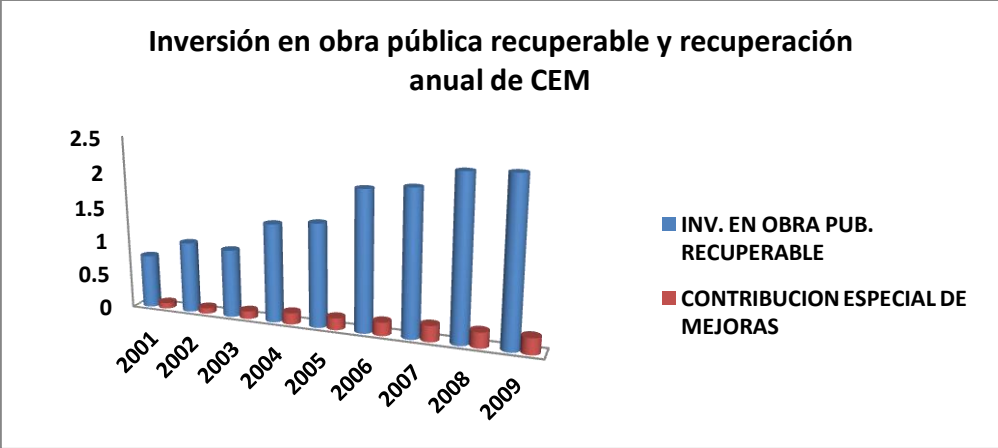


Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

De igual forma cabe destacar otros casos de éxito como Manta que mejoró su recaudación de CEM en un 63% del 2005 a septiembre de 2011.

Otros indicadores que muestran eficiencia en cuanto a generación de ingresos municipales son la Inversión en obra pública recuperable y la CEM. En el gráfico 25 se puede apreciar como desde el 2006 se incrementó considerablemente la inversión en obra pública recuperable. La CEM en cambio ha mantenido una constancia en valores a lo largo del tiempo debido a la falta de capacitación para implementación de programas de recaudación de CEM y concienciación en la ciudadanía.

**Gráfico 25**



Fuente: Banco del Estado  
Elaboración: Andrea Villarreal

## Anexo 6

### Modelo del COOTAD aplicado a Quito

$$R_{\text{Quito}} = \left( \sum_{j=1}^5 Z_{\text{Quito}}^{\text{NBI}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.fiscal}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{densidad}} \times \frac{M_{\text{NBI}}}{K_{\text{NBI}}} + \frac{M_{\text{esf.fiscal}}}{K_{\text{esf.fiscal}}} + \frac{M_{\text{esf.admin.}}}{K_{\text{esf.admin.}}} + \frac{M_{\text{densidad}}}{K_{\text{densidad}}} \right) \times P_{\text{Quito}} \quad (1)$$

Donde: 
$$K = K_j - \sum_{i=1}^n Z_i \times P_i \quad (2)$$

Se reemplaza (2) en (1):

$$R_{\text{Quito}} = \left( \sum_{j=1}^5 Z_{\text{Quito}}^{\text{NBI}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.fiscal}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{densidad}} \times \frac{M_{\text{NBI}}}{K_{\text{NBI}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{NBI}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.fiscal}}}{K_{\text{esf.fiscal}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.fiscal}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.admin.}}}{K_{\text{esf.admin.}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{densidad}}}{K_{\text{densidad}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{densidad}} \times P_{\text{Quito}}} \right) \times P_{\text{Quito}} \quad (1.1)$$

Donde densidad poblacional es igual a:

$$\text{Den}_i = \frac{P_i}{\text{Ext}_i} \quad (3)$$

Las variables representan :

P<sub>i</sub>: población en el territorio del gobierno autonomo descentralizado i.

Ext i: extensión territorial bajo el gobierno autonomo descentralizado i.

Para este criterio se aplicara la siguiente fórmula de cálculo:

$$Z_i = 1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max}(\text{Den})}{\text{Den}_i} \right) \quad (4)$$

Reemplazamos (3) en (4)

$$Z_{\text{densidad}} = 1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max} \left( \frac{P_{\text{Quito}}}{\text{Ext}_{\text{Quito}}} \right)}{\frac{P_{\text{Quito}}}{\text{Ext}_{\text{Quito}}}} \right) \quad (4.1)$$

Luego (4.1) en (1.1) y tenemos

$$R_{\text{Quito}} = \left( \sum_{j=1}^5 Z_{\text{Quito}}^{\text{NBI}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.fiscal}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} + [1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max} \left( \frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}} \right)}{\frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}}} \right)] \times \frac{M_{\text{NBI}}}{K_{\text{NBI}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{NBI}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.fiscal}}}{K_{\text{esf.fiscal}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.fiscal}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.admin.}}}{K_{\text{esf.admin.}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{densidad}}}{K_{\text{densidad}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{densidad}} \times P_{\text{Quito}}} \right) \times P_{\text{Quito}} \quad (1.2)$$

Luego con la ecuación (5) se reemplaza en el criterio (5.1). Esto da como resultado la ecuación (5.2)

1.

$$2. \quad \text{NBI}_i = \frac{\text{PNBI}_i}{P_i} \quad (5)$$

$$3. \quad Z_{\text{NBI}} = \text{Max} (0.1^2, \text{NBI}^2) \quad (5.1)$$

4.

$$5. \quad Z_{\text{NBI}} = \text{Max} \left( 0.1^2, \frac{\text{PNBI}_i^2}{P_i} \right) \quad (5.2)$$

Posterior a esto se reemplaza (5.2) en la ecuación (1.2) y se obtiene:

$$R_{\text{Quito}} = \left( \sum_{j=1}^5 Z_{\text{NBI}} = \text{Max} \left( 0.1^2, \frac{\text{PNBI}_i^2}{P_i} \right) + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.fiscal}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} + [1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max} \left( \frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}} \right)}{\frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}}} \right)] \times \frac{M_{\text{NBI}}}{K_{\text{NBI}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{NBI}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.fiscal}}}{K_{\text{esf.fiscal}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.fiscal}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.admin.}}}{K_{\text{esf.admin.}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{densidad}}}{K_{\text{densidad}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{densidad}} \times P_{\text{Quito}}} \right) \times P_{\text{Quito}} \quad (1.3)$$

Se reemplaza la ecuación (6) en (6.1)

$$\text{EF} = \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial recaudación del GAD}} \quad (6)$$

$$Z_{\text{esf.fiscal}} = \text{EF} \quad (6.1)$$

Y se tiene:

$$Z_{\text{esf.fiscal}} = \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial recaudación del GAD}} \quad (6.2)$$

Remplazamos (6.2) en (1.3) y tenemos:

$$R_{\text{Quito}} = \left( \sum_{j=1}^5 \text{Max} \left( 0.1^2, \frac{\text{PNBI}_i^2}{P_i} \right) + \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial recaudación del GAD}} + Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} + [1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max} \left( \frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}} \right)}{\frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}}} \right)] \times \frac{M_{\text{NBI}}}{K_{\text{NBI}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{NBI}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.fiscal}}}{K_{\text{esf.fiscal}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.fiscal}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.admin.}}}{K_{\text{esf.admin.}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{esf.admin.}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{densidad}}}{K_{\text{densidad}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} Z_{\text{Quito}}^{\text{densidad}} \times P_{\text{Quito}}} \right) \times P_{\text{Quito}} \quad (1.4)$$

Finalmente remplazamos (7) en (1.4) y tenemos como resultado la ecuación (1.5):

$$Z_{\text{esf.admin}} = \frac{\text{Ingresos totales}}{\text{Gasto corriente}} \quad (7)$$

$$R_{\text{Quito}} = \left( \sum_{j=1}^5 \text{Max} \left( 0.1^2, \frac{\text{PNBI}_i^2}{P_i} \right) + \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial recaudación del GAD}} + \frac{\text{Ingresos totales}}{\text{Gasto corriente}} + [1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max} \left( \frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}} \right)}{\frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}}} \right)] \times \frac{M_{\text{NBI}}}{K_{\text{NBI}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} \text{Max} \left( 0.1^2, \frac{\text{PNBI}_i^2}{P_i} \right) \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.fiscal}}}{K_{\text{esf.fiscal}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} \frac{\text{Recaudación efectiva del GAD}}{\text{Potencial recaudación del GAD}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{esf.admin.}}}{K_{\text{esf.admin.}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} \frac{\text{Ingresos totales}}{\text{Gasto corriente}} \times P_{\text{Quito}}} + \frac{M_{\text{densidad}}}{K_{\text{densidad}} - \sum_{\text{Quito}}^{221} 1 + C \times \ln \left( \frac{\text{Max} \left( \frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}} \right)}{\frac{P_{\text{Quito}}}{\text{ExtQuito}}} \right) \times P_{\text{Quito}}} \right) \times P_{\text{Quito}} \quad (1.5)$$

Con la ecuación (1.5) se procedió a encontrar los niveles de transferencias para cada cantón en el período 2001-2009. La población rural tuvo una ponderación de 1,2 frente a la urbana que tuvo 1.

## Anexo 7

### Transferencias recibidas por las GAD desde Gobierno Central en el año 2011

Tipo	Descripción	Detalle	Ámbito Legal	Destino	Observaciones
1	Componente A	Se tomará el 2010 como año base y se repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos descentralizados en ese año.	Art. 193 COOTAD	Hasta 30% Gastos Permanentes Mínimo 70% de Gastos No permanentes	Incluye los saldos pendientes de transferir a los Gad's por las leyes y fondos derogados
	Componente B	El monto excedente que resulta de la diferencia entre el monto total a distribuir en el año 2011 (Proforma 21% de permanentes y 10% de no Permanentes del PGE) menos los recursos asignados por ley en el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados según lo dispuesto en la Constitución y en el COOTAD, en función de siete criterios y sus ponderaciones.(FORMULA)			
2	Distribución de Transferencias por Compensación	Mecanismo de compensación a los Gad donde se exploten o industrialicen recursos no renovables. Ley 010 (Del Fondo de Inversión Petrolera - ECODESARROLLO) y ley 047 (Venta de Energía Eléctrica)	Art. 208 COOTAD	Inversión	
3	Por nuevas Competencias	Transferencias que buscan financiar las nuevas competencias en facultad de la delegación de funciones a los gad	Constitución / COOTAD	En función de la competencia	Gobiernos provinciales. Sistemas de riego y drenaje tiene un destino corriente y de inversión
4	Decretos específicos (BdE)	Repartición de petroleros (Utilidades) , mineros, hidroeléctricos	Ente Rector	Inversión	Inicialmente Salud y Educación
5	Subvenciones G. C. (BdE)	Subvenciones canalizadas a los Gad a través del BdE	Ente Rector	Inversión	

**Elaboración:** Andrea Villarreal  
**Fuente:** COOTAD

## Anexo 8

### Indicador sintético: Necesidades Básicas Insatisfechas

