

Descentralización, Finanzas Subnacionales y Ecuilización Fiscal en Ecuador

Javier Díaz-Cassou / Carlos Carpizo Riva Palacio / Hernán Viscarra Andrade



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Díaz-Cassou, Javier.

Descentralización, finanzas subnacionales y ecualización fiscal en Ecuador / Javier Díaz-Cassou, Carlos Carpizo Riva Palacio, Hernán Viscarra Andrade.

p. cm. — (Monografía del BID ; 496)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Fiscal policy-Ecuador. 2. Intergovernmental fiscal relations-Ecuador. 3. Decentralization in government-Ecuador. I. Carpizo Riva Palacio, Carlos. II. Viscarra Andrade, Hernán. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-496

Clasificaciones JEL: E62, E65, H71, H72, H77

Palabras clave: Ecuador, Descentralización Fiscal, Finanzas Subnacionales, Finanzas Provinciales, Finanzas Municipales, Ecuación Fiscal, Ecuación Fiscal, Brecha Fiscal Horizontal

Copyright © 2016 Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

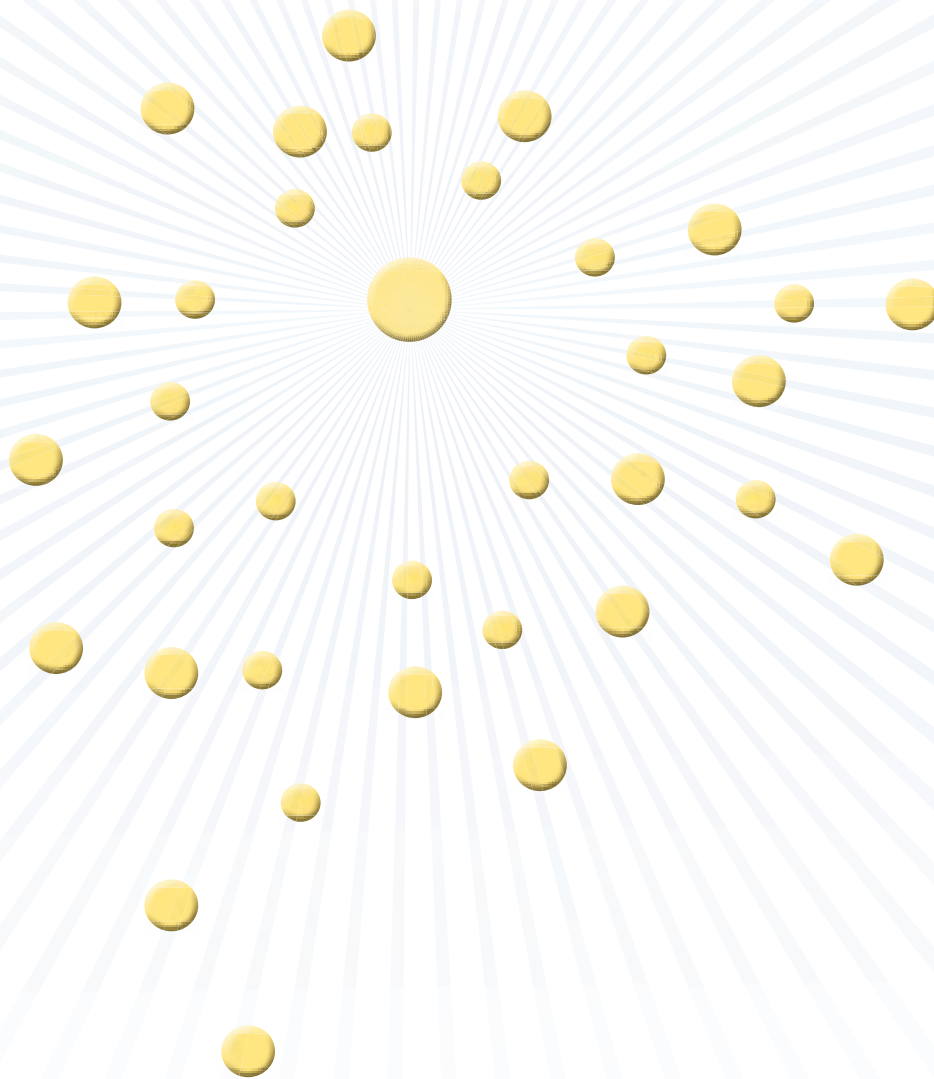
Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Descentralización, Finanzas Subnacionales y Ecuación Fiscal en Ecuador

Javier Díaz-Cassou / Carlos Carpizo Riva Palacio / Hernán Viscarra Andrade



Contenido

AGRADECIMIENTOS	VII
CAPÍTULO I: Introducción	1
Antecedentes: descentralización fiscal en América Latina y Ecuador	2
Objetivos y contribuciones de la monografía	3
Estructura del libro	4
CAPÍTULO II: El modelo ecuatoriano de descentralización fiscal	7
Antecedentes	7
Normas y políticas	11
Asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales	11
Asignación de impuestos e ingresos propios	14
Sistema de transferencias intergubernamentales	16
Acceso al crédito de los GAD	18
Algunos indicadores agregados	18
Comparación internacional	24
Conclusión	28
CAPÍTULO III: Las finanzas provinciales	31
Ingresos de los GAD provinciales	31
Transferencias	31
Ingresos Propios	34
Gasto	37
Composición del gasto público provincial	38
Evolución dinámica de los componentes del gasto	41
Autosuficiencia operativa en los GAD provinciales	42
Resultado fiscal de los GAD Provinciales	42
Endeudamiento público en los GAD Provinciales	44
Conclusión	47

CAPÍTULO IV: Las finanzas municipales	49
Ingresos de los GAD municipales	49
Transferencias	50
Ingresos propios	52
Gastos	60
Composición del gasto público municipal	61
Evolución dinámica de los componentes del gasto	65
Autosuficiencia operativa en los GAD Municipales	67
Resultado fiscal de los GAD Municipales	68
Endeudamiento público en los GAD municipales	68
Conclusión	72
CAPÍTULO V: Igualación fiscal	75
Conceptos teóricos y su aplicación al caso ecuatoriano	75
La teoría	75
La práctica en Ecuador	80
Efectos equalizadores de las transferencias y distribución del gasto sub-nacional	84
Efecto equalizador de las transferencias	84
Distribución del Gasto Subnacional	90
Propuesta de sistema de transferencias de igualación	94
Estimación de las necesidades de gasto de los municipios ecuatorianos	95
Estimación de la capacidad fiscal de los municipios ecuatorianos	98
Propuesta de reforma	102
Conclusión	108
CAPÍTULO VI: Conclusión	111
BIBLIOGRAFÍA	117
ANEXOS	123



Agradecimientos



Los autores de esta publicación agradecen al Ministerio de Finanzas del Ecuador y al Banco de Desarrollo del Ecuador por su inestimable colaboración, sin la cual no hubiera sido posible construir la base de datos sobre la que se construyó este estudio. Asimismo, se agradecen los comentarios y el apoyo recibidos de Morgan Doyle, Marta Ruiz-Arranz, Axel Radics, Juan Luis Gómez Reino y Andrés Muñoz entre otros. La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin la excelente contribución de los asistentes de investigación que participaron en el mismo, Juan Esteban Mosquera y Elisa Donadi. Todos los errores son responsabilidad de los autores, y los puntos de vista expresados en esta monografía no representan la posición del Banco Interamericano de Desarrollo.

1

Introducción

A lo largo de la última década, Ecuador abordó una reforma de su modelo de organización territorial a la par que cuadruplicó el volumen de gasto público ejecutado a nivel sub-nacional. Como resultado de este proceso, en 2014 los gobiernos seccionales gastaron e invirtieron cerca de 4,700 millones de dólares, cifra que representa el 4.7% del PIB, que supera al presupuesto total del sistema público de salud y que se aproxima al de educación. Igualmente destacable es que, a raíz de la Constitución de 2008 y de la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en 2010, se hayan clarificado y homogeneizado las competencias que son responsabilidad de los distintos niveles de gobierno, así como los criterios que rigen el reparto de los recursos que el gobierno central transfiere a provincias, municipios y juntas parroquiales. Todo ello ha alterado sustancialmente el entorno en el que operan los gobiernos subnacionales del país, proceso de cambio cuyo principal objetivo ha sido mejorar la calidad de los servicios públicos que recibe la ciudadanía.¹ Éste es uno de los instrumentos a través de los que Ecuador ha trabajado para cerrar las disparidades que siguen caracterizando a las condiciones de vida entre el entorno rural y el urbano, y dentro de este último entre ciudades grandes y pequeñas.

A pesar de la amplitud de los cambios que a nivel subnacional el país ha experimentado durante los últimos años, la experiencia ecuatoriana apenas ha sido tenida en cuenta por la extensa literatura que estudia los procesos de descentralización fiscal abordados en América Latina y el Caribe. A ello podría haber contribuido el que Ecuador siga teniendo un Estado unitario relativamente centralizado si se compara con otros países de la región, especialmente en lo relativo a la cesión de capacidades tributarias a las administraciones provinciales y locales. Otra razón que podría explicar la escasa atención académica que ha recibido el caso ecuatoriano es la limitada oferta en el país de información estadística sobre la situación financiera de los gobiernos subnacionales y su desempeño. Sea cual fuere la causa, la ausencia de estudios detallados sobre el proceso de descentralización ecuatoriano constituye un vacío en la literatura que esta publicación pretende cubrir. Para ello, se ha trabajado con una novedosa base de datos elaborada con información primaria facilitada por el Banco de Desarrollo del Ecuador y el Ministerio de Finanzas.²

¹ Junto con la descentralización fiscal, a lo largo de los últimos años el Gobierno ecuatoriano ha hecho énfasis en la desconcentración de la administración central, proceso que esta publicación no incluye en el análisis a pesar de reconocer su importancia como herramienta para aumentar la calidad y cobertura de los servicios públicos.

² El Banco de Desarrollo del Ecuador es la institución financiera pública a través de la cual el Estado ecuatoriano otorga financiamiento y asistencia técnica a los gobiernos subnacionales del país.

Antecedentes: descentralización fiscal en América Latina y Ecuador

Por descentralización fiscal se entiende al proceso por el cual se transfieren responsabilidades en materia de gasto público hacia los gobiernos subnacionales, a las que se acompaña de fuentes de financiamiento que pueden tomar la forma de transferencias inter-gubernamentales o de atribuciones para generar ingresos propios y contraer deuda. Una de los principales objetivos que conducen a los países a abordar procesos de descentralización fiscal es el de aproximar la provisión de los servicios públicos a al ciudadano.³ De este modo, se ha pretendido que dichos servicios se ajusten mejor a las preferencias locales, promover una asignación más eficiente de los recursos públicos y fomentar una mayor transparencia en el manejo del gasto. Estos objetivos pudieran ser incluso más apremiantes en el caso de los países en vías de desarrollo, dada la persistencia en los mismos de una desigual distribución inter-regional de la riqueza y de altos niveles de pobreza y exclusión que se concentran en el ámbito rural y urbano-marginal.

Entre 1985 y 2010 el porcentaje del gasto público consolidado que se ejecutó a nivel subnacional en América Latina pasó del 13% al 25%, evidenciando el impulso descentralizador prácticamente generalizado que vivió la región durante ese periodo (BID, 2015). Aunque cada país ha recorrido caminos distintos, la literatura ha identificado algunos factores comunes que contribuyen a explicar esta tendencia. En primer lugar, se ha argumentado que el proceso de democratización que empezó a producirse a finales de los 70 alimentó una mayor demanda por autonomía fiscal a nivel local (Arzaghi y Henderson, 2005). Asimismo, en algunos casos la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales formó parte de las medidas de ajuste estructural que

se adoptaron en el contexto de las crisis de la deuda de los años 80 (Rezende y Veloso, 2012). En los 90, en cambio, la agenda descentralizadora estuvo más bien relacionada con las llamadas reformas institucionales de segunda generación y con el objetivo de incrementar la eficiencia del gasto público (Lora, 2007). Finalmente, durante la primer década del siglo XXI, otro factor que aceleró los procesos de descentralización fiscal en la región fue el boom de los commodities, que generó un importante aumento de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales (CEPAL, 2012).

En el caso ecuatoriano, la agenda descentralizadora no cobró fuerza hasta finales de los 90, poniendo fin a varias décadas durante las que la tendencia fue más bien la de fortalecer al Gobierno central a expensas de los gobiernos locales. Particularmente destacable fue la aprobación de una ley en 1997 que cedía el 15% del Presupuesto General del Estado a los gobiernos seccionales, y la inclusión en la Constitución de 1998 de un amplio universo de competencias potencialmente transferibles a los gobiernos subnacionales. Estas medidas, sin embargo, no generaron la profundización del proceso de descentralización que perseguían originalmente, lo que se debe en parte a las falencias y ambigüedades que caracterizaban al sistema de devolución de competencias que instauraron. Otro factor que explica los magros resultados que en materia de descentralización tuvo la Constitución de 1998 fue el estallido de la crisis financiera de 1999, que sumió al país en un periodo de aguda inestabilidad política y económica durante el cual se redujo drásticamente el volumen de recursos fiscales a disposición del sector público en su conjunto.

Más recientemente, la promulgación de la Constitución de 2008 sentó las bases del modelo de organización territorial del Estado vigente en la actualidad. El aporte más relevante de la nueva Carta Magna en este ámbito fue la delimitación de un conjunto de competencias de gasto exclusivas que deben

³ El principio de subsidiariedad, aplicado al gasto público, señala que la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios públicos en áreas específicas debe ser asumida por el nivel de gobierno más cercano al área en cuestión.

ser asumidas de manera 'obligatoria y progresiva' por provincias, municipios y juntas parroquiales. Se trata de una diferencia fundamental con al sistema anterior, que se caracterizaba por el carácter voluntario que tenía la asunción de responsabilidades para los gobiernos subnacionales. Por su parte, la subsecuente adopción del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) fortaleció este proceso de descentralización fiscal con la creación del Sistema Nacional de Competencias, mecanismo institucional responsable de la gestión del proceso de transferencia de responsabilidades a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), como son conocidos los gobiernos subnacionales en Ecuador.⁴

Asimismo, el COOTAD rediseñó al sistema de transferencias fiscales intergubernamentales, fijando la participación de los gobiernos subnacionales en el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado. Se introdujo, a su vez, el llamado Modelo de Equidad Territorial, que es el mecanismo que determina la distribución de las transferencias entre provincias, municipios y juntas parroquiales. Dicho modelo se basa en la aplicación de una fórmula de reparto que, en esencia, persigue los siguientes objetivos: (i) garantizar que los gobiernos subnacionales reciban como mínimo el monto de transferencias que les fueron asignadas en el año 2010; (ii) reducir las disparidades horizontales entre GAD mediante la distribución de una parte de las transferencias de acuerdo a las necesidades de desarrollo que existen a nivel local; (iii) incentivar a los GAD a generar recursos propios, aumentar su eficiencia administrativa, y cumplir con las metas de su plan de desarrollo.

Por último, otro componente normativo importante que cabe mencionar en esta introducción es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas

Públicas (COPFP) aprobado en 2011, que entre cuyas disposiciones impuso límites al endeudamiento público subnacional.


Objetivos y contribuciones de la monografía

Este proyecto de investigación persigue fundamentalmente tres objetivos. El primero es describir la evolución histórica del modelo de organización territorial del Estado ecuatoriano y caracterizar al esquema de relaciones fiscales inter-gubernamentales vigente en la actualidad desde una perspectiva comparativa. El segundo es analizar el comportamiento que ha tenido la situación financiera de los gobiernos subnacionales a lo largo de los últimos 15 años, identificando quiebres en la evolución de diversas métricas financieras que evidencien el impacto de los cambios normativos introducidos a finales de la pasada década. El tercero es analizar al sistema ecuatoriano de finanzas sub-nacionales desde un punto de vista de equidad territorial, dimensionando la desigual capacidad de los GAD para generar ingresos propios, calculando el efecto equalizador que tienen los distintos componentes de las transferencias que reciben del Gobierno central, y explorando opciones de reforma.

Las unidades de análisis en las que se concentra este estudio son las provincias y los municipios, dejando al margen a las juntas parroquiales. La exclusión de éstas últimas se justifica por el papel relativamente marginal que juegan en Ecuador dadas sus limitadas responsabilidades de gobierno, su prácticamente nula capacidad para generar ingresos propios, y su reducida participación en la distribución de las transferencias intergubernamentales. Otra razón por la que se optó por no incluir a las juntas parroquiales en este análisis es la poca información estadística a la que se tuvo acceso sobre las mismas.

Tal y como ya se mencionó anteriormente, la principal contribución de este estudio es cubrir el vacío

⁴ Existen tres niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: 1) el nivel provincial, 2) el nivel municipal, y 3) el nivel parroquial.



que supone el que la experiencia ecuatoriana apenas haya sido contemplada por la literatura que ha analizado a los procesos de descentralización fiscal en América Latina. En este sentido, cabe destacar que si bien existen varios trabajos que han examinado el tema, la mayor parte de los mismos descansan en un análisis puramente cualitativo de las características legales y políticas que han presentado los distintos modelos de organización territorial del Estado que fueron aplicados en el país durante las últimas décadas.⁵ Este trabajo trata de complementar a estas contribuciones con un análisis respaldado en información cuantitativa detallada sobre cómo ha funcionado el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales ecuatoriano a lo largo de los últimos 15 años.

En efecto, otra de las contribuciones más destacables de este proyecto de investigación es la compilación y análisis de una extensa base de datos que combina información primaria provista por el Ministerio de Finanzas y el BDE. La construcción de dicha base de datos requirió, en primera instancia, una labor de depuración que permitió validar y conciliar la totalidad de los registros financieros de provincias y los municipios. En segundo lugar se ajustaron algunas clasificaciones presupuestarias para adaptar la información disponible a un marco analítico que permitiera distinguir de manera consistente entre los principales rubros presupuestarios, y de este modo estudiar la evolución de los distintos componentes que conforman los ingresos, los gastos y la deuda de los GAD. En tercer lugar, se construyeron algunos indicadores financieros habitualmente utilizados en esta literatura, analizándose la evolución de los mismos a lo largo del periodo 2000-2014.

Finalmente, un último aporte de este estudio que vale la pena enfatizar es que, hasta donde llega nuestro conocimiento, es el único trabajo analí-

tico existente que estudia al sistema ecuatoriano de relaciones fiscales intergubernamentales desde una perspectiva de equidad horizontal. Para ello, se analizó cómo han evolucionado los patrones de desigualdad que caracterizan a la distribución de los distintos componentes de los ingresos que perciben los GAD, y se abordó la pregunta de si el esquema vigente en la actualidad se ajusta a las mejores prácticas que prescribe la literatura en lo relativo a la equalización fiscal. Igualmente, se exploraron opciones que contribuirían a que el reparto de las transferencias refleje de mejor manera las diferencias que existen entre la capacidad de generación de ingresos propios y las necesidades de gasto que presentan los municipios.

Estructura del libro

Este libro está conformado por seis capítulos, el primero de los cuales es esta introducción. El capítulo II presenta a detalle las principales características del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales vigente en Ecuador. Para ello, en un primer lugar describe el proceso histórico que llevó a su adopción, haciendo hincapié en sus diferencias con el modelo de descentralización que introdujo la Constitución de 1998. Posteriormente, el capítulo revisa los pilares normativos del sistema actual, y lo caracteriza utilizando una serie de indicadores que permiten comparar el alcance del proceso ecuatoriano de descentralización en sus diversas dimensiones con el de otros países de la región y del mundo.

El capítulo III se enfoca en el análisis de las finanzas públicas de los gobiernos provinciales. Para ello, parte de la base de datos anteriormente mencionada, y estudia la evolución reciente de los principales componentes del ingreso, gasto y endeudamiento de las provincias ecuatorianas. Por su parte, el capítulo IV replica este análisis para el caso de los municipios del país. En ambos capítulos, se agrupa a los gobiernos subnacionales de acuerdo a determina-

5 De entre estas contribuciones, cabe destacar a Ojeda Segovia (2000), Moncayo (2004), Vallejo y Bermúdez (2006), Carrión (2007), Monsalve Vintimilla (2007), Serrano y Acosta (2011) o Bedón (2011).

das características como su ubicación geográfica o su tamaño poblacional con el objeto de identificar divergencias en el comportamiento de su situación financiera que pudiera tener implicaciones de política relevantes.

El capítulo V trata el tema de la igualación fiscal en Ecuador. Para ello, en un primer lugar plantea la pregunta de si el esquema ecuatoriano se ajusta a las mejores prácticas por las que se decanta la literatura. Posteriormente, calcula el efecto ecualizador que tienen los distintos componentes de las

transferencias fiscales a los GAD, es decir su contribución a la reducción de la desigualdad que caracteriza a la capacidad de los mismos para generar ingresos propios. Asimismo, plantea la posibilidad de introducir un componente explícito de ecualización en el sistema ecuatoriano de transferencias intergubernamentales basado en una estimación de las disparidades fiscales horizontales que presentan los municipios del país. Por último, el Capítulo VI resume las principales conclusiones de este trabajo, y plantea posibles extensiones de esta investigación.

2


El modelo ecuatoriano de descentralización fiscal

El presente capítulo describe las principales características del esquema de descentralización fiscal adoptado en Ecuador. Para ello, en primer lugar se revisan algunas de las iniciativas que en este ámbito precedieron a la adopción del modelo de organización territorial vigente en la actualidad. En segundo lugar se presentan los elementos normativos que conforman dicho modelo, los cuales quedaron plasmados principalmente en la Constitución Política de la República aprobada en 2008 y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) del 2010. Posteriormente, se dimensiona el alcance de la descentralización en Ecuador, analizando la evolución entre el año 2000 y el 2014 de una serie de indicadores habitualmente utilizados en la literatura sobre federalismo fiscal. Finalmente, y con el objeto de ofrecer una caracterización comparada de su sistema de organización territorial, se contrastan los valores que toman algunos de estos indicadores en el caso ecuatoriano y en otros países del mundo y de la región.

Antecedentes

Desde su fundación como República en 1830, el debate sobre la forma que debería tomar la estructura territorial del Estado ecuatoriano ha estado muy presente en la vida política del país (Carrión, 2007). Tradicionalmente, este debate se caracterizó por la tensión entre las posiciones regionalistas defendidas por las élites costeñas (principalmente guayaquileñas), y las posiciones centralizadoras promovidas por las élites quiteñas. Como resultado tanto de la fragmentación política y económica del país como de la debilidad del Gobierno Central, esta pugna se decantó inicialmente del lado de las oligarquías regionales, llevando a que en el Siglo XIX y principios del Siglo XX Ecuador haya alcanzado un nivel de autogobierno local comparativamente elevado (Guzmán Carrasco, 2000). Sin embargo, este periodo no estuvo exento de esfuerzos reformistas más o menos exitosos para integrar al Estado nacional, que tendieron a coincidir con la presencia de gobiernos fuertes en la capital. Destacaron en este sentido las políticas integracionistas emprendidas por los Gobiernos de García Moreno entre 1861 y 1875, por la revolución liberal de Eloy Alfaro (1897-1911), y por la Revolución Juliana de 1925 (Ojeda Segovia, 2000).

Ya entrados en la segunda mitad del Siglo XX, otro periodo de reformas orientadas a la re-centralización del Estado y el fortalecimiento del Gobierno Central tuvo lugar durante la década de los 60 y especialmente la de los 70. A ello contribuyó la visión estructuralista del desarrollo que se extendió en la región durante ese periodo, y la orientación del gobierno militar que tomó el poder tras



el golpe de 1972, una de cuyas medidas fue la suspensión de las elecciones a todos los niveles de Gobierno y la recuperación para la administración central de algunas competencias y fuentes de ingresos públicos que anteriormente estaban en manos de los gobiernos seccionales (Faust et al., 2008).

El descubrimiento de crudo en la Amazonía a finales de los 60 y el boom petrolero de los años 70 constituye otro desarrollo importante en el proceso de estructuración del Estado ecuatoriano dado que generó un volumen de ingresos públicos sin precedentes en la historia del país, permitiendo al Gobierno Central reforzar su rol como inversor y proveedor de bienes públicos, y como planificador del desarrollo nacional. Asimismo, los ingresos petroleros de la década de los 70 alimentaron un incremento en el monto de las transferencias intergubernamentales a las autoridades locales, recursos que contribuyeron a mitigar la resistencia a la que tradicionalmente se habían enfrentado los esfuerzos integracionistas emprendidos por el Gobierno Central en algunas regiones del país.

Con el fin del gobierno militar y la aprobación de la Constitución en 1978, se daría un nuevo impulso normativo a la gobernanza local en Ecuador, reinstaurándose un sistema de elección popular en los gobiernos seccionales, reconociéndose la autonomía política, económica y administrativa de los municipios y los Consejos Provinciales, y estableciéndose en la nueva Carta Magna que el Estado sería unitario pero descentralizado (Carrión, 2007). En la práctica, sin embargo, durante la década de los 80 el proceso de descentralización fiscal siguió estancado, dándose incluso la circunstancia de que determinados gobiernos seccionales optasen por restituir parte de sus competencias al Gobierno Central.⁶ A ello contribuyó el estallido de la crisis de la deuda en 1982, tras la cual los sucesivos gobiernos de la República se vieron abocados a centrar sus esfuerzos en un pro-

6 Esa fue la situación del Municipio de Guayaquil, que en 1989 devolvió sus empresas públicas de agua y alcantarillado al Gobierno Central (CONAM, 2006).

ceso de ajuste macroeconómico que redujo el monto de los recursos fiscales susceptibles de ser comparados con los gobiernos seccionales para sostener el ejercicio de nuevas competencias.

En la segunda mitad de los 90, en cambio, tornó con fuerza el debate sobre la descentralización del Estado, y se asentaron los cimientos del modelo de organización territorial que precedió al instaurado por la Constitución de 2008, algunos de cuyos elementos han sobrevivido hasta la fecha. Un primer pilar de dicho modelo de descentralización fue la *Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno central para Gobiernos seccionales* de 1997, que introdujo una preasignación con la que se fijaba el porcentaje de los ingresos corrientes que el Estado se obligaba a destinar anualmente al financiamiento del sistema de transferencias intergubernamentales (Ojeda Segovia, 2000).⁷ La Ley del 15% permitió que aumentara sustancialmente el volumen de ingresos y de gastos de los gobiernos seccionales ecuatorianos, tendencia que tal y como se verá más adelante se mantuvo a lo largo de la pasada década.⁸

El segundo pilar normativo del modelo de descentralización que precedió al actual fue la Constitución de 1998, que definió por primera vez al Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico, a la par que establecía que su gobierno sería de administración descentralizada. La Constitución de 1998 se caracterizó por establecer un universo muy amplio de competencias descentralizables desde el Gobierno central a las autoridades subnacionales, de la que tan solo se excluía a la defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relacio-

7 Del monto preasignado a los gobiernos seccionales, el 70% se destinaría a los municipios y el 30% a las provincias. La distribución de los recursos asignados a los municipios se establecía del siguiente modo: (i) una alícuota para todos los municipios cuyo monto agregado ascendía al 10% del total de recursos a transferir; (ii) el 40% de los recursos totales en función de la población de cada municipios; (iii) el 50% restante en función de la población con NBI. En el caso de las provincias, el 50% de los recursos totales se distribuiría en función de la población con NBI, el 40% en función de la población, y el 10% en función de la superficie (Barrera, 2007).

8 Sin embargo, este aumento en los ingresos de los gobiernos seccionales no vino acompañado de un aumento de las competencias a su cargo.

TABLA 2.1: Estado de las Transferencias de Competencias a noviembre de 2004

Sector	Competencias Transferidas		Convenios suscritos pero no ejecutados		Competencias solicitadas en trámite	
	Consejos Provinciales	Municipios	Consejos Provinciales	Municipios	Consejos Provinciales	Municipios
Agricultura					2	5
Ambiente		1	8	59		9
Bien. Social		11	1	44		1
Educación		3				14
Salud				5		2
Tránsito		2				3
Turismo		41		19		
Vialidad						1
Vivienda		2				8
Aeropuertos		2		1		


Fuente: Vallejo y Bermúdez (2006).

nes internacionales, la política económica y tributaria del Estado, y la gestión del endeudamiento externo (Monsalve Vintimilla, 2007).

El modelo territorial que instauró la Constitución de 1998, por tanto, era compatible con una estructura de gobierno altamente descentralizada, que sin embargo nunca llegó a materializarse. En efecto, tal y como puede apreciarse en la Tabla 2.1, a mediados de la pasada década (siete años después de la aprobación de la nueva Constitución) tan solo se habían transferido competencias (principalmente en las áreas de turismo, ambiente y agricultura) a 41 de los 219 municipios que existían en el país (Vallejo y Bermúdez, 2006).⁹ En aquel momento, no se había transferido todavía ninguna nueva competencia a los Consejos Provinciales, evidenciando el nulo avance que el proceso de descentralización logró a ese nivel intermedio de gobierno.

⁹ De acuerdo a Vallejo y Bermúdez (2006), existían 2,200 competencias generales y más de 18,000 individuales susceptibles de ser descentralizadas, de las que tan solo se descentralizaron 65, dando una idea de lo baja que fue la proporción de las mismas que se había logrado transferir a mediados de la pasada década.

Una de las principales razones por las que el proceso de descentralización no avanzó como hubiera podido esperarse es que, a pesar de la amplitud del universo de competencias potencialmente transferibles arriba mencionado, la Constitución de 1998 no definió ninguna obligatoriedad al respecto de qué responsabilidades deberían asumir los gobiernos locales ecuatorianos. En efecto, la Carta Magna establecía que únicamente serían traspasadas aquellas competencias que éstos solicitaran expresamente al Gobierno central, siempre y cuando se demostrara que tenían la capacidad de ejercerlas. Para ello se requería la firma de convenios individuales entre el Gobierno central y cada uno de los gobiernos subnacionales que solicitaran el traspaso de competencias en los que se estipularía, además de las competencias a ser traspasadas, los recursos que el Estado debería transferir para hacer posible su ejecución. Dada la naturaleza de este mecanismo de traspaso de competencias, el modelo de descentralización que instauró la Constitución de 1998 recibió el apelativo de “uno



a uno” o, como vino a conocerse peyorativamente, de “a la carta” (Bedón, 2011).

Otro factor que llevó a que el modelo de organización territorial introducido por la Constitución de 1998 lograra los escasos resultados que se evidencian en la Tabla 2.1 es la crisis económica que estalló en 1999. Los problemas fiscales por los que atravesó el Gobierno a consecuencia de dicha crisis redujeron la disponibilidad de recursos con los que instrumentalizar el proceso de descentralización, contribuyendo a explicar las dificultades que caracterizaron a la negociación, firma y ejecución de los convenios de transferencia de competencias (Monsalve Vintimilla, 2007).¹⁰ Otro de los efectos de la crisis fue el de reavivar al movimiento autonomista (principalmente en la costa), erosionando así los consensos que hubieran podido generarse en torno al modelo constitucional de transferencia de competencias (Barrera, 2007).¹¹ Finalmente, las dificultades económicas y financieras por las que atravesó el país dieron lugar a un periodo de gran inestabilidad política evidenciada en la sucesión de derrocamientos que se produjo entre finales de los 90 y mediados de la pasada década. Este contexto de inestabilidad truncó la continuidad y confluencia de intereses que hubiera sido necesaria para implementar con éxito una reforma profunda de la estructura territorial del Estado ecuatoriano (Hurtado, 2007).

La literatura ha identificado igualmente otros defectos en el diseño del modelo de descentralización instaurado en 1998 que contribuyen a explicar sus escasos resultados. Cabe destacar especialmente el relativo a la falta de coherencia horizontal que fomentaba el modelo al permitir que muni-

cipios y consejos provinciales solicitaran el ejercicio de competencias diferentes, en un proceso propenso a responder a intereses políticos locales débilmente relacionados con las necesidades de desarrollo del país en su integralidad (Faust et al., 2008; Monsalve Vintimilla, 2007). Relacionado con el punto anterior, se ha argumentado que tanto la distribución regresiva del gasto público en territorio como la asimetría en la asunción de competencias que eran inherentes al modelo constituían una receta para agudizar las inequidades interterritoriales que caracterizan al país, en lugar de contribuir a un necesario cierre de las brechas entre municipios y provincias con distintos niveles de desarrollo (Carrión, 2007). Asimismo, se ha señalado que el esquema de 1998 asignaba recursos (por la Ley del 15%) a los GAD sin claridad en cuanto a sus responsabilidades de gasto, permitiendo que durante la pasada década se expanda el gasto público subnacional sin que ello haya generado resultados claros en cuanto a los servicios prestados a la ciudadanía (CNC-SENPLADES, 2012).

Una vez constatados los exiguos resultados que en materia de descentralización estaba logrando el modelo de 1998, a mediados de la pasada década empezaron a surgir nuevas propuestas para reorganizar la estructura territorial del Estado. Así, bajo el liderazgo de los alcaldes de Quito y Guayaquil, en 2006 varias autoridades locales lograron que se presentase al Congreso Nacional un proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonomo (Barrera, 2007). En esencia, el proyecto planteaba la posibilidad de que varias entidades locales se agrupasen voluntariamente en un régimen autonomo que les permitiera alcanzar un mayor nivel de autogobierno. Este proyecto, sin embargo, no prosperó tras la victoria electoral de Rafael Correa en 2006, si bien como se verá más adelante algunos de sus elementos fueron recogidos en la Constitución de 2008. Una de las primeras acciones del gobierno de Rafael Correa fue llamar a consulta popu-

¹⁰ Una dificultad añadida fue que el costeo de la provisión de servicios públicos no estaba debidamente territorializado, complicando la determinación de los recursos financieros que deberían acompañar la transferencia de competencias a los gobiernos seccionales (Barrera, 2007).

¹¹ Ya en 1999, tan solo un año después de la aprobación de la nueva Constitución, varias provincias de la Costa y la Amazonía propusieron la adopción de un nuevo modelo de autonomía provincial, y en el año 2000 el Presidente Noboa llegó a circular un anteproyecto de Ley orgánica de autonomías provinciales que nunca llegó a ser aprobado (Barrera, 2007).

lar para instaurar una Asamblea Constituyente, en la que entre otras cuestiones se debatirían los términos de una reforma del Estado. Es precisamente la Constitución que elaboró dicha Asamblea Constituyente la que sentó las bases del modelo actual de descentralización.

Normas y políticas

A continuación se resumen las normas y políticas que rigen las finanzas subnacionales ecuatorianas desde 2008, descripción que se articula en torno a los cuatro componentes que caracterizan a todo sistema de relaciones fiscales intergubernamentales: (i) las responsabilidades de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno; (ii) la asignación de impuestos y otras fuentes de ingresos propios; (iii) el esquema de transferencias intergubernamentales; (iv) el acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. Esta sección se nutre principalmente de la Constitución de 2008¹² y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), los dos pilares normativos del proceso de descentralización en curso. Se basa igualmente en otros documentos que delinear la orientación estratégica de las políticas públicas que en este ámbito se están implementando en el país: el Plan Nacional del Buen Vivir de 2013–2017, y el de 2009–2013, el Plan Nacional de Descentralización 2012–2015, las rendiciones de cuentas del Consejo Nacional de Competencias, y los informes de transferencia de nuevas competencias a los gobiernos seccionales.

Asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales

El Artículo 1 de la Constitución de 2008 define al Ecuador como un Estado unitario, intercultural y plurinacional, organizado en forma de República

¹² La Constitución ecuatoriana fue aprobada por referéndum el 28 de septiembre de 2008 y entró en vigor el 20 de octubre de dicho año.

y gobernado de manera descentralizada. La Constitución establece igualmente que los gobiernos subnacionales (Gobiernos Autónomos Descentralizados o GAD) gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Por su parte, el COOTAD desarrolla estos principios constitucionales, unifica la legislación ecuatoriana en materia de organización territorial, y regula las características específicas de las funciones ejecutiva, legislativa y de participación ciudadana en los GAD pertenecientes a los distintos niveles de gobiernos. De acuerdo con estos dos pilares normativos del proceso de descentralización en curso, el objetivo último del sistema de organización territorial instaurado en 2008 es impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en el territorio nacional, a fin de garantizar la equidad interterritorial y alcanzar niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población.

Ecuador cuenta en la actualidad con 24 provincias, 221 municipios, y 816 parroquias rurales, que junto con el Gobierno Central conforman la estructura territorial del Estado. Adicionalmente, la Constitución y el COOTAD plantearon el objetivo de constituir en un plazo máximo de 8 años (hasta 2016) otro nivel intermedio de gobierno: las regiones autónomas. Las mismas aglutinarían a dos o más provincias contiguas con una superficie superior a 20,000 kilómetros cuadrados y un número de habitantes superior al 5% de la población nacional, y tendrían competencias exclusivas similares a las de las provincias (ver Tabla 2.2). El marco legal vigente asigna a las provincias la iniciativa de agruparse voluntariamente para conformar dichas regiones y elaborar sus estatutos de autonomía, si bien otorga al Presidente de la República la potestad de resolver la situación de aquéllas que no hubieran concluido el proceso en el plazo previsto. A pesar de lo anterior, todavía no ha logrado constituirse ninguna región autónoma, y los

TABLA 2.2: Competencias Exclusivas por Nivel de Gobierno

Estado central	Provincias	Municipios y Distritos Metropolitanos	Parroquias rurales
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Defensa nacional, protección interna y orden público ◆ Relaciones internacionales ◆ Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio ◆ Planificación nacional ◆ Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, comercio exterior y endeudamiento ◆ Las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda ◆ Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales ◆ Las que corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales ◆ El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos ◆ Los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales ◆ El control y administración de las empresas públicas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, cantonal y parroquial ◆ Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas ◆ Ejecutar en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas ◆ La gestión ambiental provincial ◆ Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego ◆ Planificar la actividad agropecuaria ◆ Fomentar las actividades productivas provinciales ◆ Gestión de la cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial ◆ Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo ◆ Planificar, construir y mantener la vialidad urbana ◆ Servicios de agua potable, saneamiento y manejo de desechos sólidos ◆ Tránsito y transporte público ◆ Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo ◆ Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón ◆ Catastros inmobiliarios urbanos y rurales ◆ Regular y controlar el uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas ◆ Explotación de materiales áridos y pétreos ◆ Prevención, protección, socorro y extinción de incendios ◆ Gestión de la cooperación internacional 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial ◆ Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia ◆ Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural ◆ Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente ◆ Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno ◆ Promover la organización de los ciudadanos de las comunas ◆ Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos ◆ Gestión de la cooperación internacional

Fuente: Constitución del Ecuador.

propios Prefectos provinciales propusieron una enmienda a la Constitución de 2008 que eliminaría el plazo máximo de 8 años para su creación (Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, 2014). Dicha enmienda fue aprobada en diciembre de 2015, con lo que la constitución de los GAD regionales ha quedado pospuesta hasta nueva orden.

Es por esta razón que este hipotético nivel intermedio de gobierno no se toma en cuenta de aquí en adelante.

Por otra parte, el modelo ecuatoriano de descentralización contempla la existencia de tres tipos de regímenes especiales: los Distritos Metropolitanos para cantones contiguos en los que exista conur-

baciones que alberguen al menos al 7% de la población nacional y que decidan voluntariamente constituirlos,¹³ la provincia de Galápagos,¹⁴ y las llamadas Circunscripciones Territoriales Indígenas y Pluriculturales. Hasta la fecha, se ha constituido el Distrito Metropolitano de Quito, no habiéndose completado un proceso similar en el caso de Guayaquil. Por su parte, el avance ha sido limitado en lo que respecta a la conformación de Circunscripciones Territoriales Indígenas y Pluriculturales.¹⁵

El principal aporte de la reforma territorial del Estado iniciada en 2008 es que, a diferencia del modelo anterior, define de manera clara las responsabilidades de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno. Para ello, la Constitución y el COOTAD introdujeron un mecanismo de asignación de competencias de carácter obligatorio y progresivo. De este modo se pretendía eliminar la discrecionalidad que caracterizaba al modelo “uno a uno” y homogeneizar las competencias a asumir por los gobiernos seccionales ubicados a un mismo nivel.¹⁶ Otra característica del mecanismo de asignación de competencias vigente en la actualidad es que es definitivo, eliminando así la posibilidad de que los GAD opten por renunciar a las responsabilidades de gobierno que se les asigne.

13 El procedimiento constitucional para crear Distritos Metropolitanos es similar al de las regiones. Las competencias de los distritos metropolitanos autónomos son las mismas que las de los municipios, y adicionalmente pueden asumir las de los gobiernos provinciales y regionales.

14 El régimen especial a la provincia de Galápagos se justificó por la necesidad de asegurar la conservación de su patrimonio natural, justificando, por ejemplo, la regulación de los flujos migratorios internos hacia el archipiélago.

15 Las Circunscripciones Territoriales (CTIs) constituyen el principal instrumento dispuesto por la Constitución para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos ancestrales. Tras consulta popular podrán constituirse como CTIs las parroquias, provincias o cantones con presencia mayoritaria de un determinado grupo étnico, de tal manera que sean sus propias autoridades las que preserven los derechos colectivos de sus pueblos y velen por el cumplimiento de los principios de pluriculturalidad e interculturalidad. A pesar de la consagración de este derecho en la Constitución y de que en 2009 el Estado llegó a suscribir un convenio con organizaciones indígenas que esbozó la hoja de ruta para establecer CTIs, todavía no se ha logrado constituir ninguna (Ortiz, 2014).

16 No obstante, el modelo es compatible con modelos diferenciados de gestión en función de las características y necesidades específicas de cada GAD. Es el caso de la competencia de transporte y vialidad, para el que se distinguió entre 3 modelos de gestión con responsabilidades diferenciadas.


La Tabla 2.2 presenta las competencias exclusivas asignadas por la Constitución a los distintos niveles de gobierno.¹⁷ Tal y como puede apreciarse en la misma, las competencias exclusivas que se asigna al Gobierno Central son más amplias que bajo el marco constitucional de 1998, con lo que el universo de responsabilidades de gasto descentralizables bajo el sistema actual es más limitado. Sin embargo, las competencias exclusivas que obligatoriamente deben asumir Provincias, Municipios y Juntas Parroquiales son más amplias que las que en la mayoría de los casos lograron transferirse a los gobiernos seccionales bajo el modelo “uno a uno” anterior.¹⁸ Ello implica que la implementación del nuevo modelo de organización territorial está resultando en un traspaso real de responsabilidades de gobierno a los GAD, y por tanto en una cierta profundización del proceso de descentralización del Estado.

Otra novedad relevante del esquema de descentralización vigente en la actualidad es su fortalecida dimensión institucional. A tal efecto, el COOTAD define al Sistema Nacional de Competencias como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. Establecido en 2011, el Consejo Nacional de Competencias (CNC) es el órgano técnico de este sistema, y por ende juega un rol central en la organización e implementación del proceso de descentralización en curso.¹⁹ Por una parte, el CNC regula las competencias cuya titularidad corresponde a los gobiernos seccionales y evalúa su gestión. Por otra coordina la transferencia de nuevas competencias mediante un proceso que incluye la evaluación de la capacidad operativa de los distintos GAD para

17 A diferencia de las concurrentes, las competencias exclusivas se definen como aquellas cuya titularidad corresponde a un único nivel de gobierno.

18 Adicionalmente, el esquema actual contempla la posibilidad de seguir profundizando el proceso de descentralización, mediante el traspaso de otras competencias no incluidas en el listado de las exclusivas, como son las llamadas competencias adicionales y residuales.

19 El CNC está compuesto por un delegado del Presidente de la República, y por un representante de cada uno de los tres niveles de gobierno.



asumir responsabilidades de gasto adicionales, el eventual diseño de modelos de gestión diferenciados en función de las realidades locales, y el cálculo de los recursos con los que será necesario acompañar a la transferencia de la competencia.

Para esto último, el COOTAD contempla la constitución de comisiones de costeo cuya función es la de elaborar informes vinculantes sobre los recursos necesarios para la asunción de nuevas competencias por parte de los GAD. Estos análisis, que ya se han completado en los casos de la competencia de riego y drenaje y de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, se preparan sobre la base de los siguientes insumos: (i) una estimación de los costos directos e indirectos asociados a la prestación de los bienes y servicios públicos que implica la nueva competencia; (ii) el gasto que el Gobierno Central destinó a la prestación de dichos servicios en los últimos cuatro años; (iii) los ingresos propios que pudieran venir asociados al ejercicio de la competencia a ser descentralizada.

Finalmente, el CNC es responsable de resolver eventuales conflictos de competencia que pudieran surgir entre los distintos niveles de gobierno, y de diseñar y ejecutar políticas para otorgar asistencia técnica y velar por el fortalecimiento institucional de los GAD. Asimismo, bajo la coordinación de SENPLADES,²⁰ el CNC elabora y ejecuta el Plan Nacional de Descentralización, que para el periodo 2012-2015 se marcó los siguientes objetivos estratégicos: (i) garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; (ii) impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; (iii) garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales. Las metas

²⁰ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es el ente encargado de la planeación que elabora, entre otros, el Plan Nacional del Buen Vivir.

que incluía el Plan de Descentralización incluían la de haber costeado y transferido el 100% de las competencias exclusivas constitucionales a 2015, someter al menos al 50% de los GAD correspondientes a cada nivel de gobierno a un programa de fortalecimiento institucional, y poner en marcha un sistema de información integral sobre la descentralización.

De entre los principales avances logrados durante los primeros años de vida del Sistema Nacional de Competencias está el haber completado la transferencia a los GAD de las siguientes responsabilidades de gobierno: (i) riego y drenaje a los GAD provinciales (incluyendo la transferencia de sistemas de riego público que se encontraban en manos del gobierno central); (ii) tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los GAD metropolitanos y municipales, distinguiendo entre 3 modelos de gestión más o menos amplios en función de las necesidades de los GAD; (iii) gestión de la cooperación internacional no reembolsable a los tres niveles de gobierno (Consejo Nacional de Competencias, 2015).

Adicionalmente, la CNC ha regulado el ejercicio de las siguientes competencias: el control de la explotación de materiales áridos y pétreos (cantones); la gestión ambiental (tres niveles de gobierno); el fomento de las actividades productivas (gobiernos provinciales y parroquias rurales); la planificación, construcción y mantenimiento de la red vial (tres niveles de gobierno); los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios (municipios); la gestión concurrente de dragado, relleno sanitario y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros (provincias); y la gestión concurrente de forestación y reforestación (provincias y parroquias rurales).

Asignación de impuestos e ingresos propios

Los ingresos propios previstos para los GAD por el sistema ecuatoriano de descentralización fiscal están compuestos esencialmente por impuestos, tasas, contribuciones especiales de mejora, y en menor medida por la renta de inversiones, multas, y venta

de bienes, servicios y activos no financieros. En lo que respecta a los impuestos, el COOTAD concentra la facultad tributaria de los GAD al nivel de los municipios. En efecto, tan solo contempla un impuesto de beneficio provincial (un uno por mil adicional al impuesto de alcabalas recaudado por los municipios), mientras que las Juntas Parroquiales no están facultadas para recaudar tributos a menos que ese derecho les venga delegado por otros niveles de gobierno. En el caso de los municipios, la Ley prevé los tributos que se detallan en la Tabla 2.3, regulando la determinación tanto de la base imponible como de


la tarifa de esos impuestos. Para algunos de ellos, el COOTAD establece una banda, permitiendo que cada GAD fije el tipo impositivo dentro de los límites de la misma, mientras que para otros la tarifa del impuesto está fijada por Ley.

Al margen de los impuestos, el COOTAD otorga a los GAD provinciales y municipales la potestad de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y territorio. De nuevo, son los municipios

TABLA 2.3: Principales Impuestos Municipales

Tributo	Base Tributaria	Tarifa
Impuesto sobre la propiedad urbana	Valor de las propiedades urbanas (suelo y edificaciones)	De 0,25% a 5%
Impuesto a los predios rurales	Valor de las propiedades rurales (terrenos, edificaciones, maquinaria agrícola, ganado, plantaciones agrícolas y forestales)	De 0,25% a 3%
Impuesto de alcabalas	Valor de las transacciones relacionadas con la adquisición de bienes inmuebles	1%
Impuestos a los vehículos	Avalúo de los vehículos	Tarifa fija para vehículos de un determinado valor, que va de \$0 para vehículos con un avalúo inferior a \$1.000 a \$70 para vehículos con un avalúo superior a \$40.000
Impuesto a los espectáculos públicos	Valor del precio de las entradas	10%
Impuesto de patentes municipales y metropolitanas	Patrimonio de las personas naturales o jurídicas que ejerzan permanentemente actividades económicas en el cantón	De \$10 a \$25.000
Impuesto sobre los activos totales	Activos totales de las personas naturales o jurídicas con establecimiento en el respectivo cantón, que ejerzan permanentemente actividades económicas	1,5%
Impuesto a las utilidades en las transferencias de predios urbanos y plusvalías en los mismos	Valor de las utilidades y plusvalías que provengan de la transferencia de bienes inmuebles	10% (porcentaje modificable por ordenanza)

Fuente: COOTAD.



los que disponen de un mayor espacio para generar estas fuentes de ingresos, al tener la potestad de cobrar tasas por aferición de pesas y medidas, aprobación de planos e inspecciones a construcciones, servicio de agua potable y alcantarillado, recolección de basuras, y control de alimentos, y habilitación y control de comercios e industrias. Asimismo, los cantones pueden percibir contribuciones especiales de mejora por construcción de vías, repavimentación urbana, aceras y cercas, obras de agua y saneamiento, desecación y relleno de quebradas, plazas, parques y jardines entre otros (CNC-SENPLADES, 2012).

Por su parte, los gobiernos provinciales disponen esencialmente de la potestad de establecer contribuciones especiales por mejoramiento vial que se aplican sobre la base del valor de la matriculación vehicular. En el caso de las parroquias rurales, la generación de ingresos propios se circunscribe a aquéllos que puedan derivarse de la administración y el uso de la infraestructura y el espacio público parroquial.

Sistema de transferencias intergubernamentales

La Constitución de 2008 estableció los principios fundamentales que rigen el sistema ecuatoriano de transferencias intergubernamentales, cuestión cuya dimensión distributiva será analizada más en detalle en el Capítulo 5 de esta publicación. De acuerdo a la Constitución, los GAD participan de al menos el 15% de los ingresos permanentes del Estado y del 5% de los no permanentes, exceptuados los correspondientes al endeudamiento público.²¹ Estos recursos serán distribuidos de acuerdo a los siguientes criterios: (i) el tamaño y densidad de la población; (ii) las

21 Los ingresos permanentes se definen como aquéllos que el Estado percibe de manera continua, periódica y predecible, y que no ocasionan la disminución de la riqueza nacional. Ese es el caso, por ejemplo, de la recaudación de impuestos. Los ingresos no permanentes se definen como aquéllos que el Estado recibe de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. Este tipo de ingresos puede ocasionar una disminución de la riqueza nacional. Se incluye en los mismos los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, así como aquellos provenientes de la venta de activos y del endeudamiento público.

necesidades básicas insatisfechas de la población residente en cada GAD; (iii) los logros de cada gobierno municipal en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, y del plan de desarrollo del GAD. Asimismo, la Constitución establece que aquellos GAD en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad. Por último, la Carta Magna impone que las competencias que asuman los GAD sean transferidas con los correspondientes recursos económicos.

Desarrollando los preceptos constitucionales anteriormente enunciados, el COOTAD distingue entre tres tipos de transferencias: (i) aquéllas provenientes de la preasignación de los ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado (PGE); (ii) las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; (iii) las transferencias destinadas a compensar a los GAD por la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables en su territorio. De éstas, la más importante en términos cuantitativos es la primera, cuyo objetivo es “garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, independientemente del lugar de residencia, para lograr equidad territorial”.²²

Tal y como detalla la Figura 2.1, de acuerdo al COOTAD los GAD participan del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes (exceptuando los de financiamiento) del PGE. El 27% de estos recursos se asignan a los GAD provinciales, el 67% a los municipios, y el 6% restante a las juntas parroquiales. Por su parte, el monto que recibe cada nivel de gobierno se reparte entre los respectivos GAD mediante la aplicación del llama-

22 Artículo 191, COOTAD.

TABLA 2.4: Ponderación de los Criterios de Reparto de las Transferencias^a

	Nivel de Gobierno		
	Provincia	Cantón	Parroquia
Tamaño de la Población	10%	10%	15%
Densidad poblacional	14%	13%	15%
Necesidades Básicas Insatisfechas	53%	50%	50%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5%	5%	5%
Capacidad fiscal	2%	6%	0%
Esfuerzo administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD	10%	10%	10%

^a Dentro del criterio poblacional, es importante hacer notar que como medida de acción afirmativa la fórmula da una mayor ponderación a la población rural (120%) y a la población de las zonas fronterizas (150%).

do Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos. El mismo distingue entre dos componentes de estas transferencias:

- ♦ El **Componente A** está determinado por el monto nominal de transferencias que recibió cada GAD en 2010, asegurando que como mínimo los gobiernos seccionales recibirán anualmente esa base de recursos para operar.
- ♦ El **Componente B** está determinado por la diferencia entre el monto agregado de esta categoría de transferencias para el año (21% de los ingresos permanentes más el 10% de los no permanentes) y el monto de las transferencias que los GAD recibieron en 2010 (componente A). Para cada nivel de gobierno (GAD provinciales, cantonales y parroquiales), este monto se reparte aplicando una fórmula²³ que incluye los criterios que se resumen en la Tabla 2.4 (SENPLADES, 2012).

El COOTAD también impone restricciones en cuanto al destino de las transferencias del Presupuesto General del Estado, estableciendo que

con las mismas los GAD podrán financiar hasta el 30% de sus gastos permanentes, y como mínimo el 70% de sus gastos no permanentes.

El segundo tipo de transferencias que contempla el COOTAD está destinado a financiar nuevas competencias, siendo el objetivo de las mismas el asegurar que los GAD contarán con un volumen suficiente de recursos para asegurar estándares mínimos de prestación de sus servicios. Hasta la fecha este segundo tipo de transferencias ha financiado el ejercicio de dos competencias: (i) riego y drenaje; (ii) tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. De acuerdo al CNC, entre 2012 y 2014 se transfirieron US\$164,5 millones a las provincias por concepto de la primera de estas competencias, mientras que los municipios recibieron US\$91,7 millones por la segunda.

Finalmente, el COOTAD ratifica un tercer tipo de transferencias que aquellos GAD en los que se explotan recursos naturales no renovables ya venían recibiendo al amparo la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (2003), y de la Ley 047 de Asignaciones para Provincias por Venta de Energía de INECEL (1989). La primera de estas leyes establece que las provincias amazónicas recibirán un dólar por cada barril de petróleo extraído en el Oriente del país y comercializado en los mercados

²³ El COOTAD contempla un mecanismo para que las ponderaciones de la fórmula se modifiquen periódicamente con el objeto de reforzar el aporte del modelo a la equidad territorial.

interno y externo.²⁴ Por su parte, la Ley 047 asigna el 5% de la facturación por venta de energía de varias centrales hidroeléctricas a las provincias del Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua.²⁵

Acceso al crédito de los GAD

Finalmente, la tercera fuente de recursos a la que tienen acceso los gobiernos seccionales ecuatorianos es el endeudamiento público. Al igual que en el caso del Gobierno Central, para los GAD rige la limitación del uso de los recursos de endeudamiento, que solo podrán destinarse a egresos no permanentes, en esencia proyectos de inversión con un horizonte de mediano y largo plazo. Por otra parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas incorpora una regla fiscal que establece los siguientes dos límites al endeudamiento de los GAD:

- ◆ El saldo de su deuda pública no podrá superar el 200% de sus ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.
- ◆ El monto total del servicio anual de la deuda, incluyendo pagos de amortización e intereses, no podrá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

La Ley ecuatoriana prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los GAD que sobrepasen estos límites, los cuales deberán obligatoriamente someterse a un plan de fortalecimiento

24 Estos recursos se distribuyen del siguiente modo: (i) un 58% de los mismos se asignan a los municipios amazónicos para financiar proyectos de agua potable y alcantarillado sanitario, regeneración urbana, tratamiento de desechos sólidos y aguas servidas, salud, educación y desarrollo productivo y empresarial; (ii) un 28% se asignan a los Consejos Provinciales de la región amazónica para proyectos de vialidad, infraestructura educativa, alcantarillado sanitario y agua potable, programas de prevención preservación y conservación del ambiente, biodiversidad, áreas naturales protegidas, y manejo de ecosistemas; (iii) el 9% se destina al fondo regional amazónico administrado por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, y financia principalmente proyectos para el transporte aéreo de acción cívica, ambulancia aérea y transporte fluvial y la preservación y recuperación de los recursos naturales y la biodiversidad; (iv) el 5% restante se destina a las Juntas Parroquiales amazónicas.

25 Las asignaciones que contempla la Ley 047 se derivan de las ventas de tres centrales hidroeléctricas: Paute, Pisayambo y Agoyan. La Ley establece igualmente los criterios que se utilizarán para distribuir los recursos provenientes de los ingresos de cada una de estas centrales entre los GAD de la zona.

fiscal bajo la tutela del Ministerio de Finanzas para reconducir sus niveles de endeudamiento dentro del margen permitido. Adicionalmente, cabe resaltar que para cualquier operación de endeudamiento con un acreedor externo, los GAD han de contar con la autorización del Ministerio de Finanzas.

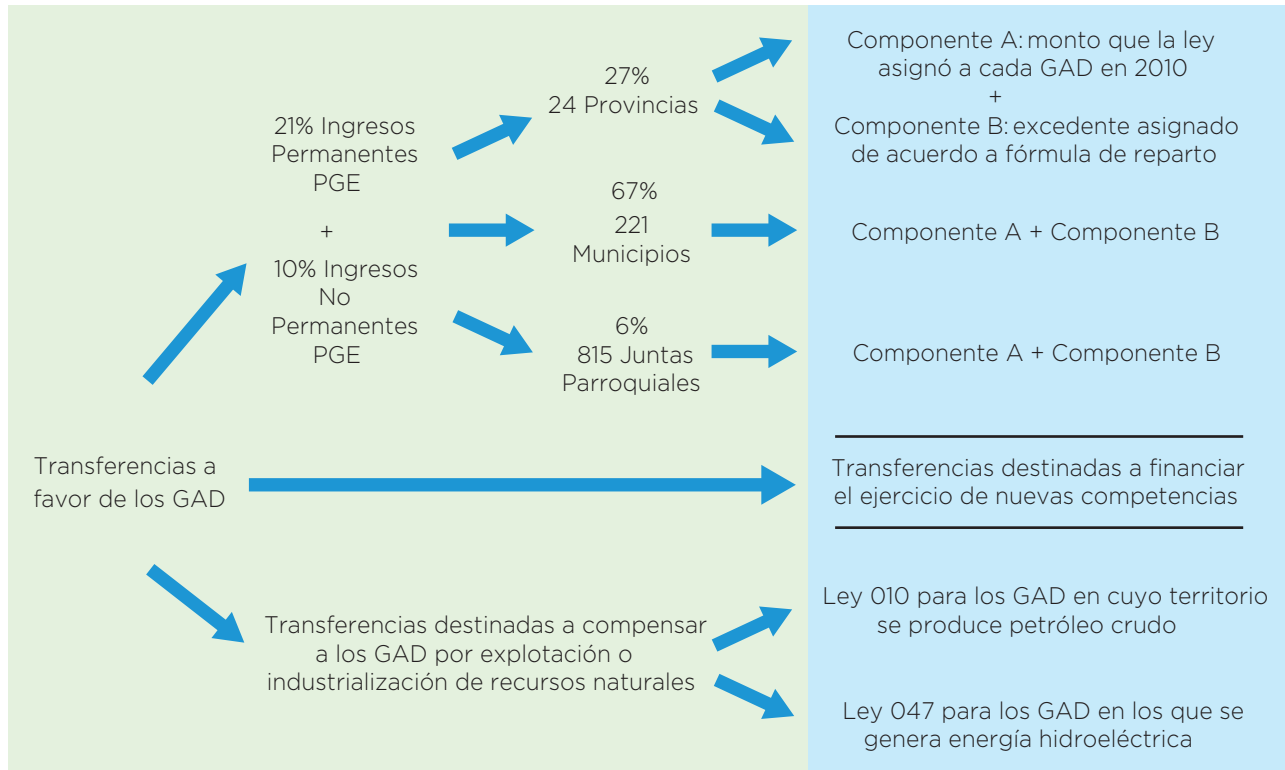
Algunos indicadores agregados

La tercera sección de este capítulo pretende dimensionar el alcance del proceso de descentralización fiscal en el que Ecuador se halla inmerso. Para ello, se presenta la evolución de un conjunto de indicadores agregados del sistema entre 2000 y 2014.

El Gráfico 2.1 muestra la evolución del gasto público subnacional, así como la composición de dicho gasto por niveles de gobierno. Durante el periodo analizado el crecimiento acumulado por el gasto de provincias, municipios y parroquias rurales fue de 1,278% en términos nominales y de 363% en términos reales, alcanzando un monto de US\$4,710 millones en 2014, aproximadamente el 4.7% del PIB. Se aprecia igualmente que el crecimiento en el peso del gasto público subnacional fue particularmente marcado entre el año 2000 y el 2008, habiendo pasado durante ese periodo de representar el 1.9% del PIB a representar el 4.9% de la economía nacional. Desde entonces, se ha producido una moderada caída en el peso del gasto público subnacional sobre el PIB.

Históricamente, los municipios han presentado niveles de gasto público sustancialmente más elevados que los gobiernos provinciales, lo que se explica por la mayor amplitud de las competencias que tienen a su cargo. En efecto, entre 2000 y 2014 los municipios ejecutaron el 74% del gasto subnacional total en el país, frente al 23% en el caso de las provincias. Sin embargo, tras la aprobación de la Constitución de 2008 se aprecia un aumento en la participación del gasto provincial sobre el gasto total de los GAD, que pasó de un 21.3% en el pro-

FIGURA 2.1: Tipología de transferencias del PGE a los GAD



Fuente: COOTAD.

medio de 2000–2008 a un 24% en el promedio de 2009–2014.²⁶ Asimismo, la Gráfica 2.1 permite apreciar que el peso de las parroquias rurales en el gasto subnacional total es relativamente marginal (2.9% del gasto total entre 2000 y 2014 corresponden a este nivel de gobierno), si bien ha aumentado en los últimos años a raíz de una mayor participación de este nivel de gobierno en las transferencias del gobierno central, que el COOTAD estableció en un 6% del total. Así, en 2014 el gasto de las parroquias rurales representó el 4.7% del gasto subnacional total.

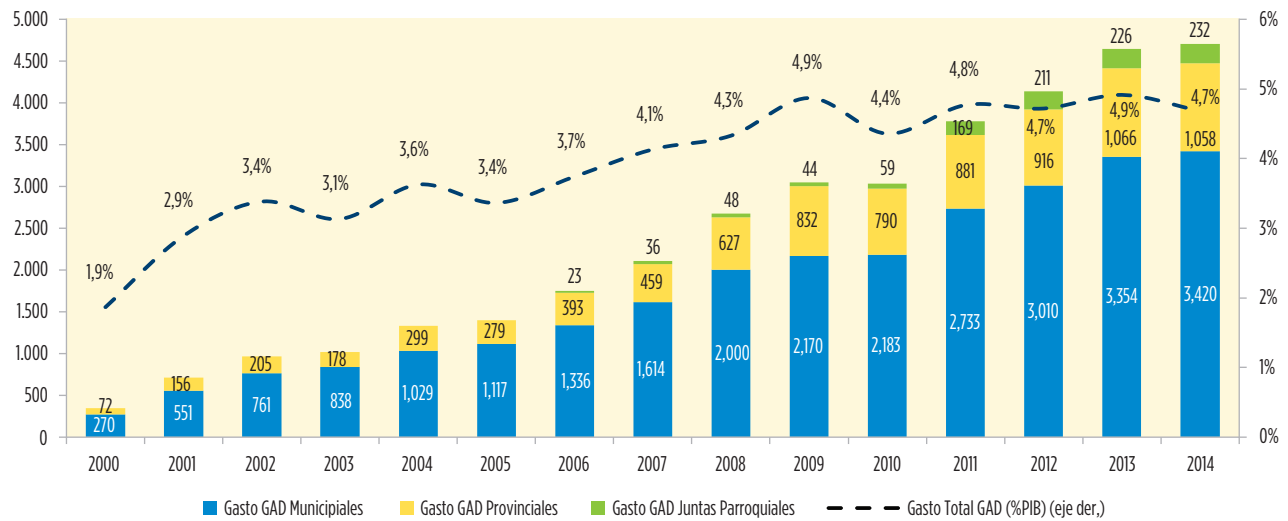
La Gráfica 2.2 permite visualizar cómo ha evolucionado la participación del gasto público sub-

²⁶ A este salto contribuyen especialmente los datos correspondientes a 2009 y 2010, años en los que la participación del gasto provincial sobre el gasto subnacional total se ubicó por encima del 26%. Posteriormente, la participación del gasto provincial sobre el gasto total cayó, y en los últimos años ha oscilado en torno al 24%.

nacional sobre el gasto público total. Se aprecia que dicha participación aumentó durante la primera mitad de la pasada década, alcanzando su nivel más alto entre 2006 y 2007: en dichos años por cada 4 dólares de gasto público del Gobierno Central se gastaba aproximadamente 1 dólar al nivel de municipios, y provincias. Desde entonces, se ha producido una disminución relativa de la participación de los GAD en el gasto público total que se explica por el mayor dinamismo que ha presentado el gasto del gobierno central. Ello ha llevado a que en 2014 el gasto público ejecutado por los GAD representase el 18% del gasto del gobierno central y el 11% del gasto público del Sector Público No Financiero.

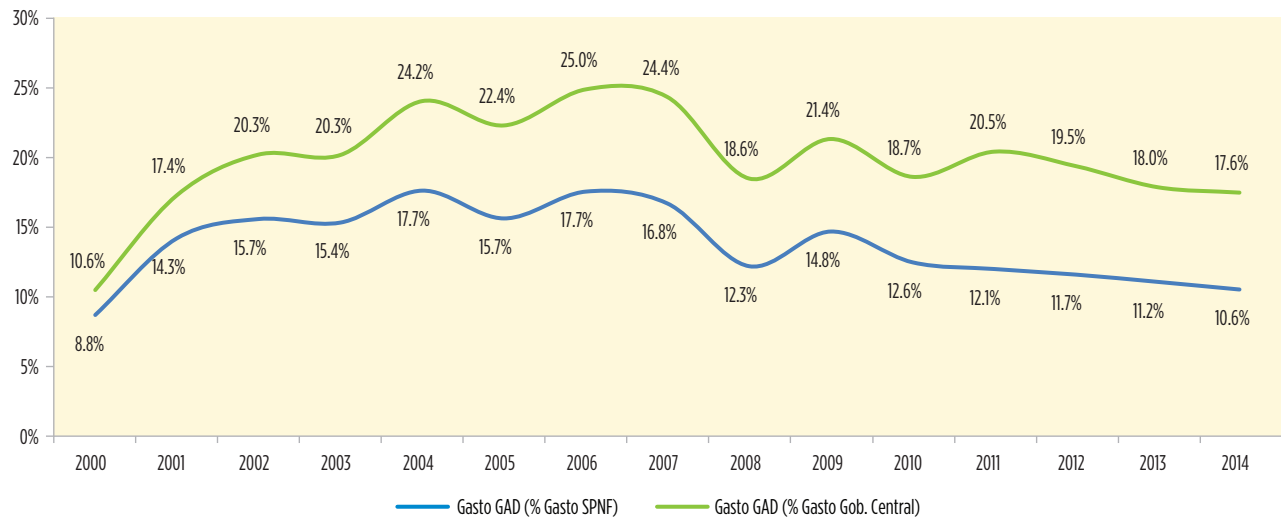
En cuanto a la composición del gasto, los datos expuestos en la Gráfica 2.3 evidencian que si bien la

GRÁFICA 2.1: Gasto Público de los GAD, 2000–2014
(Millones US\$ y % del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco de Desarrollo del Ecuador y Banco Central del Ecuador.

GRÁFICA 2.2: Gasto Público de los GAD, 2000–2014
(% Gasto del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero)



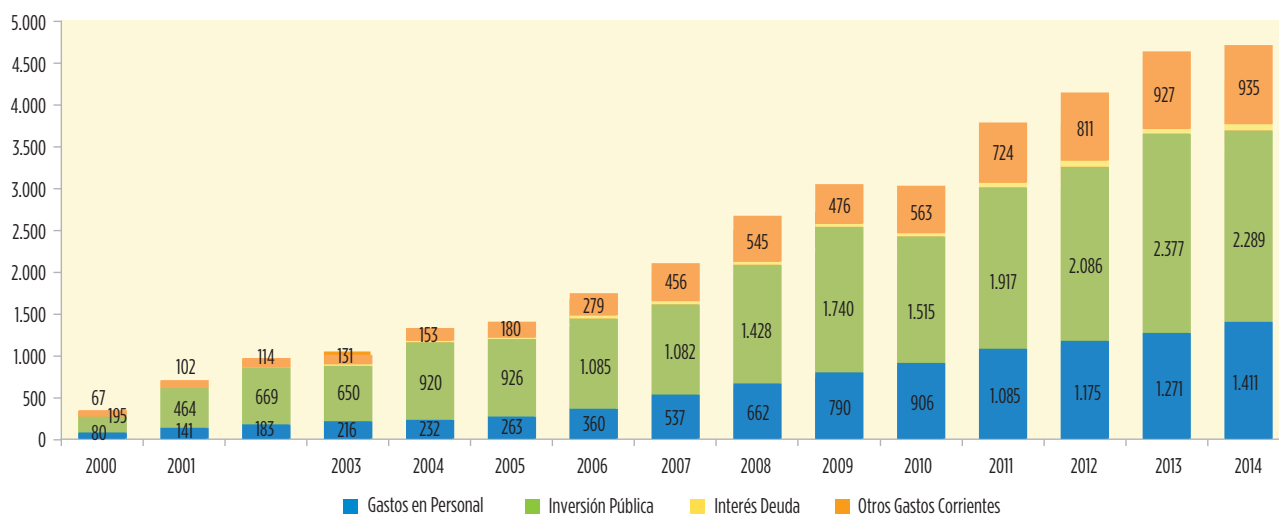
Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

inversión pública subnacional ha aumentado marcadamente en términos absolutos (desde US \$195 millones en 2000 hasta US\$2,289 millones en 2014), su participación en el gasto público total de provincias y municipios ha caído desde un 57% en 2002 hasta

un 48% en 2014.²⁷ Este movimiento se debe al fuerte crecimiento que ha experimentado el gasto corrien-

²⁷ Del análisis de la composición de ingresos y gastos subnacionales, se excluye a las Parroquias Rurales al no disponer información detallada al respecto de las mismas.

GRÁFICA 2.3: Composición del Gasto Público de los GAD, 2000-2014
(Millones US\$)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

te, que fue particularmente marcado en lo relativo a sueldos y salarios. En efecto, a partir del 2004 se produjo una expansión sostenida del gasto de personal, cuya participación sobre el total de gasto aumentó desde un 17% a un 30% en 2010, peso relativo en torno al cual se ha mantenido desde entonces.

La participación de los demás componentes que conforman el gasto corriente (compra de bienes y servicios, transferencias, y otros) aumentó igualmente entre 2002 y 2007, tras lo cual se estabilizó en torno al 18-19%. Por su parte, el gasto financiero que corresponde a los GAD por concepto de intereses sobre la deuda pública se ha mantenido a un nivel relativamente bajo durante el periodo estudiado, y todavía representa menos del 2% del gasto total, sugiriendo que la carga financiera que suponen las obligaciones contraídas por los GAD ecuatorianos es moderada.

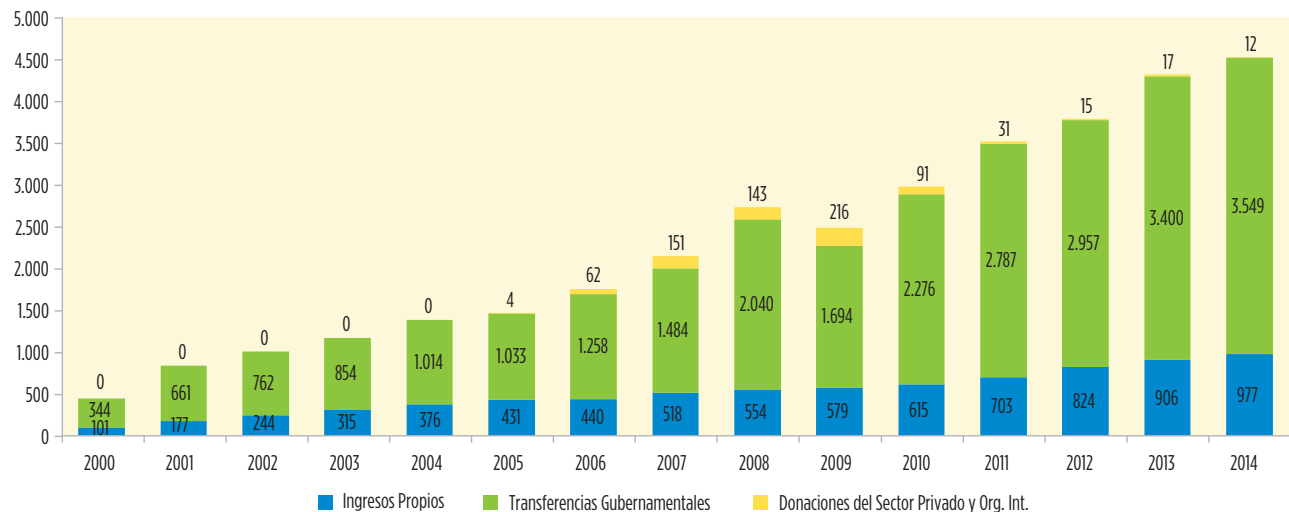
Pasando a analizar la estructura de los ingresos, la Gráfica 2.4 evidencia la importancia que tienen las transferencias intergubernamentales para sostener la operación de los gobiernos subnacionales ecuatorianos.

En efecto, las mismas aportaron cerca de las tres cuartas partes de los ingresos totales de los GAD entre 2000 y 2014, proporción que alcanzó el 78% en 2014. Por su parte, la participación de los ingresos propios fue del 22.4% (21.5% en 2014), mientras que las transferencias y donaciones provenientes del sector privado y del sector externo (organismos internacionales y gobiernos extranjeros) juegan un papel marginal en la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales.

La Gráfica 2.5 muestra la evolución reciente del desbalance fiscal vertical medido como porcentaje del PIB, y del coeficiente de desequilibrio vertical.²⁸ A lo largo del periodo considerado, el tamaño del desbalance vertical ha aumentado significativamente, pasando de 1.3% del PIB en el año 2000, a 3.7% del PIB en 2014. En cambio, el coeficiente de

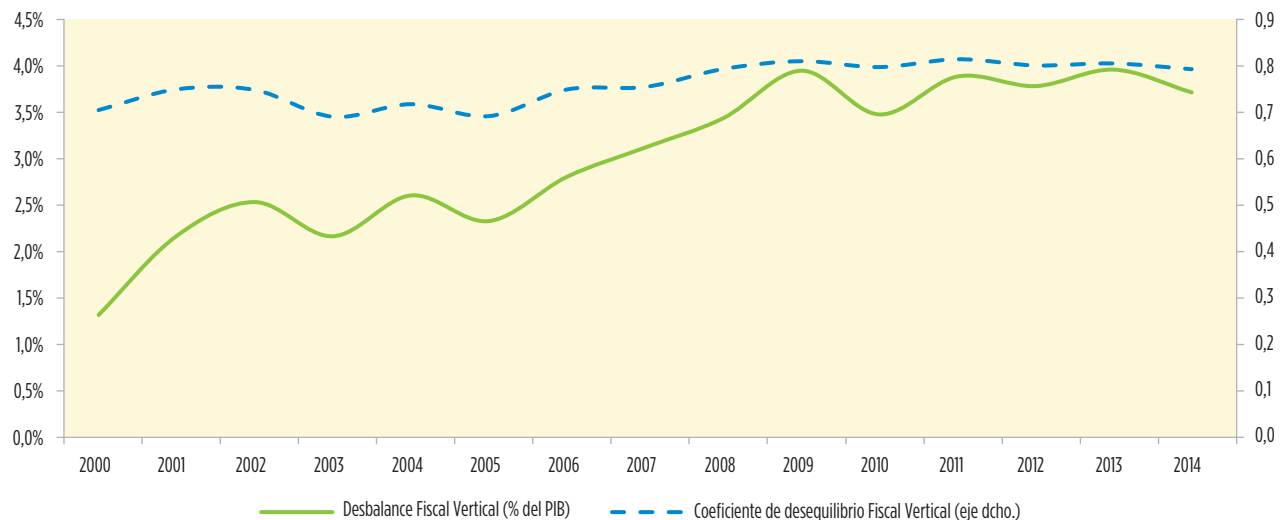
²⁸ El desbalance fiscal vertical se calcula como la diferencia entre el gasto de los GAD y sus ingresos propios, mientras que el coeficiente de desequilibrio vertical se obtiene aplicando la siguiente fórmula: *Coficiente de desequilibrio vertical = 1 - (totalidad de ingresos propios bajo control local / totalidad gastos subcentrales)*.

GRÁFICA 2.4: Composición de los Ingresos Públicos de los GAD, 2000–2014
(Millones US\$)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

GRÁFICA 2.5: Desbalance Fiscal Vertical, 2000–2014
(Porcentaje del PIB y porcentaje)

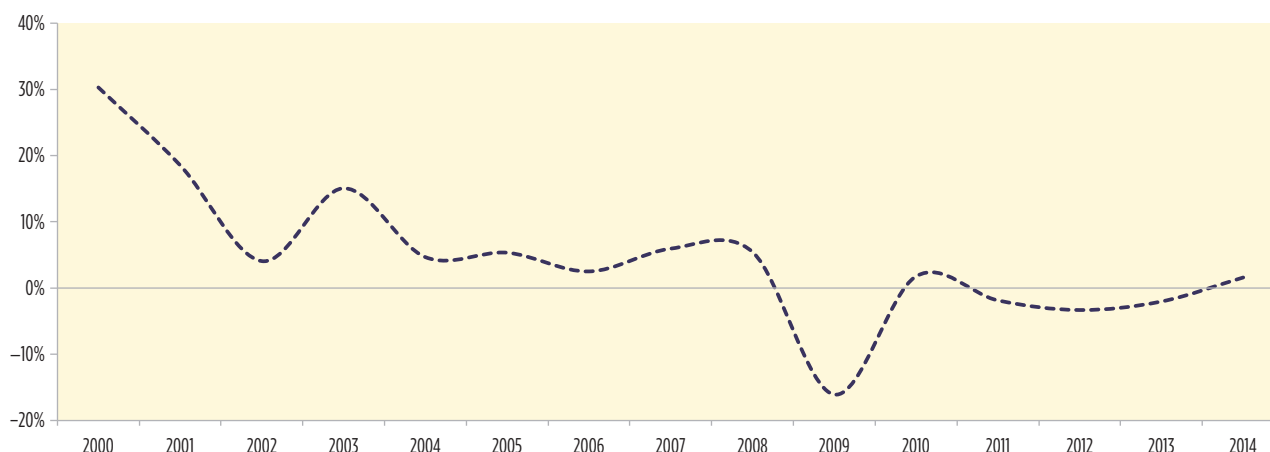


Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

desequilibrio vertical ha evolucionado de manera relativamente estable, oscilando entre 0.7 y 0.8. Lo anterior evidencia, por una parte que los GAD tienen una elevada dependencia de las transferencias del Gobierno Central para operar, y por otra que el

aumento del desbalance vertical anteriormente reportado no se debe a un cambio significativo en el peso relativo de los ingresos propios, sino más bien al crecimiento del gasto público que en Ecuador se ejecuta a nivel subnacional.

GRÁFICA 2.6: Resultado Fiscal de los GAD, 2000-2014
(Porcentaje del gasto total)



Fuente: Base Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Tal y como puede apreciarse en la Gráfica 2.6, en todos los años comprendidos entre 2000 y 2008 los GAD ecuatorianos obtuvieron superávits, que en términos agregados representaron cerca del 7% de su gasto total durante ese periodo. Esta situación se reversionó abruptamente en 2009, único año del periodo analizado en el que las finanzas subnacionales presentaron un déficit de magnitud significativa: US\$491 millones, el equivalente al 0.8% del PIB y al 16% del gasto público ejecutado por los GAD. Este déficit se explica por la confluencia de dos factores. El primero es la reducción del 9.3% en los ingresos (propios y por transferencias) de los GAD que se produjo en 2009 debido a los efectos que sobre la economía y las finanzas públicas ecuatorianas tuvo la caída de los precios del crudo resultante de la crisis financiera internacional. El segundo es que, a pesar de la crisis, en 2009 no solo no se produjo un ajuste del gasto de los GAD, sino que el mismo aumentó un 14% en términos nominales. A nivel subnacional, el ajuste fiscal no llegaría hasta el año 2010, año en el que el gasto de los GAD cayó y se volvió a obtener un superávit. Lo anterior sugiere que los GAD pudieran tener una tendencia a ajustar su nivel de gasto a cambios en

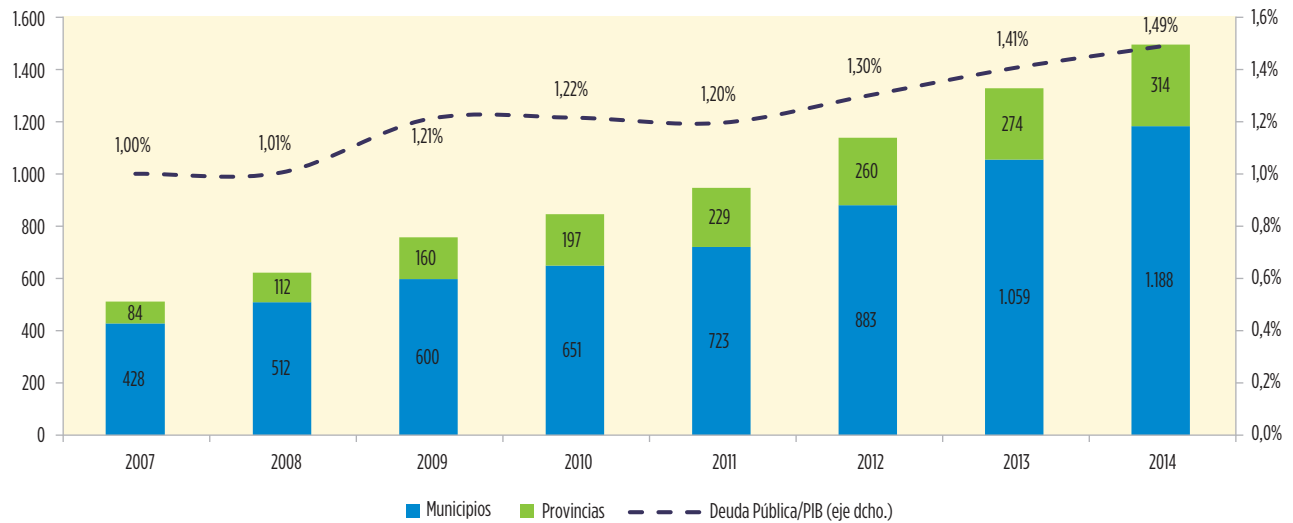
su nivel de ingresos con un cierto rezago, por lo que en años fiscalmente complejos como lo fue el 2009 las finanzas públicas subnacionales serían particularmente propensas a presentar déficits.

Entre 2011 y 2013 los GAD también presentaron déficits, si bien éstos fueron de magnitud moderada (en promedio equivalentes al 2.4% de sus gastos totales). En 2014, en cambio, los gobiernos subnacionales volvieron a obtener un superávit fiscal de US\$75 millones, el equivalente al 1.6% de su gasto total. Este resultado se explica por la moderada expansión del gasto público subnacional que se produjo en dicho año (aumento del 1.4% en términos nominales), y por el aumento del 5.1% que se produjo en sus ingresos.

Finalmente, la Gráfica 2.7 muestra la evolución del endeudamiento de los gobiernos seccionales entre 2007 y 2014.²⁹ En los últimos ocho años el endeudamiento de los GAD Municipales y Provinciales ha presentado una tendencia creciente, pasando de US\$512 millones en 2007 (1% del PIB) a US\$ 1,502 millones en 2014 (1.5% del PIB). Los municipios concentran en la actualidad cerca del 79% de la deuda

²⁹ No se dispone de datos para el periodo 2000-2006.

GRÁFICA 2.7: Evolución de la deuda pública de los GAD, 2007–2014
(Millones de US\$ y % del PIB)



Fuente: Base Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

pública subnacional, correspondiendo el 21% restante a los GAD provinciales. Esta distribución del endeudamiento entre tipos de GAD es consistente con las competencias y atribuciones a su cargo, y guarda relación con el porcentaje del gasto público subnacional que es ejecutado por los municipios frente a las provincias (75% vs. 25%). Asimismo, refleja la mayor capacidad de repago que tienen los municipios debido al volumen de transferencias que reciben del gobierno central y a su superior capacidad para generar ingresos propios.

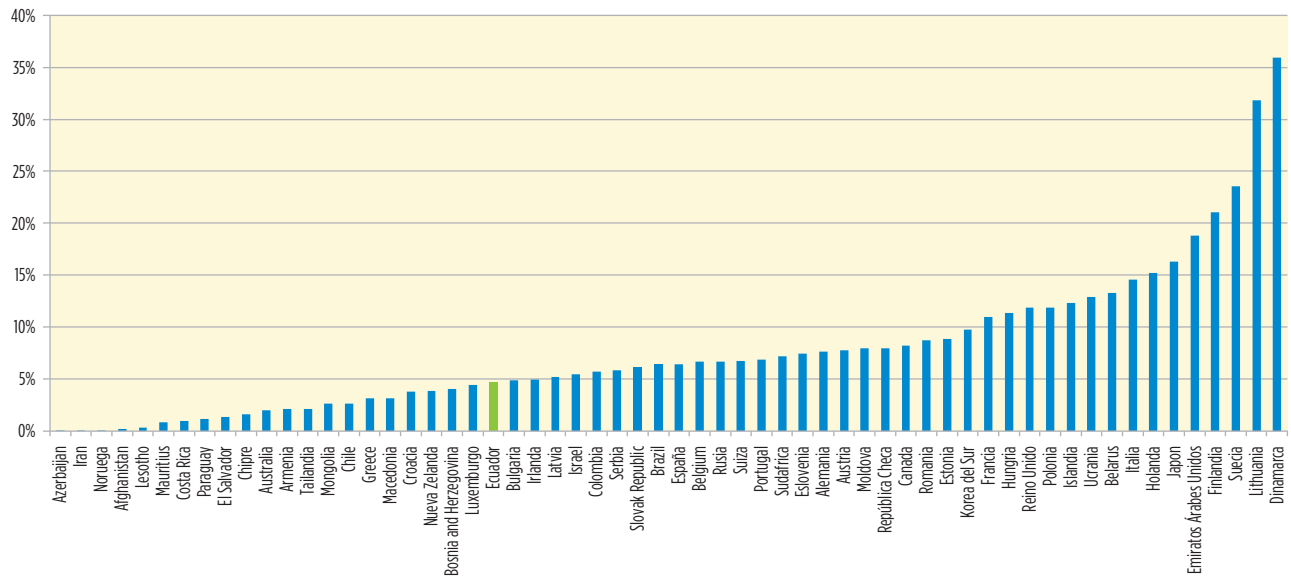
El ratio entre el stock de deuda y los ingresos totales de los GAD se ubicaba al cierre de 2014 en un 33%, mientras que el ratio entre el servicio de la deuda sobre los ingresos totales se ubicaba en un 3.4%. Ambos valores son muy inferiores a los límites que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (200% y 25% respectivamente), poniendo de manifiesto que existe un margen significativo para que a nivel agregado los GAD sigan endeudándose sin infringir la regla fiscal que rige en el ámbito de las finanzas públicas subnacionales (ver sección 2.2.4)

Comparación internacional

La última sección de este capítulo persigue el objetivo de posicionar al modelo ecuatoriano de descentralización en el contexto global y latinoamericano. Para ello, se comparan los valores que toman varios indicadores habitualmente utilizados en la literatura sobre federalismo fiscal en el caso ecuatoriano y en otros países del mundo. Esta sección utiliza la base de datos del FMI **Government Finance Statistics** (GFS), aplicando el enfoque desarrollado por Dziobek et al. (2011) para medir a los sistemas de descentralización fiscal en varias de sus dimensiones. Adicionalmente, se utilizaron los datos compilados en el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (2015), que ofrece una visión más detallada de los esquemas de organización territorial adoptados en América Latina y el Caribe.

Un primer indicador aquí utilizado es el peso que representa el gasto público subnacional sobre

GRÁFICA 2.8: Gasto Público Subnacional
(% del PIB)



Fuente: Government Finance Statistics, World Economic Outlook, Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

el PIB.³⁰ De los 60 países que en esta dimensión se comparan en la Gráfica 2.8 (aquéllos para los que la GFS compila gastos a nivel subnacional) Ecuador ocupa el puesto 22. El gasto público de los GAD representó en 2014 el 4.7% del PIB ecuatoriano, mientras que el promedio y la mediana del conjunto de países analizados es de 7.8% y 6.4% del PIB respectivamente. Lo anterior evidencia que el peso del gasto público subnacional es comparativamente bajo en Ecuador, con lo que bajo la perspectiva de esta métrica se trata de un país relativamente centralizado.

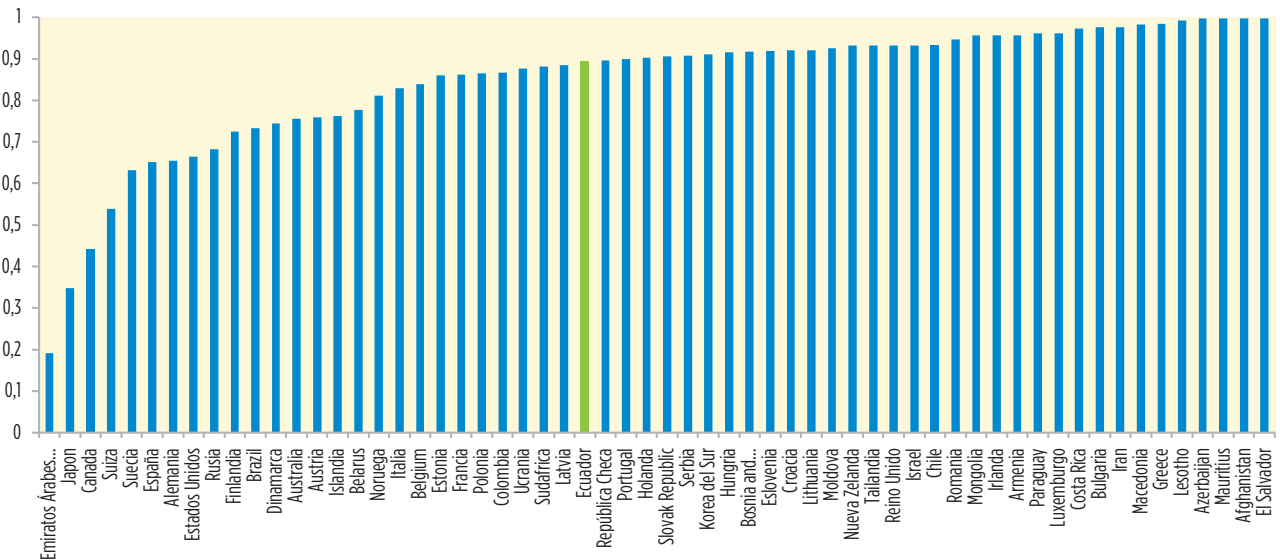
En línea con la metodología propuesta por Dziobek et al. (2011), otro medida con la que comparar el grado de descentralización fiscal de distintos países es

el ratio que toman varias de las variables que reporta el GFS entre el gobierno central consolidado (GL2) y el gobierno general (GL3), de tal manera que cuanto menor sea el mismo, mayor será el alcance de la descentralización. La Gráfica 2.9 muestra los valores que toma el ratio GL2/GL3 para el gasto público, que en el caso de Ecuador es de 0.894. Se trata de un valor que está por encima de la media (0.846), pero por debajo de la mediana (0.904) de los 60 países incluidos en la comparación. Bajo esta métrica, por tanto, puede argumentarse que a escala global Ecuador presenta un nivel intermedio de descentralización fiscal.

El ratio GL2/GL3 también se computa para la recaudación de impuestos, mostrándose los resultados de esta comparación en la Gráfica 2.10. En la misma, puede apreciarse al alto grado de centralización que caracteriza al esquema tributario ecuatoriano. En efecto, tan solo 5 países concentran una mayor proporción de su recaudación impositiva al nivel del Gobierno Central. En el caso ecuatoriano, el ratio GL2/GL3 correspondiente a la recaudación de

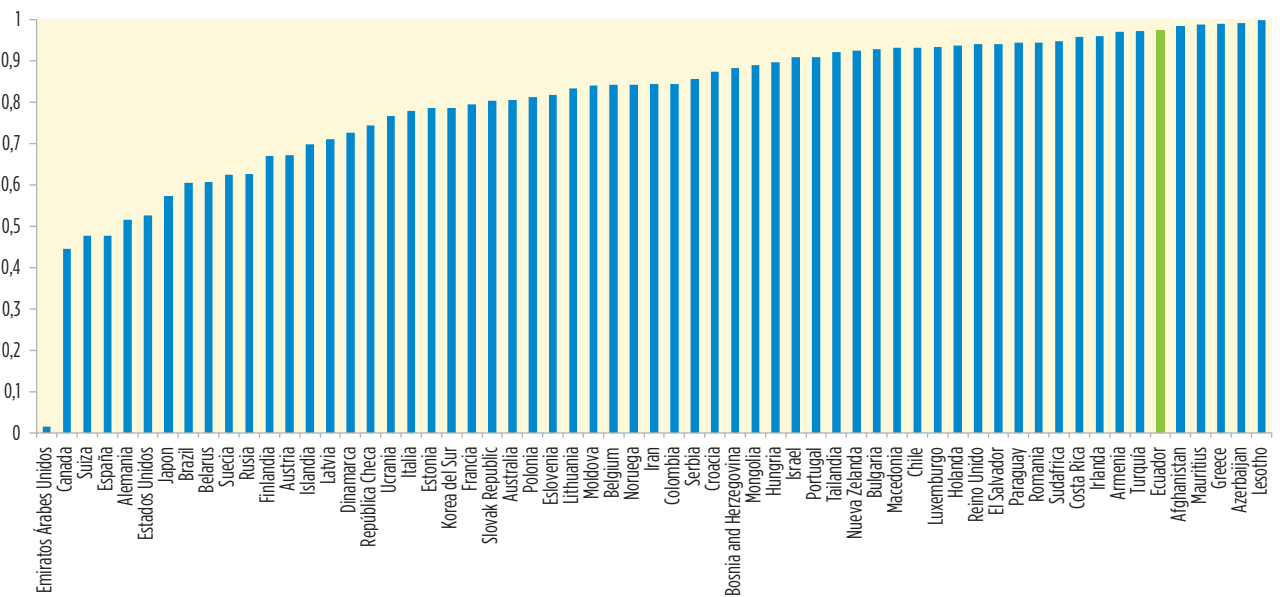
³⁰ El gasto público subnacional se obtiene de los montos que la base de datos Government Finance Statistics asigna a los gobiernos regionales y locales. Dicha base de datos no incorpora al Ecuador, cuyas estadísticas se computaron a partir de otras fuentes (Banco de Desarrollo del Ecuador - Ministerio de Finanzas). Cabe puntualizar igualmente que el último año para el que Government Finance Statistics publica información fiscal es 2011, mientras que las estadísticas ecuatorianas son del 2014. Si bien la no coincidencia de la fecha a la que corresponden los datos podría afectar su comparabilidad, se consideró que a efectos analíticos era conveniente utilizar las estadísticas ecuatorianas más recientes de las que se dispone.

GRÁFICA 2.9: Ratio GL2/GL3, Gasto Público



Fuente: Government Finance Statistics, World Economic Outlook, Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

GRÁFICA 2.10: Ratio GL2/GL3, Recaudación de Impuestos

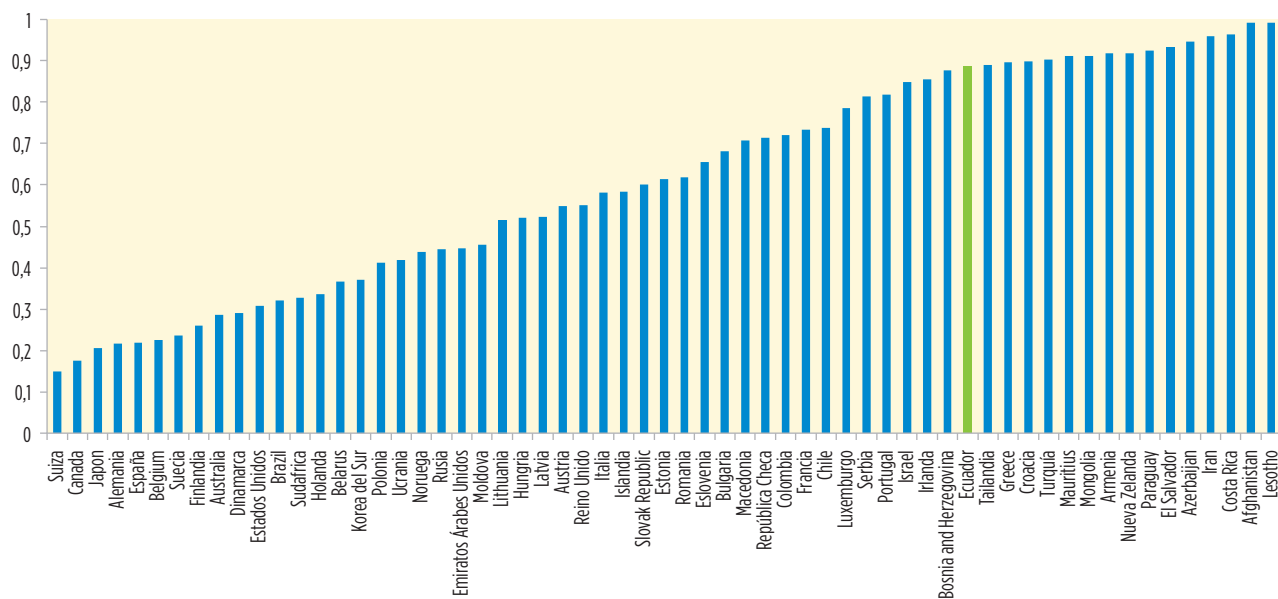


Fuente: Government Finance Statistics, World Economic Outlook, Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

impuestos es de 0.975, un valor alejado del promedio (0.806) y de la mediana (0.844) de los 60 países con los que se le compara.

Finalmente, la gráfica 2.11 muestra los valores del ratio GL2/GL3 para los salarios pagados a los funcionarios públicos. En esta dimensión, Ecuador también

GRÁFICA 2.11: Ratio GL2/GL3, Compensación de empleados



Fuente: Government Finance Statistics, World Economic Outlook, Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

se encuentra en el grupo de los países que exhiben un menor grado de descentralización: el ratio GL2/GL3 toma un valor de 0.887 frente a la media de 0.613 y la mediana de 0.615 que toma para el conjunto de los países incluidos en el análisis.

Pasando a enfocar la comparación a un contexto latinoamericano, la Tabla 2.5 muestra el valor que toma una serie de indicadores relevantes en algunos de los principales países de la región. Se observa que los países con estructuras federales de gobierno (Argentina, Brasil, y México) presentan niveles de gasto subnacional más elevados, una consecuencia lógica de las mayores responsabilidades de gasto que han asumido los gobiernos locales bajo este tipo de estructuras territoriales. Pese a no contar con un sistema federal de gobierno, los gobiernos locales y regionales en Bolivia, Colombia y Perú también ejecutan un monto importante de gasto público (9.7, 8.7 y 8.4% del PIB respectivamente). Los GAD ecuatorianos ejecutan niveles de gasto público comparativamente menores (4.7% del PIB), colocándose únicamente por delante de Chile (2.2%) y de los paí-

ses más pequeños que se incluyen en la Tabla 2.5 (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay). En el entorno latinoamericano, por tanto, este indicador también sugiere que el nivel de descentralización fiscal que se ha alcanzado en Ecuador es comparativamente bajo.

Los ingresos propios generados por los GAD ecuatorianos ascendieron a cerca del 1% del PIB en 2014, lo que los sitúa en la parte baja de la tabla de los países aquí analizados: tan solo los gobiernos locales de Panamá generan un volumen proporcionalmente menor de recursos propios, mientras que los peruanos cuentan con un monto de ingresos propios de una magnitud relativa similar a la de los ecuatorianos. Sin embargo, el tamaño del desequilibrio vertical que genera el sistema ecuatoriano de descentralización (3.7% del PIB) es inferior al promedio simple de los países que se incluyen en la tabla 2.5 (4.3% del PIB). Lo anterior se debe a que el gasto público subnacional ecuatoriano es comparativamente más bajo, y no a que la dependencia financiera de las transferencias intergubernamentales que presentan



TABLA 2.5: Indicadores seleccionados, Ecuador vs. América Latina^a

	Nro. Gobiernos Intermedios	Nro. Gobiernos Locales	Gasto (% PIB)	Ingresos propios (% PIB)	Desbalance vertical (% PIB)	Coficiente de desequilibrio vertical	Deuda subnacional (% PIB)
Argentina	24	2.196	17,1	5,6	11,5	0,67	6,8
Bolivia	9	339	9,7	2,7	7,0	0,72	1,7
Brasil	27	5.565	21,5	13,1	8,4	0,39	10,5
Chile	15	399	2,2	1,3	0,9	0,41	n.a.
Colombia	33	1.101	8,7	3,7	5,0	0,57	1,4
Ecuador	24	221	4,7	1,0	3,7	0,79	1,5
El Salvador	14	262	1,8	1,5	0,3	0,17	1,3
Honduras	18	304	2,8	1,5	1,3	0,46	1,0
México	32	2.473	10,6	2,0	8,6	0,81	3,0
Nicaragua	17	153	4,0	3,7	0,3	0,08	n.a.
Panamá	12	75	0,7	0,4	0,2	0,43	n.a.
Peru	26	1.838	8,4	1,0	7,4	0,88	1,4
Uruguay	17	264	3,0	2,0	1,0	0,33	n.a.

Fuente: BID (2015), Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

^a Las estadísticas incluidas en la Tabla son del año 2010, con la excepción de las que corresponden al caso ecuatoriano, que son del 2014. En efecto, y al igual que para los Gráficos 2.8 a 2.11, se optó por incorporar las estadísticas más recientes de las que se dispone para Ecuador, si bien con ello se reduce la comparabilidad de los datos aquí analizados.

los gobiernos seccionales del país sea menor que en el resto de la región. En efecto, de entre los países con los que se le compara, el coeficiente de desequilibrio vertical ecuatoriano (0.79) tan solo es superado por los de México (0.81) y Perú (0.88).

Finalmente, la Tabla 2.5 permite apreciar que en términos del PIB, el nivel de endeudamiento de los GAD ecuatorianos es muy inferior al de los gobiernos subnacionales en los países federales de la región (Argentina, Brasil y México), comparable al de otros países unitarios como Bolivia, Colombia y Perú, y algo superior al de economías más pequeñas como la hondureña.

Conclusión

Este capítulo ha presentado los principales elementos que caracterizan al sistema ecuatoriano de

descentralización fiscal. Se ha enfatizado especialmente el hecho de que a raíz de la reforma iniciada con la aprobación de la Constitución de 2008 se clarificaron las responsabilidades de gasto que corresponden a los distintos niveles de gobierno. Para ello, se estableció un mecanismo obligatorio, progresivo y definitivo de transferencia de competencias que pretende que todos los gobiernos seccionales ubicados a un mismo nivel (provincias, municipios y juntas parroquiales) asuman responsabilidades similares. Asimismo, destaca la importancia que el actual esquema de organización territorial otorga a su dimensión institucional, para lo cual se creó al Consejo Nacional de Competencias, entidad de entre cuyas principales funciones está la de ordenar la asignación de nuevas responsabilidades a los gobiernos seccionales e implementar políticas para su fortalecimiento administrativo.

Lo anterior, sin embargo, no implica que en los últimos años Ecuador haya profundizado sustancialmente su nivel de descentralización fiscal. En efecto, si bien se han transferido nuevas responsabilidades a los gobiernos seccionales y se han regulado las que ya tenían, en términos del PIB el gasto público ejecutado a nivel subnacional se ha estabilizado desde 2009, e incluso ha presentado caídas moderadas. En la misma línea, la proporción que representa el gasto subnacional sobre los egresos totales del sector público ha caído recientemente, lo que se explica princi-

palmente por la fuerte expansión que ha presentado el tamaño del Gobierno Central durante este periodo. La comparación entre los indicadores agregados del sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales con los de otros países de la región y del mundo confirma que el alcance de la descentralización fiscal es relativamente moderado en Ecuador. Asimismo, evidencia que dada su comparativamente escasa capacidad para generar recursos propios, los gobiernos subnacionales ecuatorianos son altamente dependientes de las transferencias del Presupuesto General del Estado.



3

Las finanzas provinciales

Este capítulo presenta la situación financiera de los GAD provinciales, el nivel intermedio de gobierno que contempla el esquema ecuatoriano de organización territorial del Estado. El análisis se centra en la evolución del monto y de la composición de los ingresos, gastos y endeudamiento de las provincias a lo largo de los últimos 15 años (entre el año 2000 y el 2014). Para facilitar la identificación de pautas y divergencias relevantes analíticamente, se agrupa a las provincias en tres regiones: Costa, Sierra, y Amazonía. Esta clasificación geográfica es particularmente oportuna en el caso ecuatoriano, toda vez que la diversidad en las condiciones topográficas, climáticas y étnicas que caracterizan a las tres regiones del país, así como su diferente dotación de recursos naturales, tienen una importante influencia sobre su estructura socioeconómica, lo que es de esperar afecte tanto a la capacidad de generar ingresos como a las necesidades de gasto de los GAD provinciales.

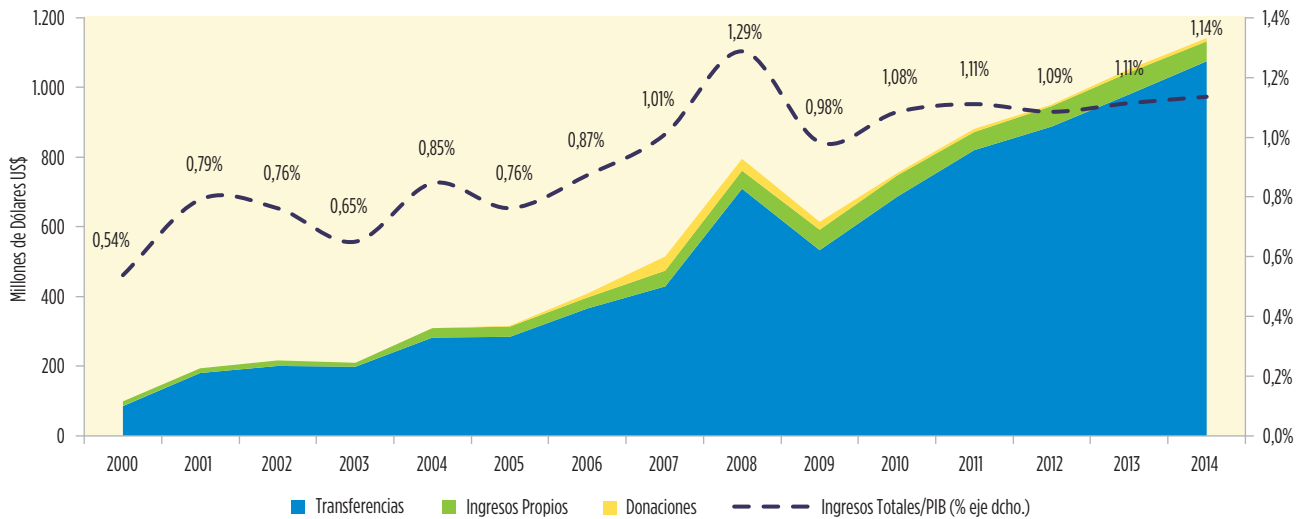
Ingresos de los GAD provinciales

Los ingresos totales de los GAD provinciales presentaron un fuerte crecimiento durante el periodo objeto de estudio (Gráfica 3.1). Este crecimiento en los ingresos provinciales se explica fundamentalmente por la evolución de las transferencias del Gobierno Central. En efecto, si bien los ingresos propios también aumentaron, éstos aportaron tan solo el 8% de los ingresos de las provincias entre 2000 y 2014, y su contribución relativa al total de recursos con los que cuentan las provincias ha tendido a caer a lo largo de los años. Lo anterior se explica por el hecho de que, tal y como se explicó en el capítulo anterior, el marco legal que rige el modelo ecuatoriano de descentralización fiscal concentra las facultades tributarias de los gobiernos subnacionales al nivel de los municipios. En este contexto, los GAD provinciales tienen una capacidad limitada para desarrollar sus propias fuentes de ingresos y su dependencia de las transferencias del gobierno central es más marcada que en el caso de los municipios.

Transferencias

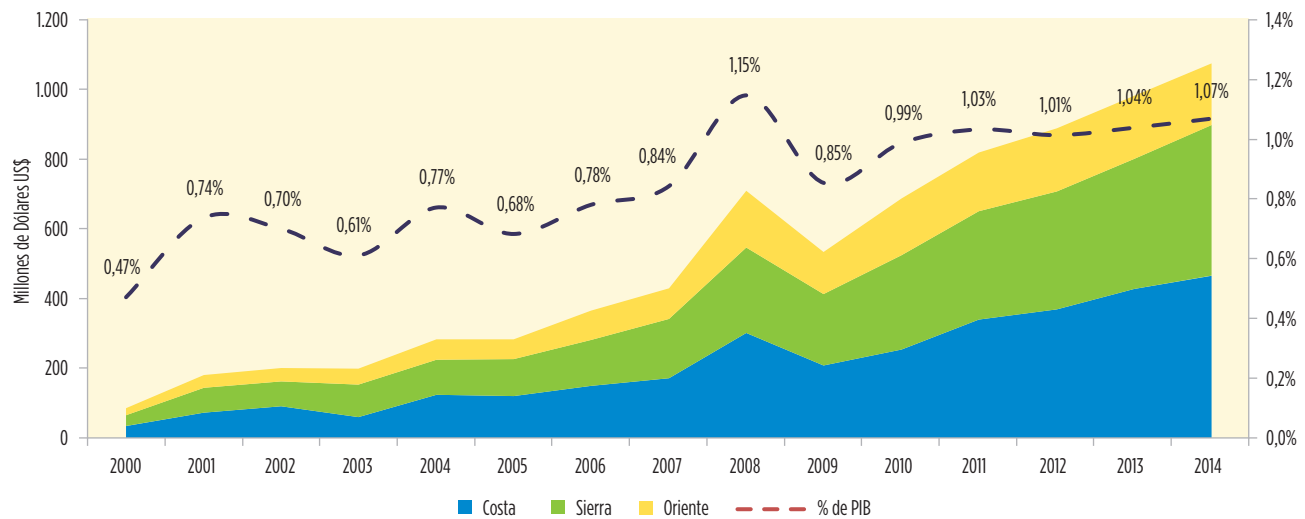
Las transferencias que los GAD provinciales reciben del gobierno central pasaron de tan solo US\$87 millones en el año 2000 (0.5% del PIB) a un monto de US\$1,075 millones en 2014 (1.1% del PIB). Lo anterior equivale a un crecimiento anual promedio del 23% en términos nominales y del 13% en términos reales. Tal y como se aprecia en la Gráfica 3.2, durante el periodo analizado

GRÁFICO 3.1: Ingresos GAD provinciales
(Millones de US\$ y % del PIB)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

GRÁFICO 3.2: Transferencias a los GAD provinciales, 2000–2014
(Millones de US\$ y % del PIB)

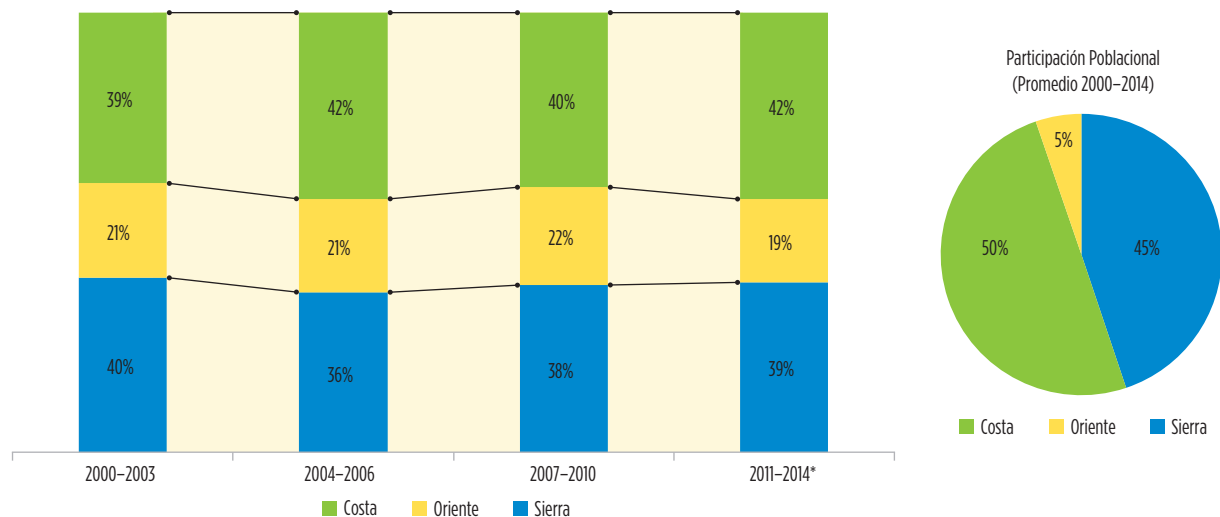


Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

las transferencias a las provincias se contrajeron tan solo en un año, habiendo caído un 26% en 2009 (31% en la Costa, 26% en el Oriente y 16% en la Sierra). Dicha caída se produjo en el contexto de la crisis financiera internacional, que por vía de la cotización

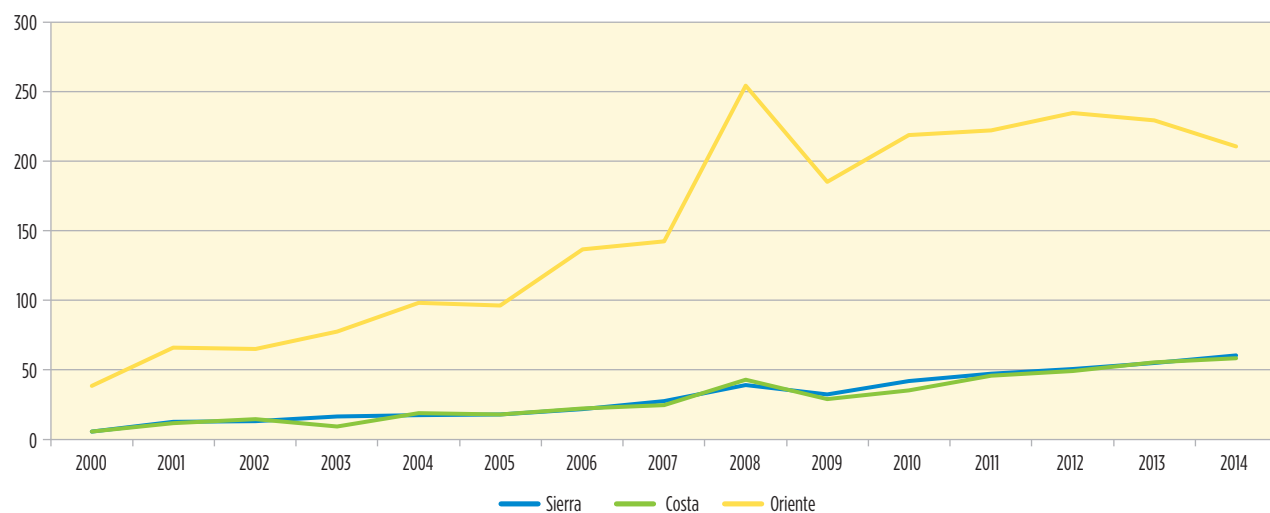
internacional del crudo tuvo un marcado efecto sobre las finanzas públicas ecuatorianas. Desde entonces, el crecimiento nominal de las transferencias provinciales ha convergido hacia tasas próximas al 10% anual.

GRÁFICA 3.3: Transferencias Provinciales por Región
(% del Total)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

GRÁFICA 3.4: Transferencias Provinciales Per Cápita por Región
(US\$)

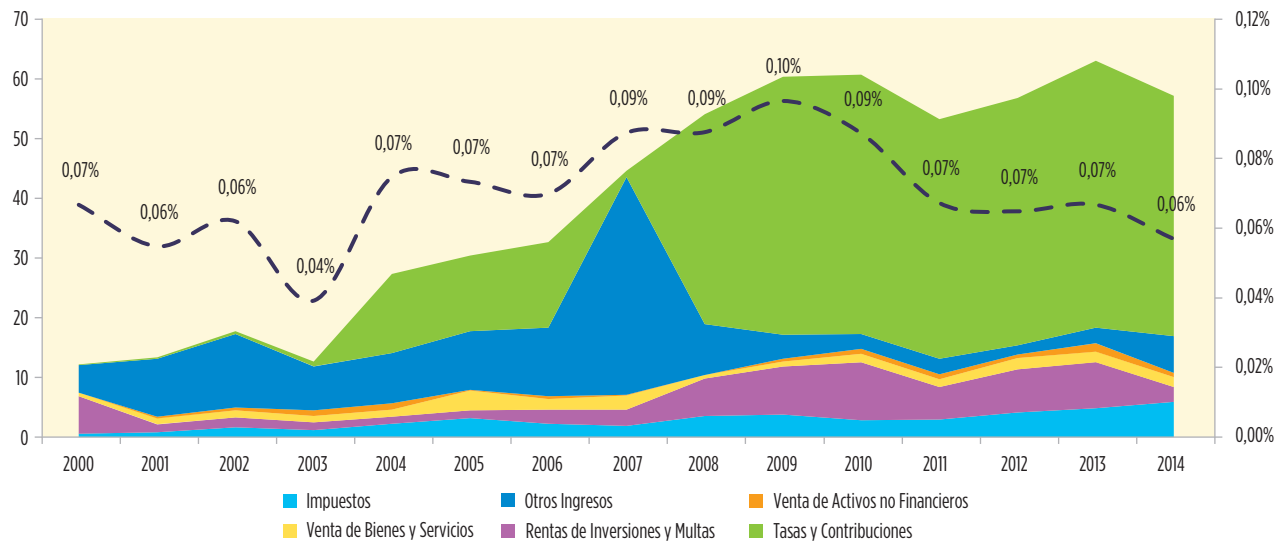


Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

El Gráfico 3.3 evidencia que se han producido oscilaciones moderadas en la participación de las provincias de las tres regiones del país en las transferencias totales a este nivel de gobierno. Las provincias de la región Costa son las que reciben una

mayor proporción de las transferencias (entre el 39 y el 42% del total), seguidas de las de la Sierra (36-40%) y de las del Oriente (19-22%). Sin embargo, el Gráfico 3.4 muestra igualmente que, en términos per cápita, son las provincias amazónicas las

GRÁFICA 3.5: Ingresos Propios Provinciales, 2000-2014
(Millones US\$ y % del PIB)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

que reciben más recursos del Estado. En efecto, dichas provincias recibieron en 2014 aproximadamente US\$210 por habitante, frente a US\$58 y US\$60 respectivamente en las provincias de la Sierra y de la Costa. Estas marcadas diferencias entre regiones se explican principalmente por la compensación que las provincias del Oriente reciben del Estado por la explotación de recursos naturales no renovables en su territorio, en el que se concentra la mayor parte de la producción ecuatoriana de petróleo crudo (ver referencias a la Ley 010 en el Capítulo II).

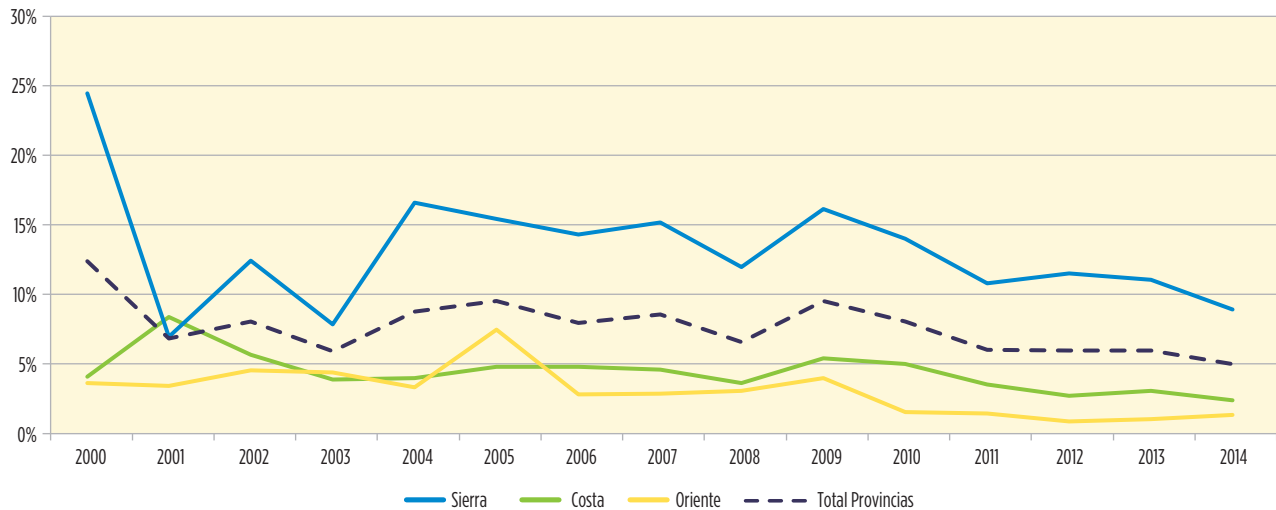
Ingresos Propios

Tal y como se observa en la Gráfico 3.5, los ingresos propios de los GAD provinciales aumentaron significativamente durante el periodo objeto de estudio, pasando de US\$12.3 millones en 2000 a US\$57 millones en 2014, lo que supone un crecimiento anual promedio del 15% en términos nominales y del 7% en términos reales. Sin embargo, también se aprecia un estancamiento en la evolución de los ingresos propios provinciales a partir del 2009, que llegaron

incluso a caer un 9.2% en 2014. Ello ha llevado a que el peso de los ingresos propios provinciales sobre el PIB se haya reducido en los últimos años.

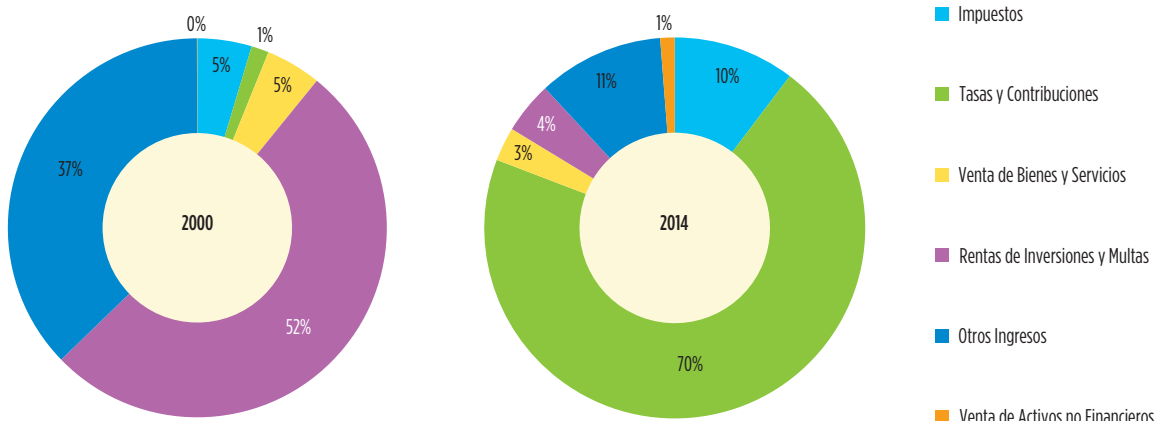
El aumento anteriormente reportado de los ingresos propios de las provincias se debe fundamentalmente a la expansión del rubro de tasas y contribuciones, que pasaron de aportar el 1% de los ingresos propios en 2000 a representar el 70% de los mismos en 2014. Así, este rubro se ha consolidado como la principal fuente de ingresos propios para los GAD provinciales. Le siguen de lejos las rentas de inversiones y multas, que en el promedio de los últimos cinco años aportaron el 11% de los ingresos propios provinciales, los impuestos (aportación del 7% de los ingresos propios) y la venta de bienes y servicios (3%). La baja importancia relativa que tienen los impuestos como fuente de ingresos para los GAD provinciales es el resultado de las ya mencionadas escasas atribuciones que tienen en materia tributaria, que se limitan a su participación como beneficiarios de una parte de los ingresos que los municipios recaudan por concepto del impuesto de alcabalas (ver Capítulo II).

GRÁFICA 3.6: Participación de Ingresos Propios dentro de los Ingreso Totales, 2000-2014
(% de los Ingresos Totales)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

GRÁFICA 3.7: Composición de Ingresos Propios Provinciales por tipo, 2000 y 2014
(Porcentaje)

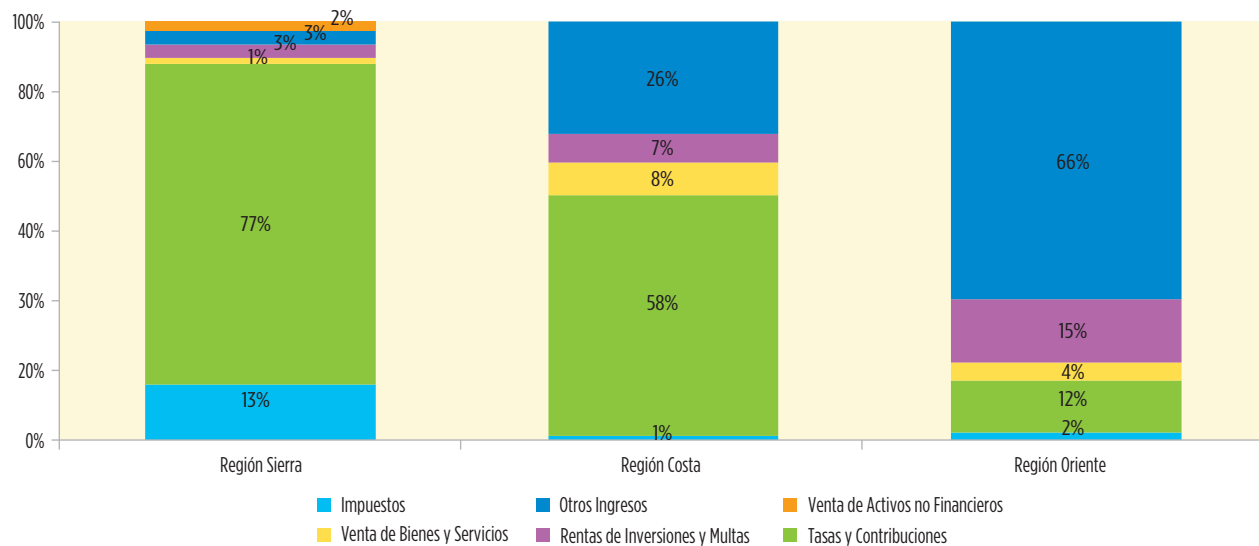


Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

La Gráfica 3.6 muestra la evolución del peso que tienen los ingresos propios como proporción de los ingresos totales (ratio IP/IT) de las provincias, distinguiendo entre las tres regiones del país. Se observa, en primer lugar, que a lo largo de los últimos años el ratio que corresponde al conjunto de las provin-

cias presentó caídas, pasando de 9.6% en 2009 a 5% en 2014. Puede afirmarse, por tanto, que el grado de dependencia que tienen los GAD provinciales de las transferencias del gobierno central, que ya era elevado con anterioridad, ha tendido a aumentar desde la puesta en marcha de la reforma territorial

GRÁFICA 3.8: Composición de Ingresos Propios por Región, 2014
(Porcentaje)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

del Estado que se inició con la con aprobación de la nueva Constitución en 2008 y del COOTAD en 2010.

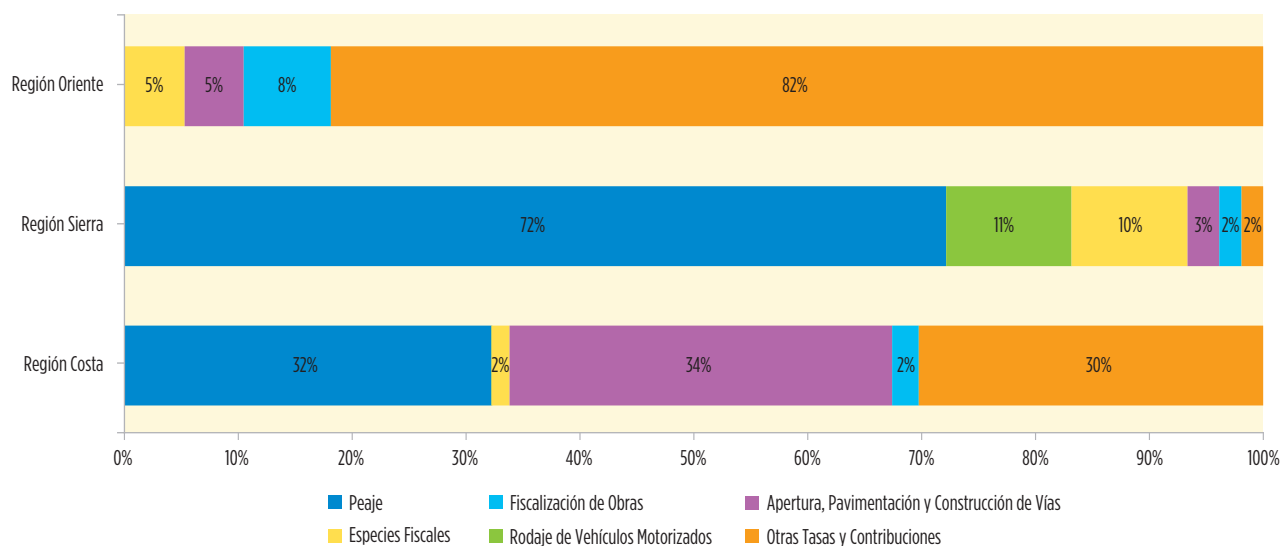
Asimismo, se aprecia que el ratio IP/IT de las provincias de la Sierra (9% en 2014) supera al de las provincias ubicadas en las regiones Costa y el Oriente (2% y 1% respectivamente). Este resultado sugiere que las provincias de la Sierra hacen un uso más intenso de sus facultades de generación de ingresos propios que las del resto del país. Tal y como se verá más adelante, ello se debe principalmente a los peajes que perciben algunas de las vías provinciales ubicadas en la Sierra, fuente de ingresos de la que carecen por completo las provincias amazónicas, y que son menos relevantes para las provincias de la Costa. Otra de las razones que explican el bajo nivel del ratio IP/IT que presentan las provincias orientales está relacionada con el hecho de que, tal y como se enfatizó más arriba, las transferencias que reciben son proporcionalmente muy superiores a las que reciben las demás provincias del país debido a la compensación por la explotación de crudo en su territorio.

Existen igualmente diferencias significativas entre la importancia relativa que tienen los distintos compo-

ponentes que conforman los ingresos propios en las provincias de las tres regiones del país (Gráfica 3.8). En efecto, mientras que para las provincias de la región Sierra y de la región Costa las tasas y contribuciones representan el 77% y el 58% de los ingresos propios respectivamente, para las orientales este rubro aporta tan solo el 12% de los recursos propios. Con respecto a la recaudación de impuestos, los datos aquí expuestos muestran que los mismos representan actualmente el 13% de los ingresos propios en las provincias de la Sierra, mientras que para las provincias ubicadas en el Oriente y en la Costa apenas aportan el 2% y 1% de los ingresos propios respectivamente. Lo anterior refleja el mayor potencial recaudatorio que tiene el impuesto de alcabalas en las provincias de la Sierra, lo que a su vez se explica por el mayor valor de las transacciones inmobiliarias que se producen en dicha región al albergar a algunas de las principales ciudades del país.

Finalmente, la Gráfica 3.9 presenta una descomposición del rubro de tasas y contribuciones por región. La misma evidencia la ya mencionada importancia que ha adquirido el cobro de peajes para las provin-

GRÁFICA 3.9: Composición de las Tasas y Contribuciones por Región, 2014



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

cias ubicadas en las regiones Sierra y Costa (72% y 32% del total de tasas y contribuciones respectivamente), fuente de ingresos inexistente en el Oriente.

Gasto

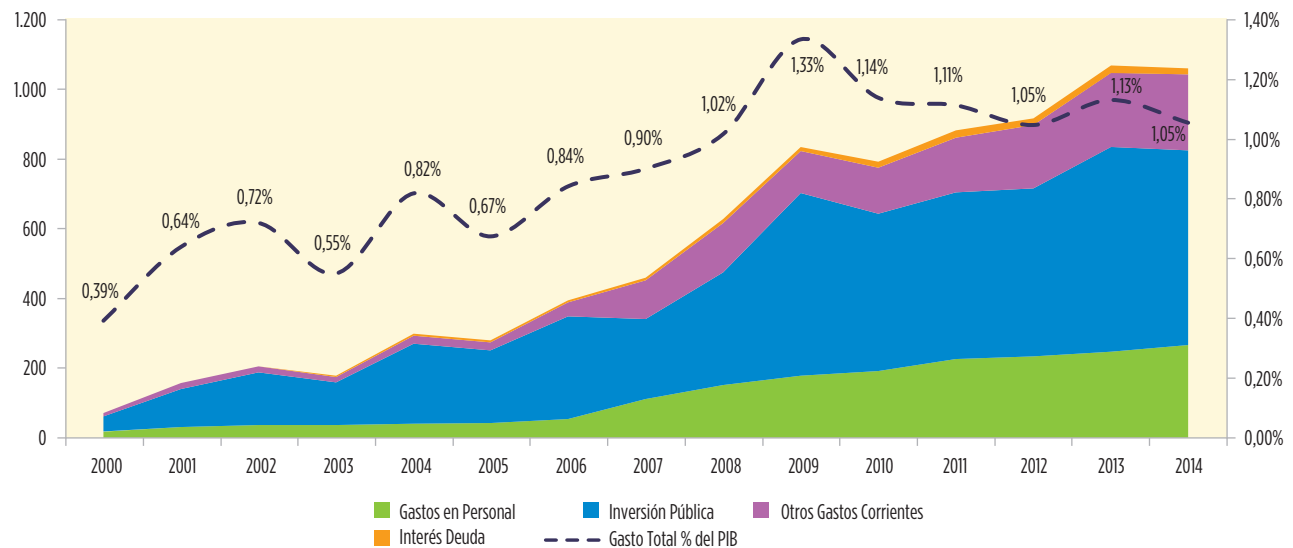
En línea con lo observado para el conjunto de los gobiernos subnacionales, el gasto total de las provincias presentó una fuerte expansión durante el periodo analizado, habiéndose multiplicado casi por 15 entre 2000 y 2014 (crecimiento promedio anual del 15% en términos reales). La Gráfica 3.10 permite apreciar igualmente que el crecimiento del gasto agregado de los GAD provinciales fue particularmente marcado entre 2006 y 2009 (expansión anual promedio del 32% entre dichos años), tras lo cual se ralentizó (tasas de crecimiento promedio del 5.2% en entre 2010 y 2014), llegando incluso a contraerse en 2014 (caída del 0.7%).

La relevancia económica del gasto público provincial también ha aumentado significativamente durante el periodo objeto de análisis, pasando de representar el 0.4% del PIB en el año 2000 a represen-

tar un 1.05% del PIB a finales de 2014. Sin embargo, conviene puntualizar que la ralentización reciente en la expansión del gasto provincial arriba descrita ha llevado a que su peso sobre el PIB haya caído moderadamente, tras el máximo histórico (1.3% del PIB) que alcanzó en 2009 (Gráfica 3.10).

Por otra parte, la Tabla 3.1 permite apreciar que las provincias de la región Oriente ejecutan un porcentaje del gasto público provincial proporcionalmente superior a la población que albergan: 17% del gasto total frente al 5% de la población nacional. Como contrapartida, el porcentaje del gasto público provincial ejecutado por las provincias de la Sierra es algo inferior a la proporción de la población que vive en dicha región (41% del gasto frente al 45% de la población), mientras que esta brecha es particularmente marcada en el caso de las provincias de la Costa (50% de la población frente a 42% del gasto provincial). Lo anterior da lugar a diferencias sustanciales entre el gasto provincial *per cápita* en las tres regiones: 212 dólares en el Oriente, 62 dólares en la Sierra y 55 dólares en la Costa. Estas diferencias son el reflejo de la participación de las provincias amazónicas en

GRÁFICA 3.10: Gasto Público Provincial, 2000–2014
(Millones US\$ y % del PIB)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

TABLA 3.1: Gasto Público Provincial por habitante en 2014^a

Región	Número de Provincias	% de la Población Nacional*	% del Gasto Provincial 2014	Gasto Público por habitante (US\$ 2014)	Gasto Corriente por habitante (US\$ 2014)	Inversión Pública por habitante (US\$ 2014)
Sierra	11	45%	42%	62	29	32
Costa	6	50%	41%	55	24	30
Oriente	6	5%	17%	212	102	106

Fuente: Bando del Estado y Ministerio de Finanzas.

^a Para la elaboración de esta tabla se ha proyectado la población de las provincias con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEC).

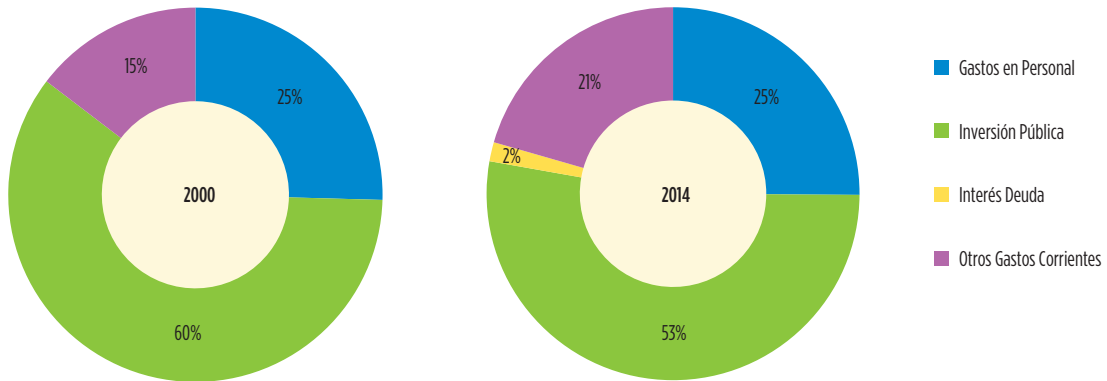
la renta petrolera del país que ya ha sido enfatizada más arriba. En cualquier caso, cabe mencionar que estos niveles de gasto por habitante son inferiores a los de los GAD municipales (ver Capítulo IV), reflejando la menor cantidad de competencias y funciones que ejercen las provincias de acuerdo a lo previsto por la Constitución de 2008 y el COOTAD.

Composición del gasto público provincial

Los GAD provinciales en su conjunto destinan actualmente el 53% de su gasto a inversión pública

(Gráfica 3.11), una proporción ligeramente superior a la de los municipios del país (48%). Asimismo, se aprecia durante el periodo analizado una caída en el peso relativo de la inversión pública, que llegó a representar el 74% del gasto provincial total en el año 2002. Los gastos en personal absorben la mayor parte del gasto corriente de las provincias, con una participación del 25% sobre el gasto total, porcentaje similar al que este rubro de gasto representaba al inicio del periodo estudiado. Le siguen otros gastos corrientes, que en 2014 representaban el 21% del

GRÁFICA 3.11: Composición del Gasto Público Provincial Total, 2000 y 2014



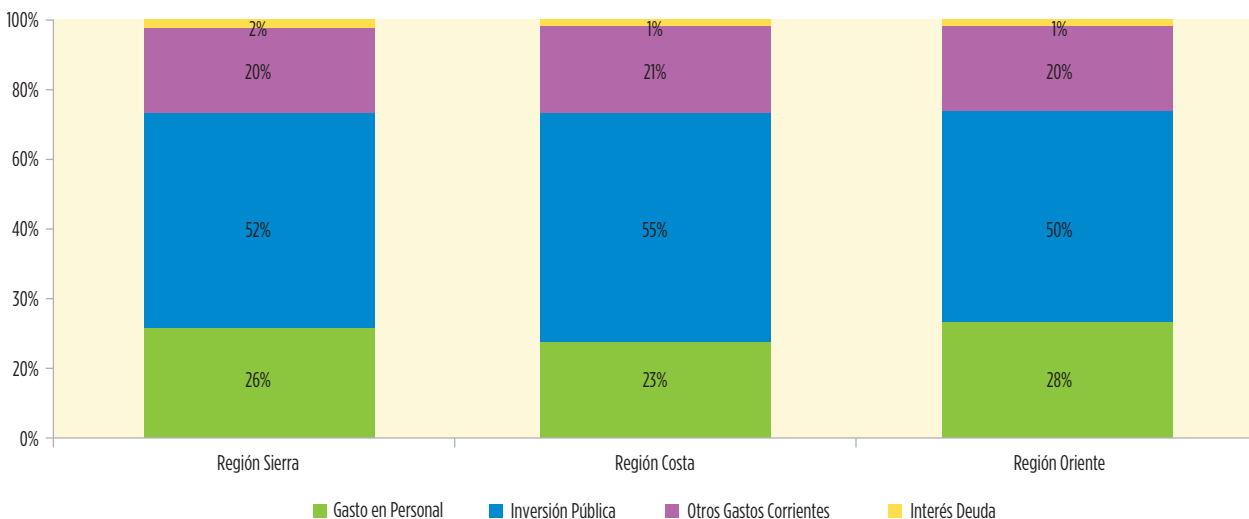
Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

gasto provincial (15% en el año 2000). Cabe mencionar igualmente que el pago de intereses de la deuda representa en la actualidad aproximadamente el 2% del gasto público provincial. La carga financiera que representan los intereses de la deuda, por tanto, es moderada para las provincias, si bien asciende a casi el doble de lo que este rubro de gasto supone para los GAD municipales en su conjunto (ver capítulo IV).

La Gráfica 3.12 evidencia que la composición del gasto provincial es relativamente homogénea en las

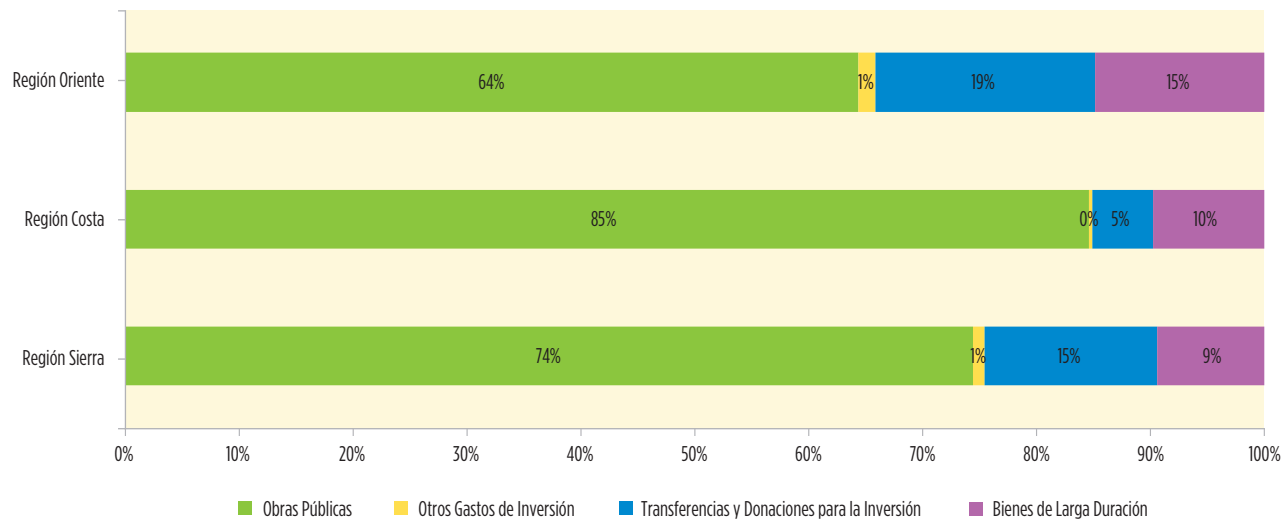
tres regiones del país, si bien existen algunas diferencias que vale la pena mencionar. En el año 2014, la inversión absorbió un porcentaje del gasto ligeramente superior en la Costa (55%) que en la Sierra (52%) y el Oriente (50%). En cambio, los gastos de personal tienen un peso relativo algo mayor para las provincias orientales (28%) que para las de la Sierra (26%) y las de la Costa (23%). Por su parte, los rubros de otros gastos corrientes y los intereses de la deuda tienen un peso relativo muy similar en las tres regiones del país.

GRÁFICA 3.12: Composición del Gasto Público Provincial por región, 2014



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

GRÁFICA 3.13: Composición de la Inversión Pública Provincial por región, 2014



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

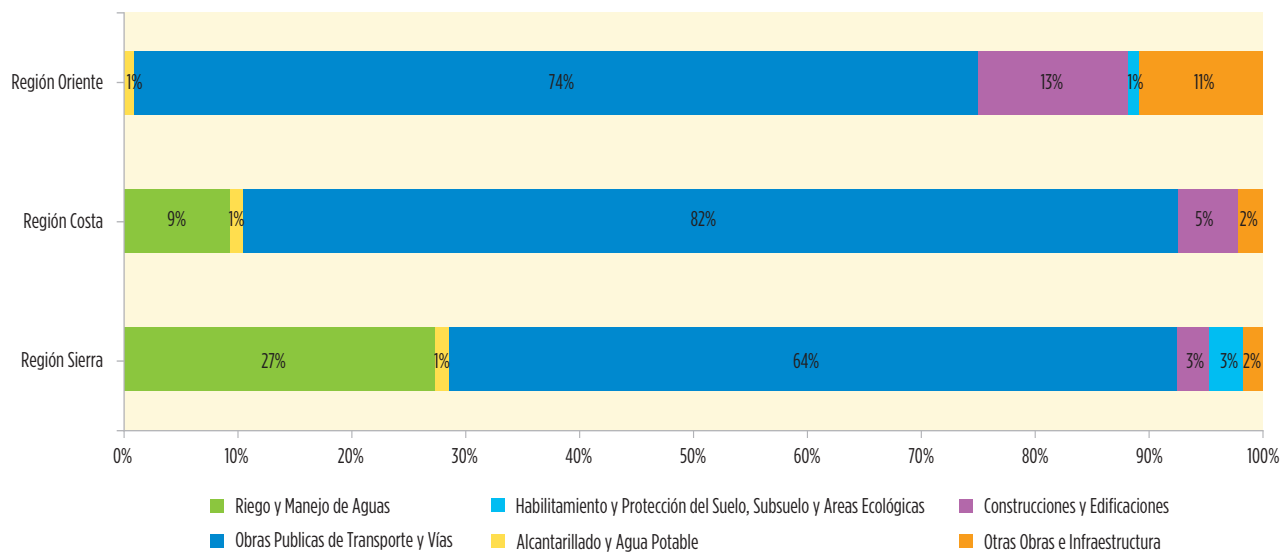
En cuanto a la composición de la inversión, la Gráfica 3.13 evidencia que las provincias de las tres regiones destinan la mayor parte de la misma a obras públicas. Aunque en menor proporción que los municipios (ver Capítulo IV), en el ámbito provincial también se ejecuta una parte de la inversión a través de empresas públicas ('Transferencias y donaciones para Inversión'), que alcanza el 19% en la Sierra y el 15% en el Oriente. En cambio, las provincias de la Costa apenas canalizan el 5% de su inversión a través de transferencias y donaciones a este tipo de instituciones.

Por su parte, la Gráfica 3.14 muestra la composición del rubro de 'Obras Públicas' en el año 2014 para las provincias agrupadas en las tres regiones del país. Éstas destinan la mayor parte de su gasto en obra pública a proyectos de Transporte y Vialidad (82% del total en las provincias de la Costa, 74% del total en el Oriente, y 64% del total en la Sierra). Cabe destacar igualmente el peso diferenciado que tienen las inversiones en riego y manejo de agua en las provincias de la Sierra (27% de la inversión total) y las de la Costa y el Oriente (9% y 0% del total respectiva-

mente). Presumiblemente, esta diferencia tiene que ver con las características climáticas y de los cultivos de las tres regiones, y con la mayor o menor importancia que esas características otorgan al riego para la actividad agropecuaria.

Finalmente, la Tabla 3.1 (ver más arriba) revela que, al margen de que su peso relativo sea relativamente homogéneo, en términos *per cápita* existen diferencias sustanciales entre los montos destinados a inversión por parte de los GAD provinciales de las tres regiones. En efecto, mientras que la en 2014 la inversión pública alcanzó US\$106 por habitante en el Oriente, se ubicaba en US\$32 por habitante en las provincias de la Sierra, y en US\$30 *per cápita* para aquellas ubicadas en la Costa. Por último, cabe mencionar que mientras que las provincias de la Sierra y la Costa invierten entre 1.11 y 1.25 por cada dólar de gasto corriente, en el Oriente esta proporción era de 1.04 en 2014. Parecería, por tanto, que existe una correlación negativa entre el gasto público *per cápita* y el peso relativo de la inversión en dicho gasto, de tal manera que son las provincias que gastan menos por habitante las que destinan una mayor proporción de

GRÁFICA 3.14: Composición de la Obra Pública Provincial por región, 2014



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

dicho gasto a inversión. Cabe mencionar igualmente que, tal y como se verá en el siguiente capítulo, esta correlación tiene un signo inverso en el caso de los municipios.

Evolución dinámica de los componentes del gasto

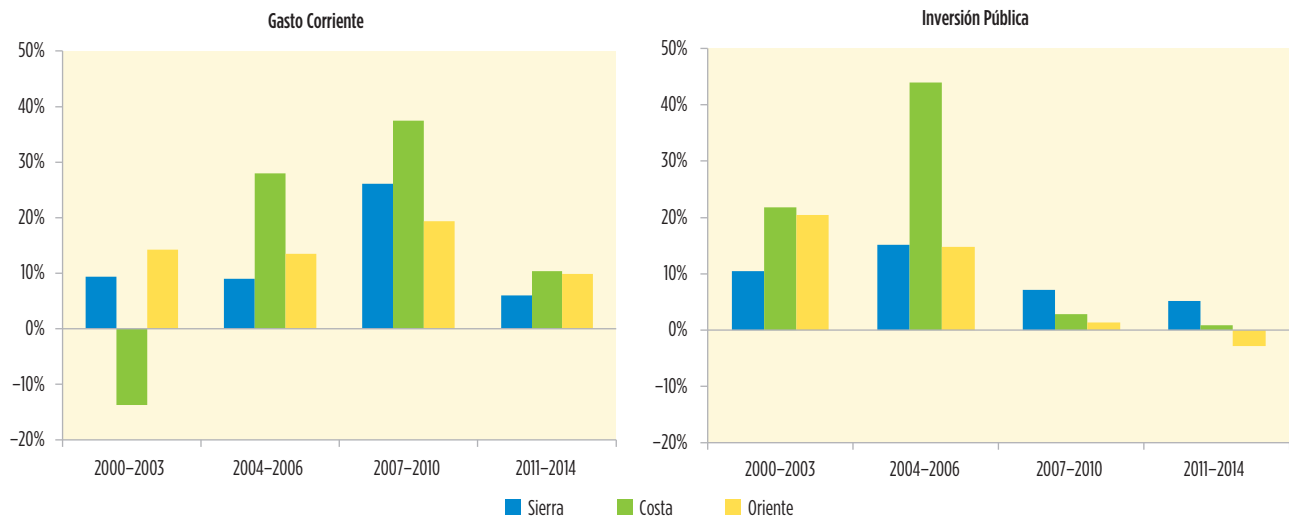
A continuación se analiza la evolución dinámica del gasto corriente y de la inversión pública provincial a lo largo del periodo estudiado, para lo cual se comparan las tasas de crecimiento real promedio que ambos componentes de gasto presentaron en cuatro sub-periodos: 2000-2003; 2004-2006; 2007-2010; y 2011-2014. La Gráfica 3.15 permite apreciar que la expansión del gasto corriente provincial fue particularmente intensa entre 2007 y 2010, periodo durante el cual dicha categoría de gasto creció a tasas del 19% en el Oriente, el 26% en la Sierra y el 37% en la Costa. Más recientemente se ha producido una notable desaceleración del gasto corriente en las tres regiones, y especialmente en la Sierra, donde el crecimiento promedio de dicha categoría del gasto fue

del 6% entre 2011 y 2014, frente al 10% en el Oriente y el 10% en la Costa.

La desaceleración del gasto provincial observada en los últimos años ha sido más marcada en el caso de la inversión pública que en el del gasto corriente. Es el caso particularmente de las provincias de la Costa, en las que esta categoría de gasto pasó de crecer a ritmos anuales del 44% entre 2004 y 2006, a crecer a un ritmo del 1% entre 2011 y 2014. Cabe destacar igualmente que, en términos reales, entre 2011 y 2014 la inversión pública provincial se contrajo en el Oriente (3% en promedio), y apenas aumentó en la Sierra.

Otra tendencia que merece la pena resaltar es el comportamiento diferencial del gasto corriente y de la inversión pública que se produjo en el contexto del choque fiscal que supuso la caída en los precios del crudo en 2009. En el año de la crisis se dio una desaceleración del gasto corriente en las tres regiones, si bien éste tan solo llegó a contraerse en las provincias del Oriente (caída del 2% en 2009). Por su parte, en el año del choque el gasto de inversión siguió creciendo con fuerza en todo el país: 82% en las

GRÁFICA 3.15: Evolución del Gasto Corriente y la Inversión Pública por Regiones
(Tasa Promedio Anual de Crecimiento Real por Periodo)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

provincias de la Sierra, 55% en las de la Costa, y 38% en el Oriente. En 2010, en cambio, se aceleró la expansión del gasto corriente tanto en la Sierra como en el Oriente, al tiempo que se producía un ajuste importante de la inversión pública provincial, que cayó un 24% en la Sierra y un 43% en la Costa.³¹ Lo anterior sugiere que los ajustes ante choques en sus ingresos tienden a producirse con un cierto rezago en los gobiernos subnacionales ecuatorianos. Asimismo, sugiere que en el ámbito provincial la variable de ajuste ante un choque fiscal tiende a ser principalmente la inversión pública, y no tanto el gasto corriente.

Autosuficiencia operativa en los GAD provinciales

La reducida capacidad de generación de ingresos propios que tienen los GAD provinciales ecuatorianos se traduce en los bajos índices de autosuficiencia operativa que revela la Gráfica 3.16. En efecto, los

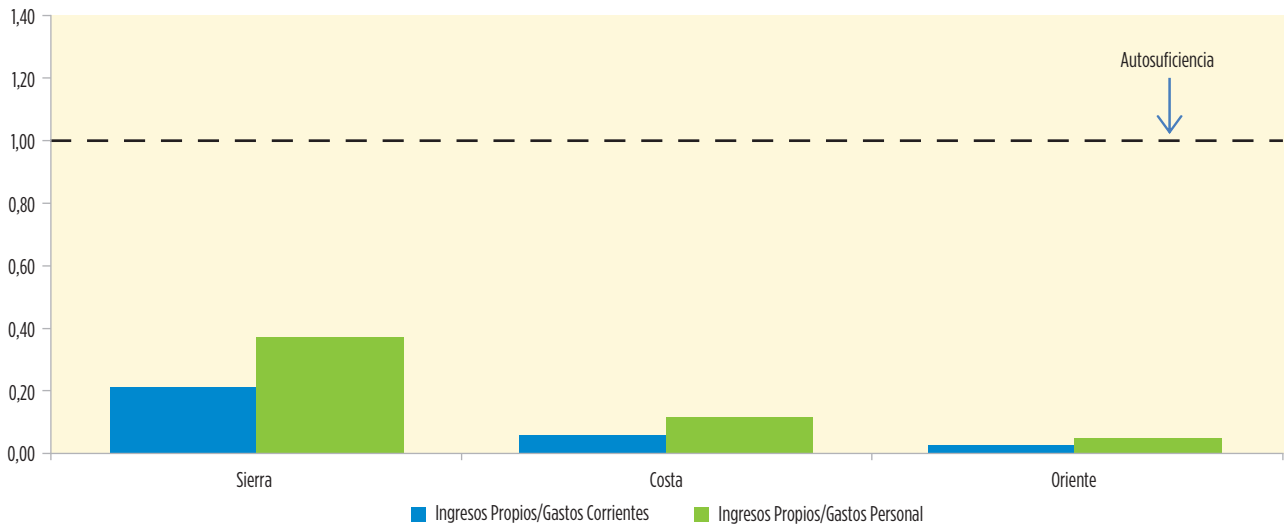
ingresos propios del conjunto de los GAD provinciales apenas alcanzan a cubrir el 12% de sus gastos corrientes y el 21.6% de sus gastos de personal. No obstante, se aprecian diferencias significativas entre las tres regiones. Así, mientras que las provincias de la Sierra llegan a cubrir el 21.1% de su gasto corriente y el 37.4% de su gasto de personal con ingresos propios, estos porcentajes son de tan solo el 2.8% y el 4.9% en el Oriente y el 6.1% y el 11.6% en la Costa. En buena medida, estas diferencias se explican por los ingresos que por concepto de peajes obtienen algunas de las provincias de la Sierra. Tal y como ya se mencionó en varias ocasiones, esta fuente de ingresos es menos relevante para las provincias de la Costa, y es inexistente en el caso de las del Oriente.

Resultado fiscal de los GAD Provinciales

Los GAD provinciales en su conjunto han obtenido mejores resultados fiscales que sus contrapartes municipales entre 2000 y 2014, presentando durante este periodo un superávit agregado equivalente

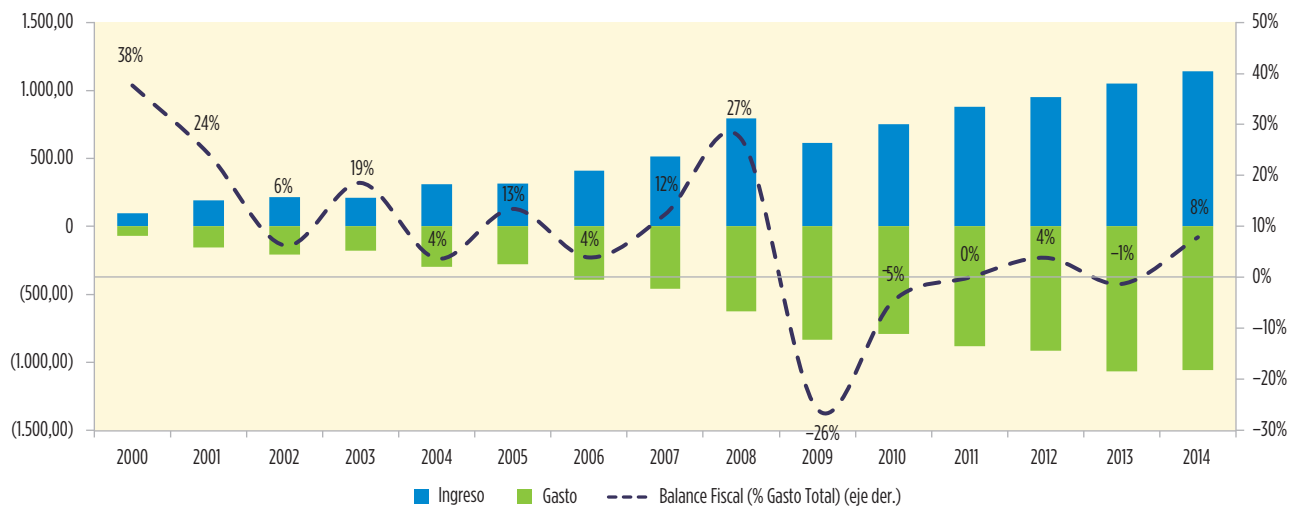
³¹ Por último, llama la atención que el ajuste en las provincias de la Costa haya sido menos intenso que en el resto del país. En efecto, a diferencia de sus pares de la Sierra y el Oriente, la inversión pública no llegó a caer en las provincias de la Costa ni en 2009 ni en 2010.

GRÁFICA 3.16: Índices de Autosuficiencia Operativa, 2014



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

GRÁFICA 3.17: Ingresos, gastos y balance fiscal de los GAD Provinciales, 2000–2014 (Millones US\$ y % del gasto total ejecutado)

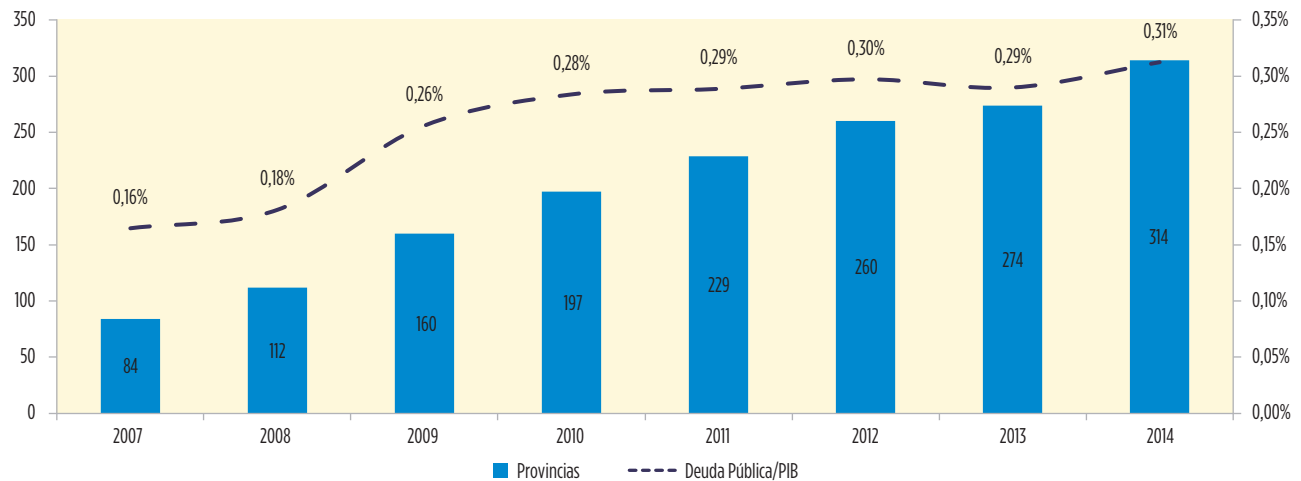


Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

al 3.1% de su gasto agregado (déficit del 0.5% para los municipios). Dichos superávits se concentraron principalmente entre 2000 y 2008. Cabe mencionar igualmente que, en línea con lo observado en los GAD municipales, la fuerte disminución de los ingresos públicos que se produjo en el año 2009 dio

lugar a la aparición de un importante déficit en las finanzas públicas provinciales, que alcanzó el 26% del gasto público total correspondiente a este nivel de gobierno. Ese déficit fue producto del anteriormente mencionado rezago con el que los GAD provinciales ajustaron su gasto ante el choque fiscal que supuso

GRÁFICA 3.18: Evolución de la deuda pública de los GAD Provinciales, 2007-2014
(Millones de US\$ y % del PIB)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

la crisis financiera internacional de 2009 y su impacto sobre los precios del crudo.

Por último, tras el choque de 2009, se observa una tendencia positiva en la evolución del resultado fiscal de las provincias. De hecho, y a pesar de haber registrado déficits en varios años, en términos agregados las provincias obtuvieron un superávit equivalente al 1.5% de su gasto entre 2010 y 2014. Este superávit fue particularmente abultado en 2014, habiendo alcanzado en dicho año un monto de US\$83.3 millones, casi el 8% del gasto provincial total.

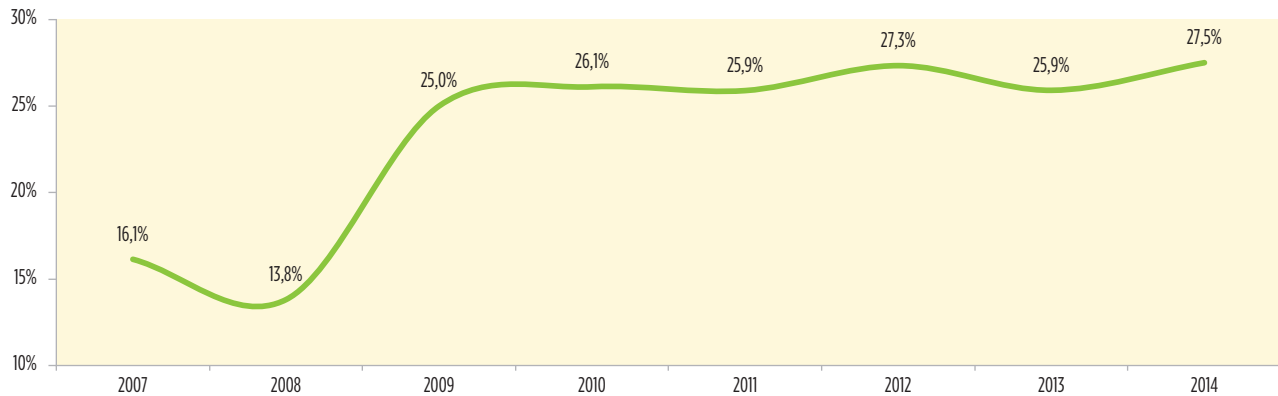
Endeudamiento público en los GAD Provinciales

El saldo de la deuda pública de los GAD provinciales ha registrado un crecimiento anual promedio del 21% en los últimos ocho años, pasando de US\$85 millones en 2007 a US\$314 millones en 2014 (Gráfica 3.18). En términos del PIB, el peso de la deuda provincial se multiplicó por dos durante el periodo analizado, si bien sigue representando todavía tan solo el 0.3% de la economía ecuatoriana. En relación

con su nivel de ingresos totales, la Gráfica 3.19 permite apreciar que el aumento en el endeudamiento de las provincias fue particularmente marcado en 2009, pasando del 13.8% al 25% de los mismos. Dicho incremento está relacionado con el abultado déficit que las provincias obtuvieron en ese año debido al anteriormente mencionado choque petrolero y su impacto sobre las finanzas públicas del país. Desde entonces, el peso de la deuda sobre el volumen de ingresos de las provincias ha evolucionado de manera relativamente estable, ubicándose a finales de 2014 en un 27.5%.

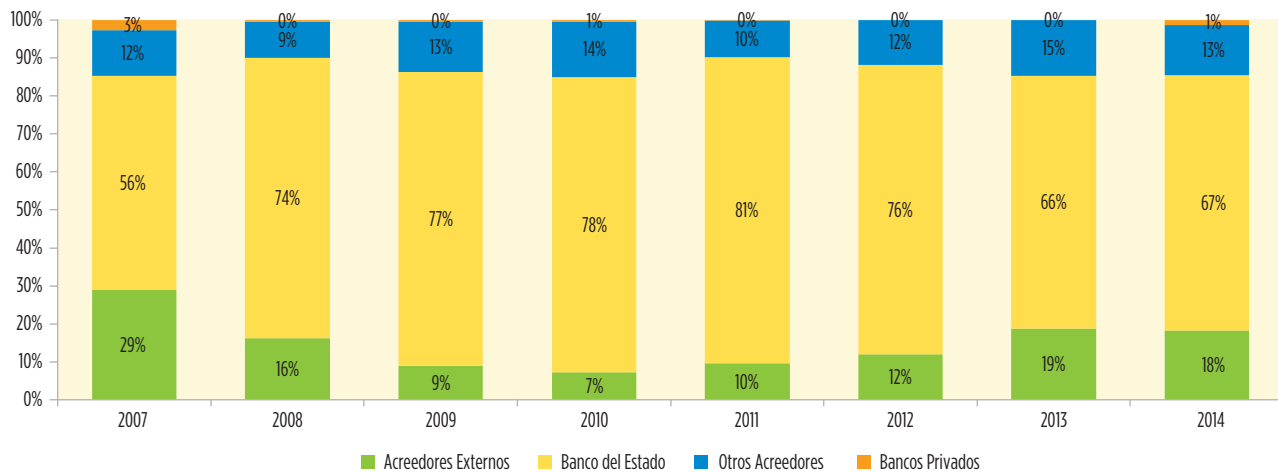
Tal y como muestra la Gráfica 3.20, el BDE, institución financiera pública cuya principal función es la de otorgar préstamos a los gobiernos subnacionales del Ecuador, es la principal fuente de crédito para los GAD provinciales. Actualmente, los préstamos del BDE representan el 67% de las obligaciones financieras de las provincias, porcentaje que llegó a ubicarse en el 81% en 2011. La banca multilateral y los organismos internacionales constituyen el segundo acreedor de las provincias en importancia (18% de la deuda provincial en

GRÁFICA 3.19: Deuda de los GAD municipales como % de los ingresos totales, 2007-2014



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas

GRÁFICA 3.20: Composición de la deuda pública de las provincias por tipo de acreedor, 2007-2014 (% del Saldo Total)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

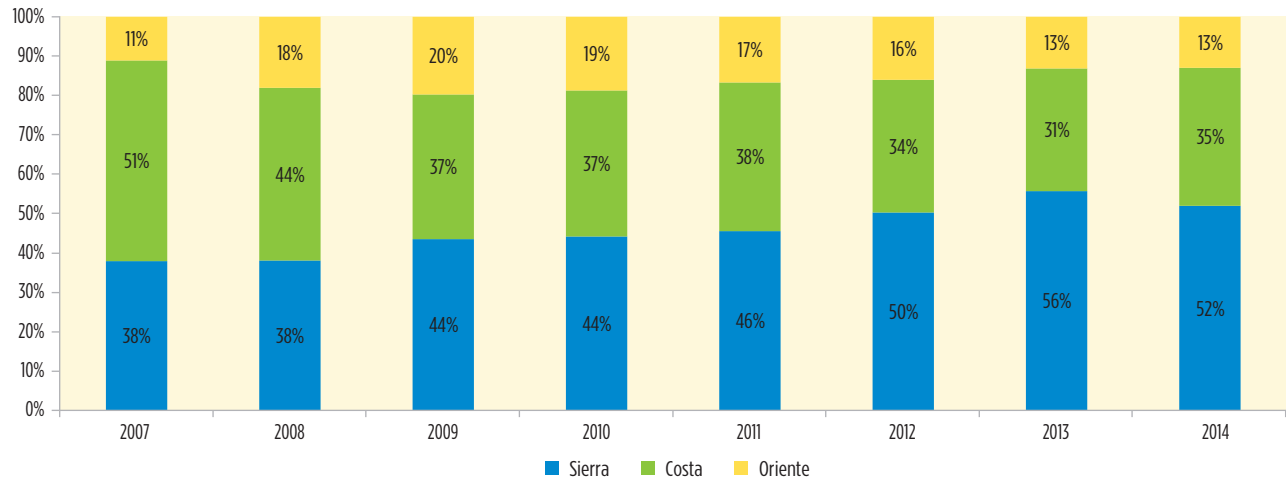
2014).³² Por su parte, los acreedores privados (banca comercial y emisiones de títulos de deuda) juegan todavía un rol menor en el financiamiento de las provincias ecuatorianas.

La Figura 3.21 revela que a lo largo de los últimos años ha aumentado significativamente la pro-

porción de la deuda provincial que corresponde a la región Sierra (de 38% en 2007 a 52% en 2014), mientras que la correspondiente a las provincias de la Costa ha caído (de 51% a 35%) y la de las provincias orientales ha evolucionado de manera relativamente estable (de 11% en 2007 a 13% en 2014). A pesar de que la deuda de las provincias orientales es la que absorbe una menor proporción de la deuda total de las provincias, en términos *per cápita* es la mayor: US\$48.4 por habitante, frente a US\$22.8 por

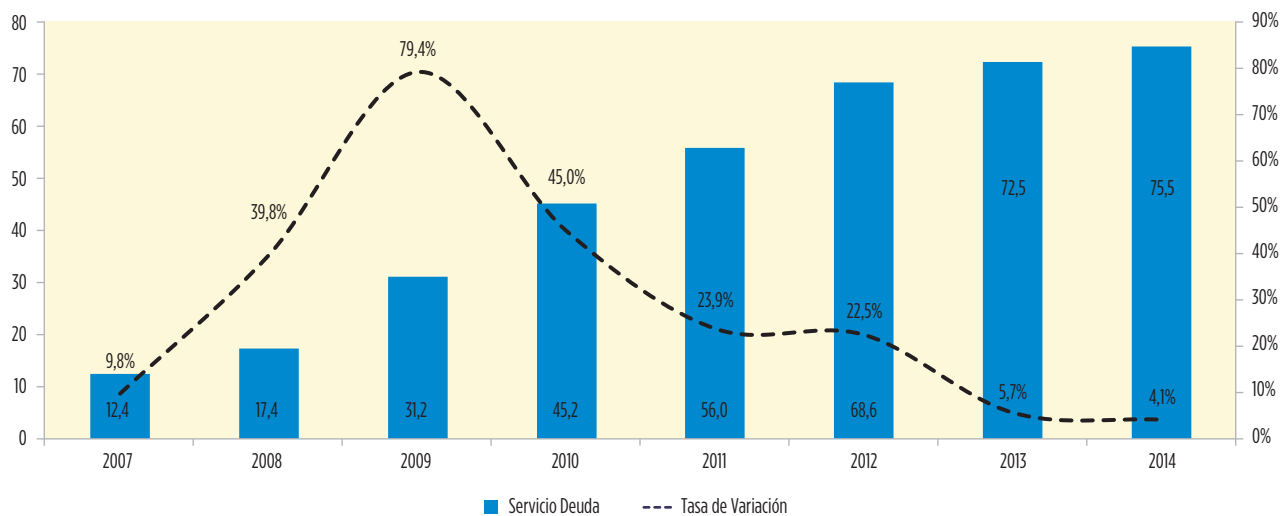
³² No obstante, cabe mencionar que varios proyectos de la banca multilateral se han venido canalizando a través del Banco de Desarrollo del Ecuador, de modo que su importancia en el financiamiento de las provincias ecuatorianas es mayor de la que esta cifra sugiere.

GRÁFICA 3.21: Composición de la deuda pública de los GAD Provinciales por Región, 2007-2014 (% del Saldo Total)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas

GRÁFICA 3.22: Evolución del servicio de la deuda de los GAD Provinciales, 2007-2014 (Millones de US\$)

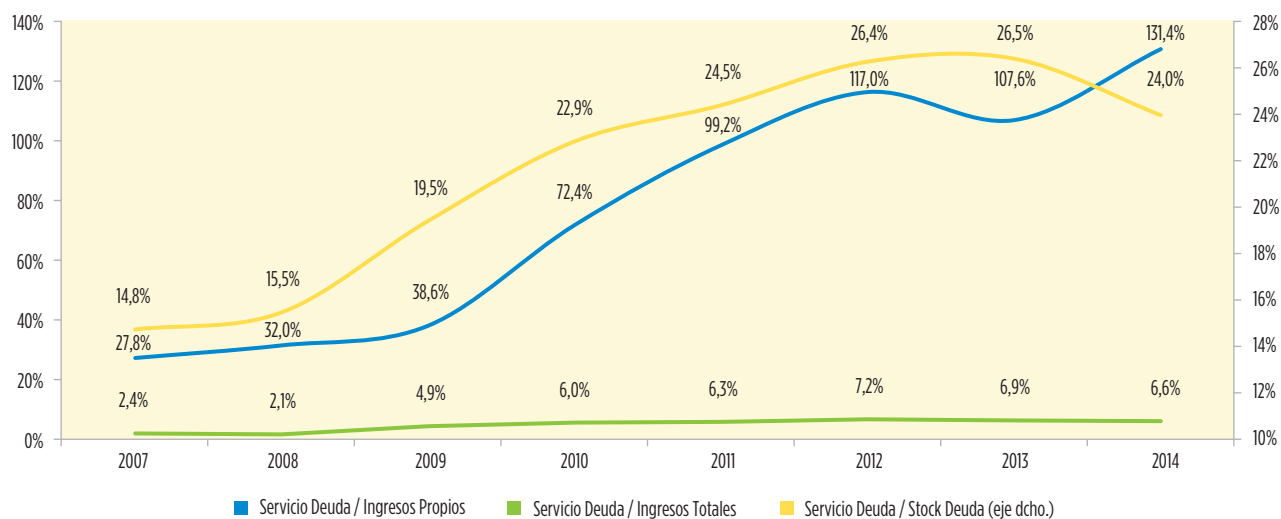


Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas

habitante en la Sierra y US\$13.8 por habitante en la Costa. Cabe mencionar igualmente que a lo largo de los últimos 8 años, el endeudamiento *per cápita* aumentó un 340% en la Sierra, un 226% en el Oriente y un 121% en la Costa.

El gasto por el servicio de la deuda de los GAD provinciales aumentó desde US\$12.4 millones en 2007 a US\$75.5 millones en 2014. Estos movimientos han llevado a que entre 2011 y 2013 el pago de intereses y amortización de la deuda llegue a superar a

GRÁFICA 3.23: Evolución del Servicio de la Deuda/Ingresos Propios y Totales de las Provincias 2007-2014 (Millones de US\$)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas



los ingresos propios de las provincias (Gráfica 3.23). Sin embargo, este rubro de gasto sigue siendo relativamente bajo si se le compara con los ingresos totales de los GAD provinciales. En efecto, en 2014 las provincias ecuatorianas tan solo destinaron el 6.6% de sus ingresos totales al pago de amortizaciones e intereses. Este valor está todavía lejos del límite que marca la regla fiscal vigente, que es del 25%. Lo anterior, por tanto, refleja la ya mencionada escasa capacidad de generar recursos propios que caracteriza a las provincias ecuatorianas, y no tanto un elevado nivel de endeudamiento o un servicio de la deuda difícilmente asumible.

Conclusión

Este capítulo ha presentado la evolución de las finanzas provinciales entre el año 2000 y el 2014. Durante dicho periodo, se produjo un importante aumento tanto de los ingresos como de los gastos de los GAD provinciales. Por el lado de los ingresos, los datos aquí analizados han revelado la fuerte dependencia

que tienen las provincias de las transferencias del Gobierno Central, una consecuencia de las limitadas atribuciones que la Constitución y el COOTAD les otorga en materia tributaria. Asimismo, destaca el hecho de que, debido a la compensación que reciben por la extracción de petróleo crudo en su territorio, las transferencias que en términos per cápita reciben las provincias del Oriente son muy superiores a las que reciben las provincias en el resto del país. Otro factor que contribuye a explicar las diferencias que se observan en el volumen de ingresos que reciben las provincias es la presencia de vías de peaje en su territorio, que son más relevantes en la Sierra que en la Costa, y que son inexistentes en las provincias orientales del país.

Si bien el gasto agregado de las provincias ecuatorianas se multiplicó por 15 durante el periodo estudiado, se aprecia una desaceleración del mismo en los últimos años, que llegó incluso a contraerse en el 2014. Esta desaceleración se dio tanto para el gasto corriente como para la inversión, aunque fue más intensa en el caso de esta última. Lo anterior ha



llevado a que el peso relativo de la inversión pública provincial haya caído a lo largo del periodo estudiado, si bien aún absorbe algo más de la mitad del gasto total de las provincias, una proporción mayor que en el caso de sus contrapartes municipales. En términos per cápita, tanto el gasto corriente como la inversión son sustancialmente más elevados en las provincias orientales que en el resto del país. Sin embargo, se observa que el peso relativo de la inversión tiende a caer conforme aumenta el gasto total per cápita, absorbiendo por tanto un porcentaje menor del gasto provincial total en el Oriente que en la Sierra y la Costa. A este nivel de gobierno, la inversión constituyó la principal variable de ajuste ante el choque fiscal que se produjo en 2009 por la caída en los precios del crudo. Asimismo, se ha señalado que dicho ajuste se produjo con un cierto rezago, llevan-

do a que en 2009 las provincias obtengan un déficit fiscal importante.

El endeudamiento provincial también ha aumentado significativamente desde el 2007, especialmente en las provincias de la Sierra. Sin embargo, todavía existe un margen considerable para que las provincias sigan endeudándose sin infringir la regla fiscal que contempla el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. El servicio de la deuda pública ya absorbe un volumen de recursos similar a los ingresos propios que generan las provincias, lo que se debe principalmente a su limitada capacidad de generación de ingresos propios, y no tanto a que la carga financiera que representa la deuda haya alcanzado niveles excesivamente elevados. En efecto, la misma aún representa un porcentaje relativamente bajo de los ingresos totales de las provincias.

4 Las finanzas municipales

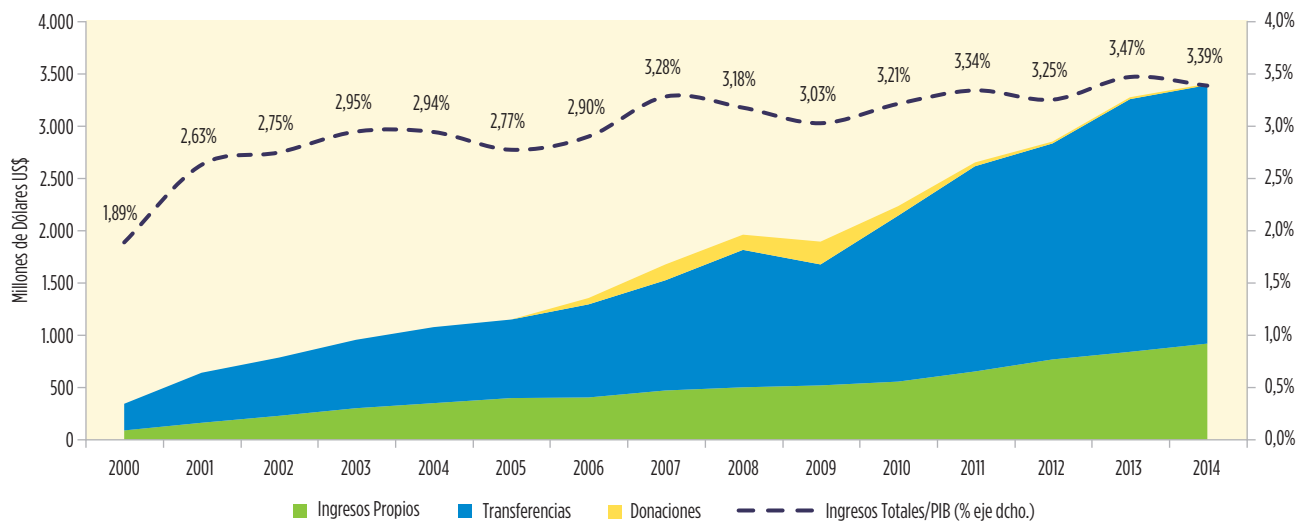
Este capítulo presenta la situación financiera de los GAD municipales entre 2000 y 2014. En un primer lugar se describe la evolución de los principales componentes de los ingresos municipales, tras lo cual se analizan sus gastos, el resultado fiscal que han obtenido a lo largo de los últimos 15 años, y finalmente su endeudamiento. A diferencia del anterior, el presente capítulo no clasifica a los municipios de acuerdo al área geográfica en la que se ubican (Sierra, Costa y Amazonía), sino que los estratifica en función del número de personas que habitan en ellos. Lo anterior responde a la consideración de que, en el caso de los cantones, el tamaño poblacional tiene una mayor relevancia que la ubicación geográfica a la hora de determinar tanto su nivel de ingresos como sus necesidades de gasto. En efecto, es de esperar que en los cantones que cuentan con poblaciones más pequeñas, que usualmente se encuentran en el entorno rural, el potencial recaudatorio de los impuestos municipales sea menor. Asimismo, la baja densidad poblacional y los mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas que tiende a caracterizar a estos cantones dificultan el ejercicio de las competencias que les corresponde.

Ingresos de los GAD municipales

Entre el año 2000 y el 2014 los ingresos públicos de los municipios se multiplicaron casi por diez, pasando de US\$346 millones a US\$3,405 millones (Gráfica 4.1). Lo anterior supone una tasa anual de crecimiento nominal promedio del 19.2% durante el periodo objeto de estudio. No obstante, se aprecia que la tasa de crecimiento de los ingresos municipales fue mayor entre 2000 y 2008 (26% en promedio) que entre 2009 y 2014 (10%). Ello contribuye a explicar que, en términos del PIB, el peso de los ingresos municipales haya tendido a estabilizarse en los últimos años. Al igual que lo sucedido con sus contrapartes provinciales, los ingresos de los GAD municipales cayeron en 2009, el año del choque petrolero. Sin embargo, la magnitud de dicha caída en los ingresos fue menor para municipios que para provincias, a lo que contribuyó el mayor peso y resiliencia de los ingresos propios a ese nivel de gobierno.

En efecto, la Gráfica 4.1 confirma que los ingresos propios son más relevantes para los GAD municipales que para sus contrapartes provinciales, consecuencia lógica de la concentración de potestades tributarias a ese nivel de gobierno que contempla el COOTAD, y que ya ha sido enfatizada con anterioridad. Entre 2000 y 2014 el 27.3% de los recursos financieros percibidos por los municipios ecuatorianos fueron generados internamente (7% en el caso de las provincias), aportando las

GRÁFICO 4.1: Ingresos GAD municipales
(Millones de US\$ y % del PIB)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

transferencias un 69.9% de los mismos, y tomando el 2.8% restante la forma de donaciones. Se aprecia igualmente que el peso que los ingresos propios tienen sobre el total de ingresos de los municipios ha tendido a aumentar moderadamente en los últimos años (del 24.8% del total en 2010 al 27% en 2014). Sin embargo, entre 2003 y 2006 impuestos, tasas y contribuciones llegaron a aportar más del 30% de los ingresos totales de los cantones ecuatorianos, superando por tanto la importancia relativa que estas fuentes de recursos municipales tienen en la actualidad.

Transferencias

Tal y como se mencionó anteriormente, el análisis que se presenta en este capítulo estratifica a los GAD municipales en función del número de habitantes que su territorio alberga, siendo los municipios del Estrato 1 aquellos con la menor población (< 10,000 habitantes), y los municipios del Estrato 6 aquellos con el mayor número de habitantes (> 1 millón). La Tabla 4.1 muestra el número de municipios que se incluyen en cada uno de los Estratos, el porcentaje

de la población que habita en los mismos, y tanto el porcentaje de transferencias que reciben como el porcentaje de los ingresos propios totales que son capaces de generar.

La Gráfica 4.2 evidencia el fuerte crecimiento que han experimentado las transferencias del gobierno central a los GAD municipales durante el periodo de análisis, las cuales pasaron US\$257 millones en el año 2000 hasta US\$2,473 millones en 2014, promediando un crecimiento anual del 19% en términos nominales y del 10% en términos reales. Se aprecia igualmente que las transferencias a los municipios no solo han aumentado en valor absoluto, sino que su peso sobre el PIB también ha presentado una trayectoria ascendente, especialmente a partir de la aprobación del COOTAD en 2010.³³ El único año en el que dichas transferencias cayeron fue el 2009 debido al anteriormente mencionado impacto de la crisis financiera internacional sobre los ingresos totales del sector público. Cabe mencionar igualmente que el

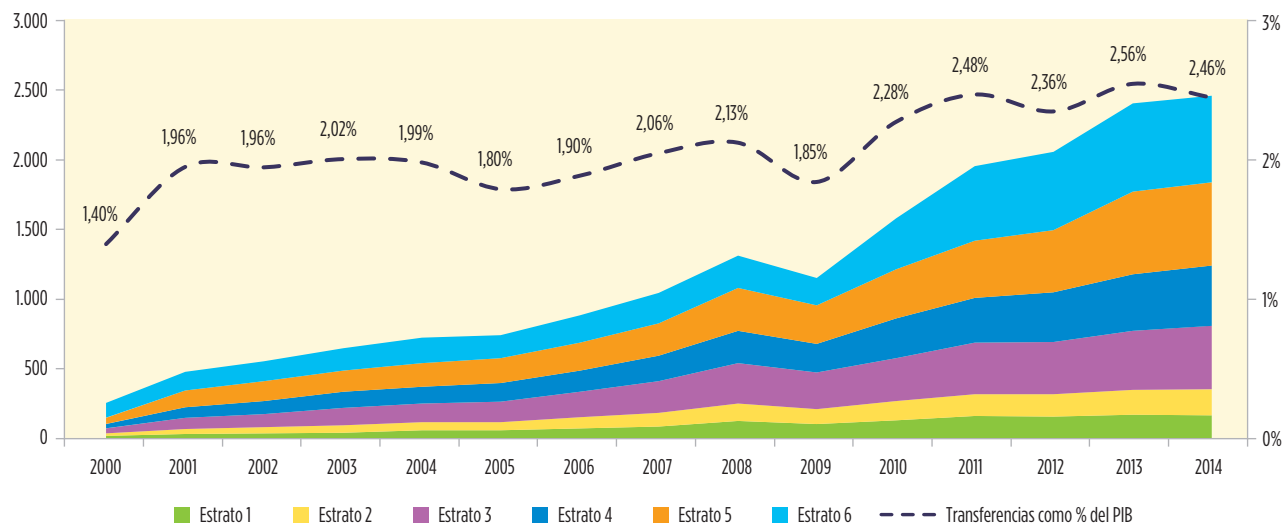
³³ Desde la aprobación del COOTAD (2010-2014) las transferencias a los municipios han representado en promedio el 2.4% del PIB, frente a un promedio de 1.9% del PIB entre 2000 y 2009.

TABLA 4.1: Estratificación de los GAD municipales

Estrato	Delimitación	Num. Municipios	% Población	% de Transferencias 2014*	% Recaudación IP 2014*
Estrato 1	1-9.999	50	2%	7%	2%
Estrato 2	10.000-19.999	47	5%	8%	3%
Estrato 3	20.000-49.999	68	15%	19%	9%
Estrato 4	50.000-99.999	34	16%	18%	14%
Estrato 5	100.000-1.000.000	20	30%	24%	27%
Estrato 6	> 1.000.000	2	32%	25%	45%

*Con base en el Censo de Población y Viviendo 2010, INEC.
Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

GRÁFICA 4.2: Transferencias Municipales por Estrato, 2000-2014
(Millones US\$ y % del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

impacto de ese retroceso sobre los municipios del Estrato 1 fue proporcionalmente mayor: las transferencias a estos municipios disminuyeron un 17% en 2009, frente a una caída del 12% para el conjunto de los GAD municipales.

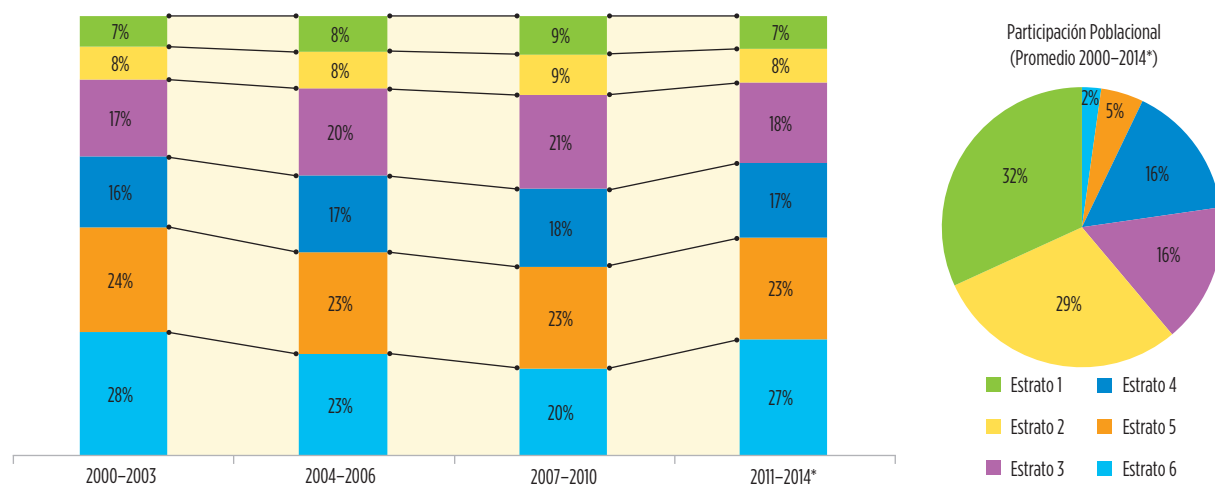
Por su parte, la Gráfica 4.3 revela que los municipios de menor tamaño reciben un volumen proporcionalmente más alto de transferencias que los de mayor tamaño. En efecto, entre 2011 y 2014, los municipios de los Estratos 1 y 2, que albergaban al

7% de la población total del país, recibieron el 15% de las transferencias, mientras que los municipios de los Estratos 3 y 4 concentraban al 31% de la población y recibieron el 35% de las transferencias. En el extremo opuesto, los municipios del Estrato 5 percibieron el 23% de las transferencias a pesar de concentrar al 30% de la población, y los del Estrato 6 recibieron el 27% de las transferencias con el 32% de la población.

La misma conclusión puede extraerse de la Gráfica 4.4, que muestra la evolución de las transferencias



GRÁFICA 4.3: Transferencias Municipales por Estrato
(% del Total de Transferencias)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

per cápita para los seis Estratos a lo largo del periodo 2000-2014. Se observa que los municipios menos poblados del Estrato 1 han recibido históricamente las mayores transferencias en términos *per cápita* (US\$501 en 2014), debido parcialmente a las transferencias adicionales que recibe el 68% de los municipios pertenecientes a dicho Estrato por la Ley 010 y la Ley 047.³⁴ Con transferencias de US\$126 y US\$123 por habitante, los municipios más poblados

del país (Estratos 5 y 6) son los que menos transferencias reciben en términos *per cápita*, colocándose por detrás de los municipios del Estrato 4 (US\$163 en transferencias por habitante), y de los municipios del Estrato 3 (US\$189 en transferencias por habitante).

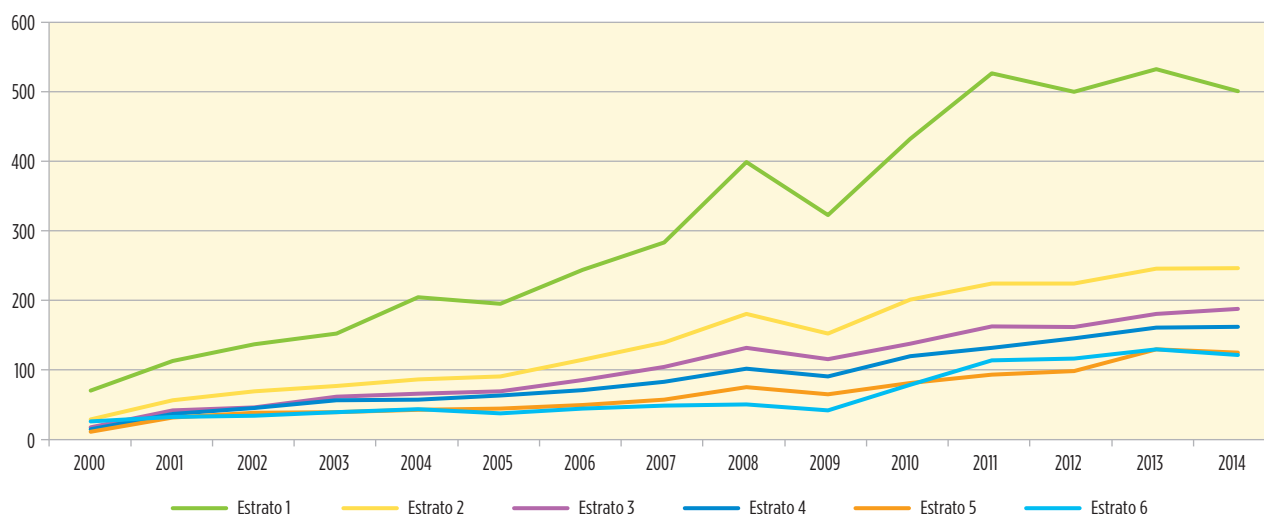
Asimismo, la Gráfica 4.4 permite apreciar que la brecha entre las transferencias *per cápita* que reciben los municipios de menor tamaño y las que llegan a las mayores ciudades del país se ha ampliado con los años. Sin embargo, se observa igualmente que desde el año 2009 se ha producido un aumento generalizado y significativo en las transferencias *per cápita* hacia todos los Estratos, resultado que en parte puede atribuirse tanto a las nuevas reglas establecidas por la Constitución del 2008 y el COOTAD como al crecimiento de los ingresos totales que el sector público ha percibido durante este periodo de fuerte expansión del PIB nacional.

Ingresos propios

Los ingresos propios de los municipios ecuatorianos presentaron un crecimiento anual promedio del 20% en términos nominales durante el periodo 2000-2014 (10% en términos reales). Este comportamiento ha

34 En 2008 se realizó la última reforma a la Ley 010, incrementándose el impuesto a cada barril de petróleo de 0.50 centavos a 1 dólar para el "fondo para el eco-desarrollo de la región amazónica y fortalecimiento de los gobiernos seccionales", el cual fue implementado para la conservación del medio ambiente de los daños de la extracción petrolera. Este fondo se distribuye del siguiente modo: 58% para los municipios, 28% para los consejos provinciales; 9% para el ECORAE y el 5% restante para el fondo de Desarrollo Parroquial Amazónico. Por su parte, la Ley 047 contempla asignaciones equivalentes al 5% de la facturación por venta de energía proveniente de las centrales hidroeléctricas instaladas en las provincias de Tungurahua, Azuay, Cañar y Morona Santiago. La distribución para los gobiernos autónomos descentralizados basada en las ventas de energía eléctrica de su territorio se realiza de la siguiente forma: 40% GAD provinciales, 40% GAD cantonales en cuyas jurisdicciones se encuentren fuentes hídricas que nutren a centrales hidroeléctricas, y 20% para GAD cantonales que no tengan estas fuentes hídricas. Actualmente 24 de los 50 municipios del Estrato 1 están ubicados en la Región Oriente del país que comprende las provincias de Napo, Orellana, Sucumbios, Pastaza, Morona Santiago y Zamora, y reciben por tanto las transferencias contempladas en la Ley 010. Por otro lado, 18 GAD municipales pertenecientes al Estrato 1 están ubicados en las Provincias de Azuay, Cañar, Tungurahua y Morona Santiago, siendo así beneficiarias de las transferencias derivadas de la Ley 047. De esta forma, 34 de los 50 municipios (68%) dentro del Estrato 1 reciben transferencias provenientes de la Ley 010, la Ley 047, o ambas.

GRÁFICA 4.4: Transferencias Municipales Per Cápita por Estrato (US\$)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

venido impulsado principalmente por el dinamismo de los Impuestos y de las Tasas y Contribuciones, rubros que experimentaron un crecimiento anual promedio nominal del 23.1% durante dicho periodo. Como se observa en la Gráfica 4.5, los ingresos propios municipales representan actualmente el 0.91% del PIB nacional, situándose aún por debajo del máximo nivel alcanzado en 2005, que fue del 0.96% del PIB. En el año 2000, los ingresos propios que generaban los municipios ecuatorianos tan solo alcanzaban el 0.48% del PIB.

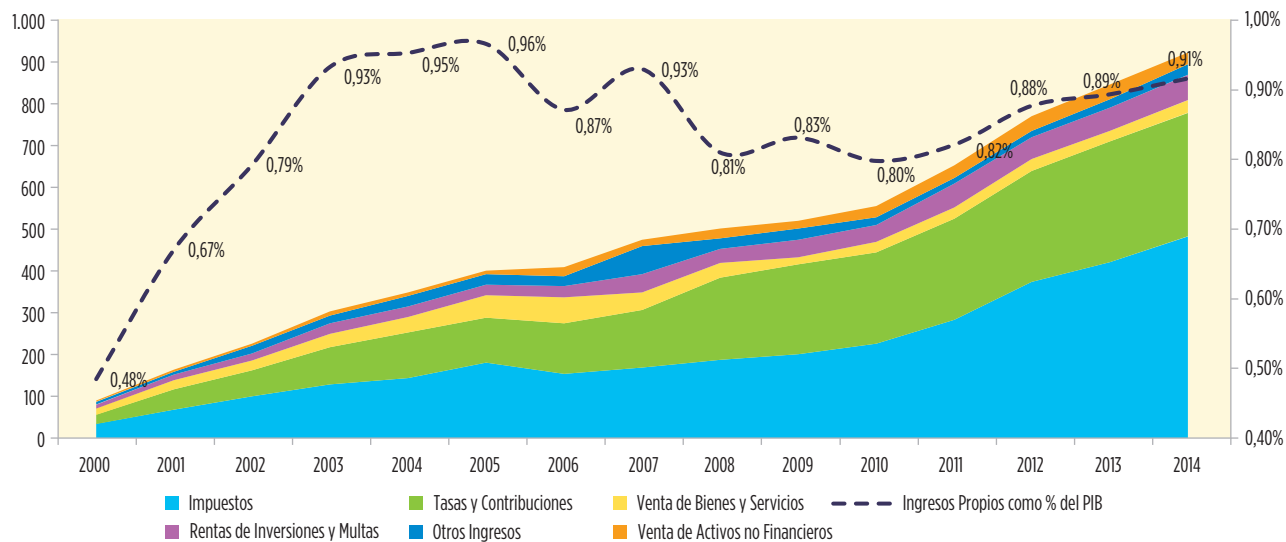
Los impuestos son la principal fuente de recursos propios para los municipios del país. Mientras que en el año 2000 éstos aportaban el 38% de los ingresos propios municipales, en 2014 representaron el 52% de los mismos (ver Gráfica 4.6). Las Tasas y Contribuciones son la segunda fuente de ingresos propios municipales más importante. Esta categoría de ingresos, dentro de la que se encuentra el cobro por Recolección de Basura, las Contribuciones de Mejoras y el cobro por Prestación de Servicios, genera actualmente el 32% de los ingresos propios municipales (25% en 2000). Las demás fuentes de

ingresos propios de los municipios (venta de bienes, rentas de inversiones y multas y venta de activos no financieros) han perdido importancia relativa durante el periodo estudiado, pasando de aportar el 38% de los ingresos propios municipales en el año 2000 a representar el 16% de los mismos en 2014.

Tal y como puede apreciarse en la Tabla 4.1 (ver más arriba), los 22 municipios pertenecientes a los Estratos 5 y 6 generan actualmente el 72% de los ingresos propios municipales del país. Este porcentaje es superior a la proporción de la población total del país que vive en estos municipios (62%), aunque inferior a su aporte al PIB no petrolero del Ecuador (aproximadamente un 77% en 2012).³⁵ En el otro extremo se encuentran los municipios más pequeños (pertenecientes a los Estratos 1, 2 y 3), que en conjunto albergan al 22% de la población nacional, y generan tan solo el 14% del total de los ingresos propios municipales. Estas cifras evidencian que los municipios grandes tienen una mayor capacidad de generación de ingresos propios *per cápita* que los pequeños.

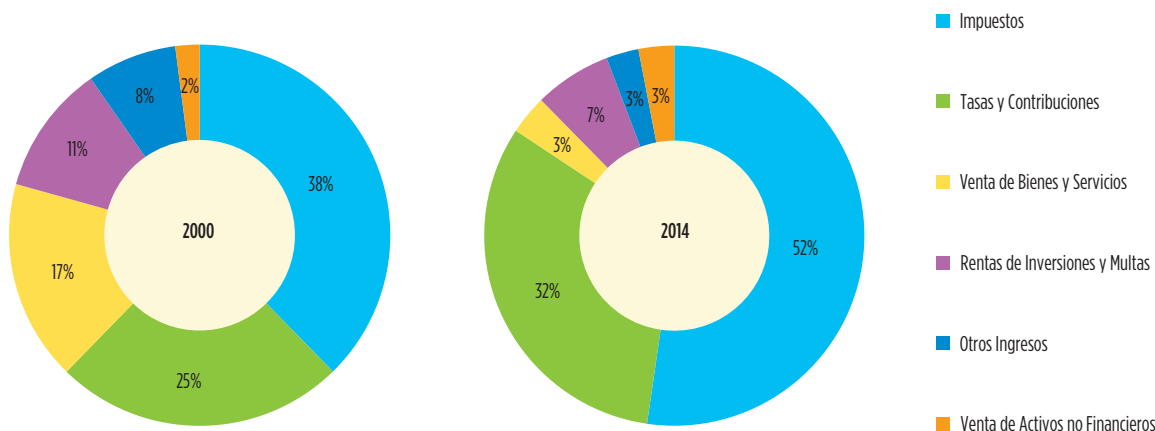
³⁵ Fuente: Cuentas Cantonales, Banco Central del Ecuador.

GRÁFICA 4.5: Ingresos Propios Municipales, 2000-2014
(Millones US\$ y % del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

GRÁFICA 4.6: Composición de Ingresos Propios Municipales por tipo, 2000 y 2014



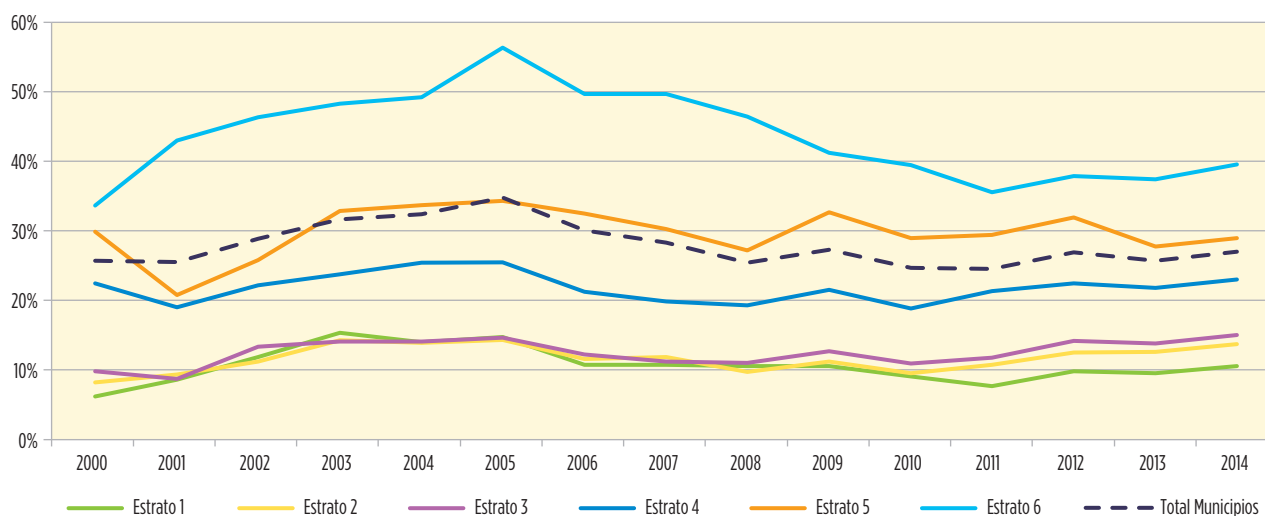
Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

La Gráfica 4.7 presenta la evolución del indicador de ingresos propios como proporción de los ingresos totales (ratio IP/IT) distinguiendo entre los seis Estratos de municipios. Se aprecia que existen amplias diferencias entre los valores que toma dicho ratio en los municipios más grandes y el resto de municipios: en la actualidad, se ubica en un 29% para

los municipios del Estrato 5 y un 40% para los del Estrato 6, mientras que los ingresos propios de los municipios pertenecientes a los Estratos 1, 2 y 3 representan el 10%, 14% y 15% de sus ingresos totales respectivamente.

En definitiva, los datos arriba expuestos ponen claramente de manifiesto que los municipios más

GRÁFICA 4.7: Participación de Ingresos Propios dentro de los Ingreso Totales, 2000–2014
(% de los Ingresos Totales)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

grandes del país tienen una mayor capacidad para generar recursos propios que los municipios de menor tamaño, hecho que podría derivarse fundamentalmente de los siguientes factores: (i) cuentan con bases tributarias más amplias debido al tamaño de su economía, al número y tamaño de las empresas instaladas en su territorio, y al valor de las propiedades comerciales y residenciales que se ubican en los mismos;³⁶ (ii) su capacidad institucional y operativa para gestionar los procesos recaudatorios propios de cada impuesto, tasa o contribución tiende a ser mayor que en los municipios más pequeños; (iii) la mayor densidad en el territorio de los municipios grandes facilita igualmente la gestión de los procesos recaudatorios.

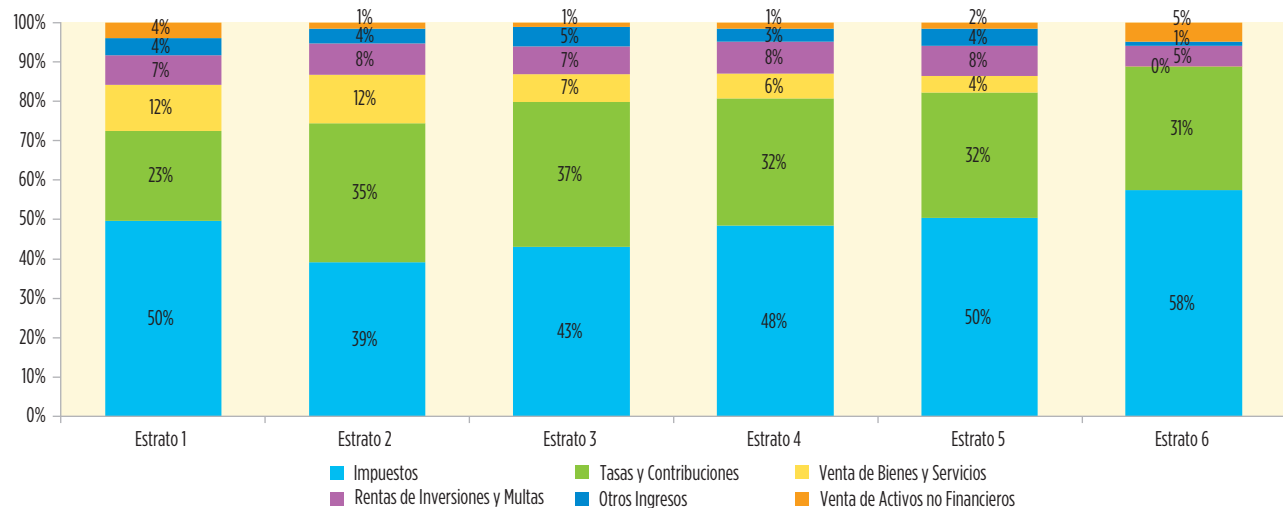
Otra tendencia que merece la pena resaltar es la caída en el indicador agregado de IP/IT para el conjunto de los municipios del país (serie punteada en Gráfica 4.7) que se produjo entre 2005 y 2008 (des-

de 35% a 25%), tras lo cual se estabilizó y aumentó ligeramente hasta alcanzar el 27% en 2014. Cabe mencionar igualmente que esta caída ha sido más pronunciada para los municipios del Estrato 6 y del Estrato 5, cuyo IP/IT pasó de 56% a 40% y 34% a 29% respectivamente entre 2005 y 2014.³⁷ En cambio, el peso de los ingresos propios sobre los ingresos totales aumentó ligeramente para los Estratos 1, 2, 3 y 4 a partir del año 2010. La combinación de ambas tendencias ha llevado a que se produzca una cierta convergencia entre el grado de dependencia que tienen de las transferencias del gobierno central los municipios pequeños y los grandes. Parecería, por tanto, que durante los últimos años los municipios pequeños han intensificado su esfuerzo fiscal, mientras que los grandes lo han relajado, a pesar de lo cual persisten diferencias importantes entre la capacidad recaudatoria de ambos grupos de municipios.

³⁶ En efecto, los municipios pertenecientes a los Estratos 5 y 6 concentran el 62% de la población ecuatoriana (ver Tabla 2) y generan el 66% del PIB nacional y el 77% del PIB no petrolero nacional (según las Cuentas Cantonales 2012 publicadas por el Banco Central del Ecuador).

³⁷ A esa tendencia ha contribuido el gran dinamismo que han tenido las transferencias gobierno central: durante el periodo 2005–2013 las transferencias recibidas por los municipios del Estrato 6 mostraron un crecimiento promedio anual del 18% en términos nominales, frente al crecimiento promedio anual del 8% de los ingresos propios de dichos municipios.

GRÁFICA 4.8: Composición de Ingresos Propios por Estrato, 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

Los impuestos constituyen la principal fuente de recursos para los seis Estratos, destacándose en este sentido los municipios del Estrato 6, que obtienen el 58% de sus ingresos propios por esta vía (ver Gráfica 4.8). En el otro extremo, la participación de los impuestos sobre el total de los ingresos propios de los municipios del Estrato 2 es la menor: 39% en promedio (dato de 2014). Por su parte, las tasas y contribuciones se sitúan de forma generalizada como la segunda fuente de ingresos más relevante para los municipios del país. Esta fuente de ingresos es particularmente relevante para los municipios de los Estratos 3 y 5, que reciben por este concepto un 37% y 32% de sus ingresos propios respectivamente.

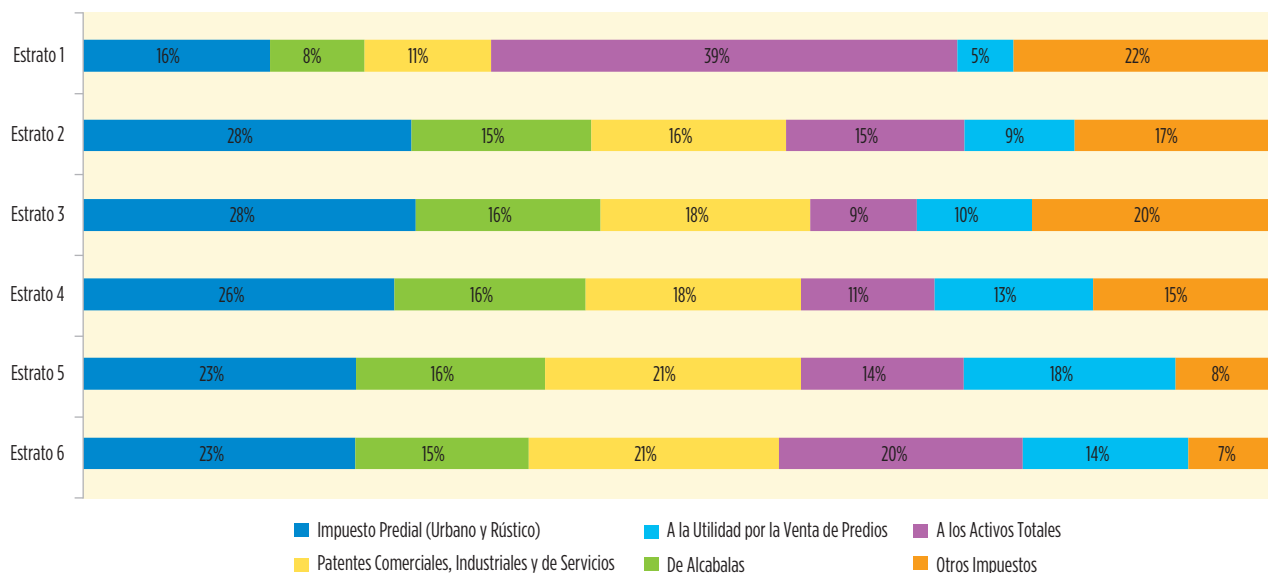
Cabe mencionar igualmente que la venta de bienes y servicios y la venta de activos no financieros sigue siendo relevante para los municipios de menor tamaño: en conjunto aportan el 16% de los ingresos propios de los municipios pertenecientes a los Estratos 1 y el 13% de los correspondientes al Estrato 2. A medida que crece el tamaño de los municipios, el peso relativo de esta fuente de ingresos tiende a caer (6% para los municipios del Estrato 5, y 5% para los del 6). Finalmente, las rentas de inversiones

y multas tienen una importancia relativamente homogénea para los distintos grupos de municipios, con un peso sobre el total de ingresos que oscila entre el 5% (Estrato 6) y el 8% (Estratos 2, 4 y 5).

En resumen, los datos arriba expuestos sugieren que la consolidación de los ingresos propios municipales a través del cobro de impuestos, tasas y contribuciones ha ocurrido principalmente en los municipios más grandes del país (Estratos 3 al 6), mientras que los municipios de menor tamaño (Estratos 1 y 2) presentan una mayor dependencia de la venta de bienes y servicios, rentas de inversiones, multas y otros rubros, que en conjunto generan aproximadamente la quinta parte de sus ingresos propios.

Una mirada más detallada al rubro de los impuestos también evidencia la existencia de diferencias sustanciales entre los distintos Estratos. El Impuesto Predial constituye la principal fuente de recaudación tributaria para todos los Estratos con la excepción de los municipios pertenecientes al Estrato 1, que recaudan el 16% de sus tributos por esta vía frente al 28% para los Estratos 2 y 3, 26% para el Estrato 4, y 23% para los Estratos 5 y 6. Esta diferencia podría

GRÁFICA 4.9: Composición de Impuestos por Estrato, 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

deberse tanto a los desafíos técnicos y operativos que afrontan las administraciones municipales en poblaciones pequeñas para cobrar este impuesto y mantener actualizados los catastros, como al menor valor relativo de las propiedades residenciales en sus territorios.

Dados los reducidos niveles de recaudación del impuesto predial que generan, los municipios del Estrato 1 se apoyan principalmente en el Impuesto a los Activos Totales, que en términos relativos es más relevante para estos municipios que para aquellos pertenecientes a los demás Estratos (Gráfica 4.9). Sin embargo, cabe mencionar que este impuesto también contribuye de manera significativa a la recaudación impositiva de los municipios de mayor tamaño (aportan el 20% de la recaudación de impuestos en los municipios del Estrato 6), mientras que constituye una fuente de ingresos relativamente menor para los municipios intermedios (en promedio el 12% para los municipios de los Estratos 2, 3, 4 y 5).

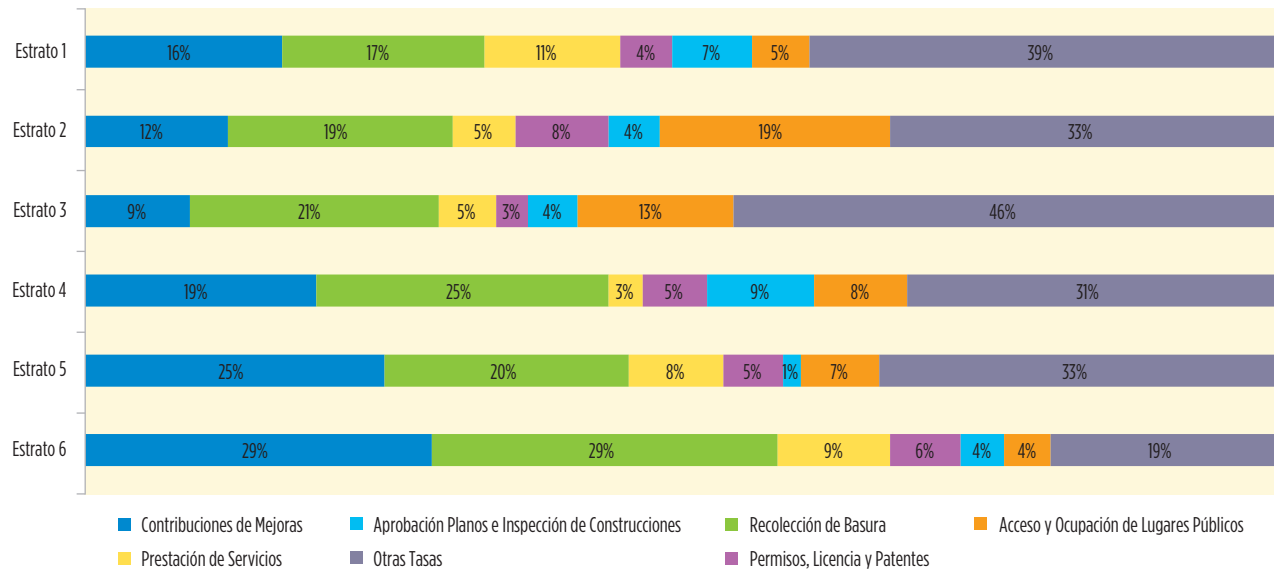
Por su parte, el peso del impuesto de Patentes sobre el total de ingresos tributarios va desde el 11%

para los municipios del Estrato 1, hasta el 21% para los municipios del Estrato 5 y Estrato 6. Finalmente, se observa que la participación del Impuesto de Alcabalas es relativamente homogénea, oscilando entre el 15% (Estratos 2 y 6) y 16% (Estratos 3, 4, 5) de la recaudación tributaria en los distintos Estratos municipales, con la excepción de los municipios pertenecientes al Estrato 1, para los que la participación de este impuesto es de tan solo el 8%. De nuevo, es posible que ello se deba al reducido valor de las transacciones inmobiliarias en esos cantones.

Tal y como puede apreciarse en la Gráfica 4.10, la composición de las tasas y contribuciones es más heterogénea que la de los impuestos. En este sentido, una primera observación es que los municipios de mayor tamaño concentran su recaudación de tasas en un menor número de categorías, concentración que tiende a decrecer conforme el tamaño del municipio disminuye.

Se aprecia igualmente que el potencial recaudatorio de las Contribuciones de Mejoras tiende a aumentar con el tamaño de los municipios, llegando a

GRÁFICA 4.10: Composición de Tasas y Contribuciones por Estrato, 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

representar el 25% de los ingresos por tasas y contribuciones para los que pertenecen al Estrato 5, y el 29% para los que se agrupan en el Estrato 6, frente a tan solo un 9% para los del Estrato 3 y un 12% para los del 2.³⁸ La participación de las tasas por Recolección de Basura también tiende a aumentar con el tamaño de los municipios, llegando a aportar el 29% de las tasas y contribuciones percibidas por los dos municipios más grandes del país. Los datos muestran igualmente que las tasas por Acceso y Ocupación de Lugares Públicos tienen un peso importante en los municipios de los Estratos 2 y 3, donde representan en promedio el 19% y 13% respectivamente de la recaudación tasas y contribuciones. En cambio, el peso de esta fuente de ingresos es relativamente menor para los demás Estratos de municipios.

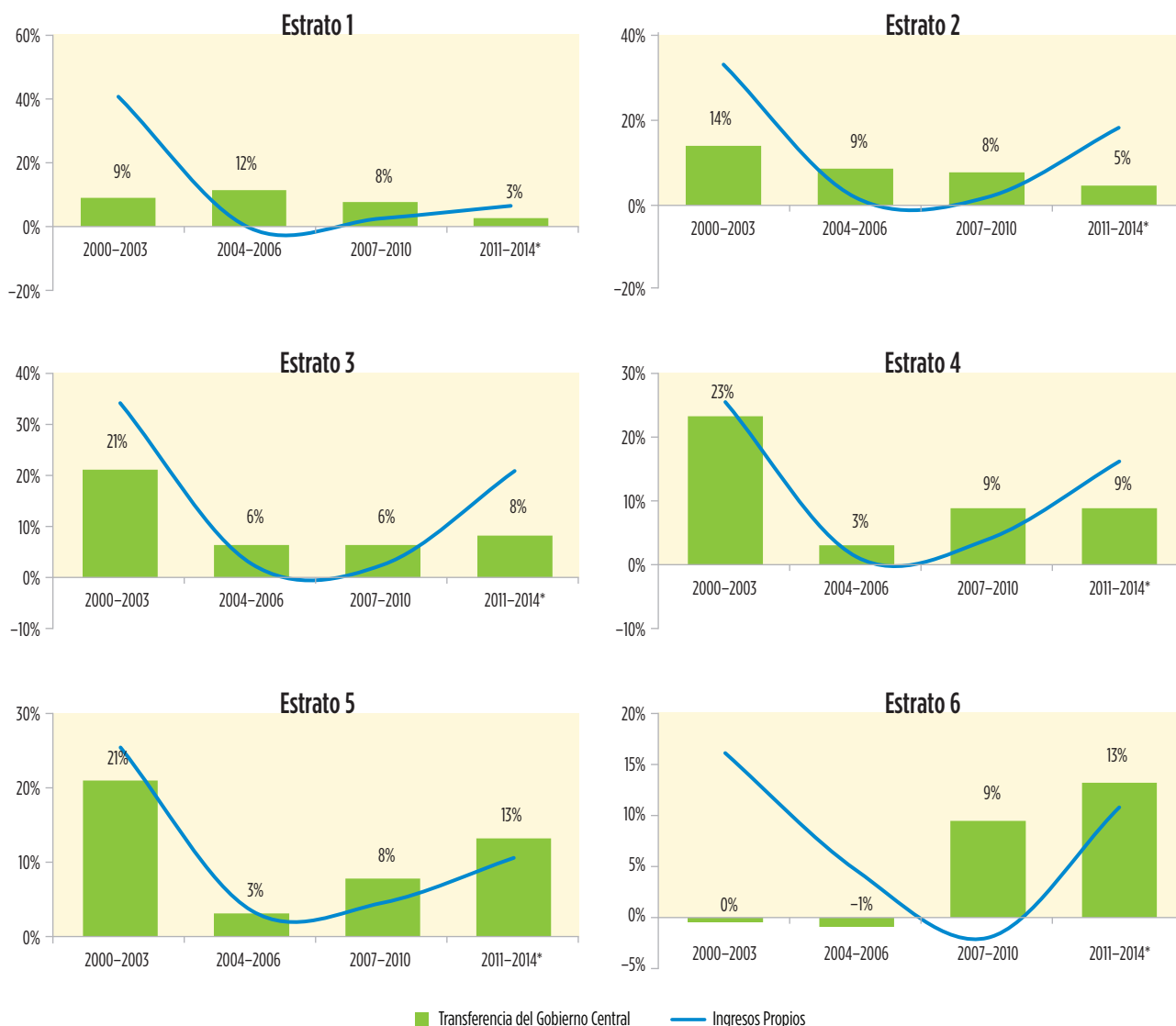
Este apartado cierra el análisis de los ingresos de los GAD municipales comparando la evolución de las transferencias del gobierno central con la de los in-

38 En esta categoría se han incluido los rubros presupuestarios: 1) Apertura, Pavimentación, Ensanche y Construcción de Vías, 2) Repavimentación Urbana, 3) Aceras, Bordillos y Cercas, 4) Obras de Alcantarillado, 5) Obras de Alumbrado Público, 6) Obras de Sistemas de Agua Potable, 7) Obras de Regeneración Urbana, y 8) Otras Contribuciones.

gresos propios estudiados en las anteriores subsecciones. Para facilitar la identificación de tendencias durante los últimos 14 años, se han computado las tasas anuales promedio de crecimiento en términos reales de transferencias e ingresos propios durante los siguientes sub-periodos: del 2000 al 2003; del 2004 al 2006; del 2007 al 2010; del 2011 al 2014. A partir de este análisis, se analiza la medida en que los aumentos de las transferencias del gobierno central anteriormente descritos podrían haber desincentivado la generación de ingresos propios al nivel de los municipios ecuatorianos.

En términos generales, los datos expuestos en la Gráfica 4.11 sugieren la existencia de una correlación positiva entre la evolución de ambas fuentes de ingresos, lo que tendería a invalidar la hipótesis de que las transferencias del gobierno central desincentivan a los municipios a generar sus propios ingresos. No obstante, en algunas de las observaciones reportadas en la Gráfica 4.11 sí que puede observarse una cierta desconexión entre el ritmo de expansión de las transferencias del gobierno central y los ingresos propios generados por los GAD municipales. Esta desconexión

GRÁFICA 4.11: Evolución Ingreso Propios vs. Transferencias
(Tasa Promedio Anual de Crecimiento Real por Periodo)



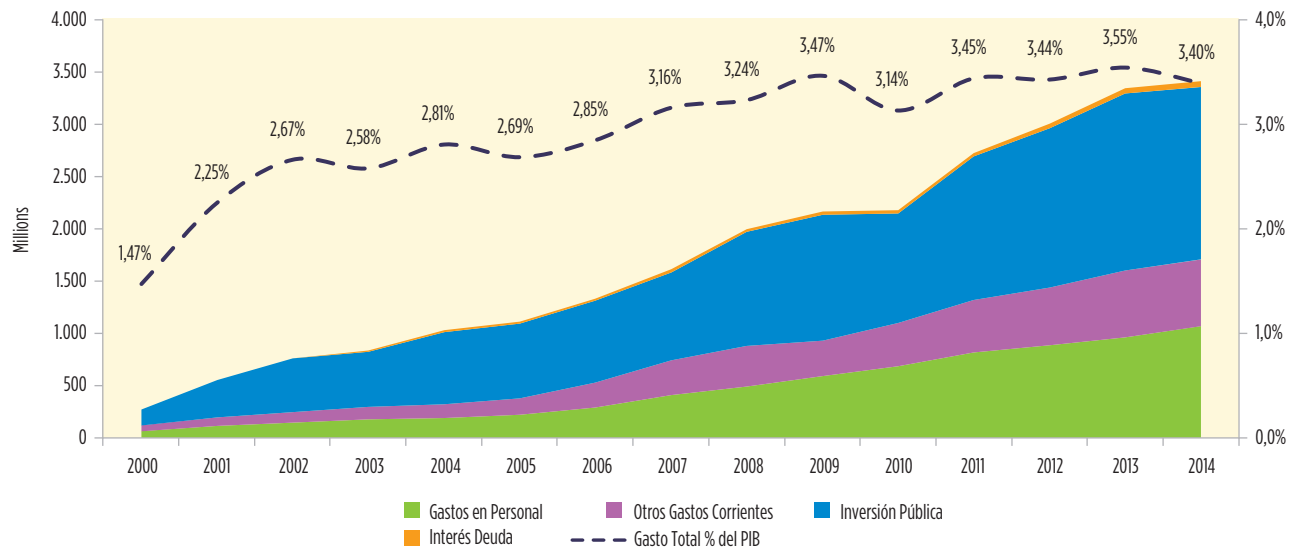
Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

fue particularmente marcada durante el periodo 2004 a 2010, durante el cual el ritmo de crecimiento de las transferencias fue claramente superior al de los ingresos propios en la práctica totalidad de los Estratos objeto de análisis. Entre 2011 y 2014, en cambio, se produjo una cierta convergencia entre el ritmo de expansión de ambas fuentes de ingresos, lo que podría sugerir que el sistema de descentralización ecuatoriano

ha reforzado gradualmente los incentivos para que los municipios intensifiquen su esfuerzo recaudatorio a pesar de recibir mayores transferencias del gobierno central (ver en el capítulo II las variables que forman parte de la fórmula con la que se distribuye el componente 2 de las transferencias).

Cabe destacar igualmente que entre 2011 y 2014 la tasa de crecimiento de las transferencias ha superado

GRÁFICA 4.12: Gasto Público Municipal, 2000-2014
(Millones US\$ y % del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

a la de los ingresos propios en los municipios pertenecientes a los Estratos 5 y 6, mientras que se observa la tendencia opuesta en el resto de los Estratos. Ello sugiere que, en caso de existir, el desincentivo que pudieran haber generado las transferencias a la recaudación de ingresos propios se habría concentrado en los municipios grandes durante los últimos años, y no tanto en aquéllos con un menor tamaño poblacional.

Gastos

El gasto público municipal en Ecuador ha experimentado una fuerte expansión durante el periodo objeto de análisis, promediando un crecimiento anual del 22% en términos nominales entre 2000 y 2014 (12% en términos reales), y pasando de representar el 1,5% del PIB en el año 2000 a representar el 3,4% del PIB a finales de 2014 (Gráfica 4.12).

La Tabla 4.2 introduce una dimensión poblacional al análisis del gasto municipal, revelando algunos patrones de comportamiento que merecen ser analizados. Por una parte, se aprecia que los municipios

pequeños (Estratos 1 y 2) y los de mayor tamaño (Estrato 6) ejecutan una proporción del gasto municipal total superior al porcentaje de la población nacional que habita en los mismos. Por su parte, los municipios intermedios (Estratos 3 y 4) ejecutan una proporción del gasto total pareja al porcentaje de la población que albergan. En cambio, los 20 municipios ecuatorianos con una población comprendida entre 100 mil y un millón de habitantes ejecutan un 23% del gasto municipal a pesar de que albergan al 30% de la población ecuatoriana.

Con gran diferencia, por tanto, son los municipios del Estrato 1 los que en términos *per cápita*, ejecutan un mayor nivel de gasto: US\$539 por habitante. Con US\$295 por habitante, le siguen los municipios pertenecientes al Estrato 2, mientras que, en promedio, las dos ciudades más importantes del país (Estrato 6) gastan US\$223 por habitante. Finalmente, las ciudades intermedias (Estratos 3 y 4) gastan US\$208 por habitante, y las del Estrato 5 gastan US\$162 *per cápita*. Las cifras anteriormente expuestas ponen de manifiesto la existencia de disparidades importantes

TABLA 4.2: Gasto Público Municipal por habitante en 2014

Estrato	Número de Municipios	% de la Población Nacional*	% del Gasto Municipal 2014	Gasto Público por habitante (US\$ 2014)	Gasto Corriente por habitante (US\$ 2014)	Inversión Pública por habitante (US\$ 2014)
Estrato 1	50	2%	5%	539	340	200
Estrato 2	47	5%	7%	295	176	119
Estrato 3	68	15%	15%	208	123	85
Estrato 4	34	16%	16%	208	115	94
Estrato 5	20	30%	23%	162	83	79
Estrato 6	2	32%	34%	223	92	131

*Con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, INEC.

Fuente: Base SIM 2000-2014, Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

en el gasto público por habitante entre los distintos Estratos que tiende a favorecer a los municipios más pequeños, lo que se justifica desde una perspectiva de equidad inter-territorial. Sin embargo, el hecho de que las dos ciudades más grandes del país (Estrato 6) gasten por habitante un 38% más que los municipios del Estrato 5, y un 7% más que las ciudades de los Estratos 3 y 4 podría estar amplificando las desigualdades que existen entre los municipios ecuatorianos de más de 20,000 habitantes.

Composición del gasto público municipal

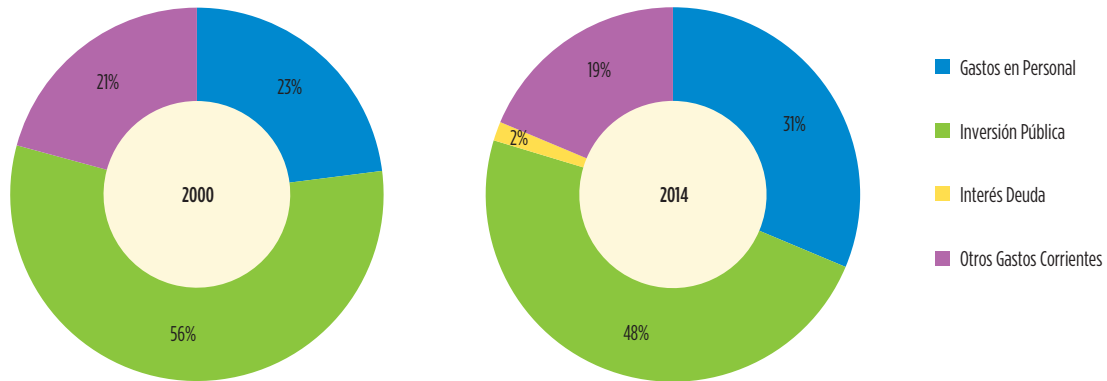
Los municipios en su conjunto destinan hoy en día cerca del 48% de su gasto a inversión, y el 52% restante a gasto corriente (Gráfica 4.13). Dentro de los gastos corrientes, la categoría con mayor participación en los egresos de los municipios son los gastos de personal, que ascienden a casi una tercera parte del gasto a este nivel de gobierno (31%). Cabe destacar el incremento de 8 puntos porcentuales que ha experimentado la participación de este rubro en el gasto municipal total desde año 2000, en el que los sueldos y salarios representaban el 23% del gasto municipal.

Distinguiendo por Estratos, la Gráfica 4.14 evidencia que el peso relativo de la inversión tiende a ser mayor conforme aumenta el tamaño de los mu-

nicipios. En efecto, mientras que el gasto de capital representa el 37% de los egresos totales de los municipios del Estrato 1, esta proporción alcanza el 58% en los municipios ecuatorianos de más de un millón de habitantes (Estrato 6). De forma inversa, el Gráfico 4.14 muestra que el peso que tienen los gastos de personal sobre el gasto total cae conforme aumenta el tamaño de los municipios. Así, mientras que los municipios del Estrato 1 destinan el 43% de su gasto al pago de salarios (más de lo que destinan a inversión), los municipios del Estrato 6 tan solo destinan el 19% de su gasto a este rubro.

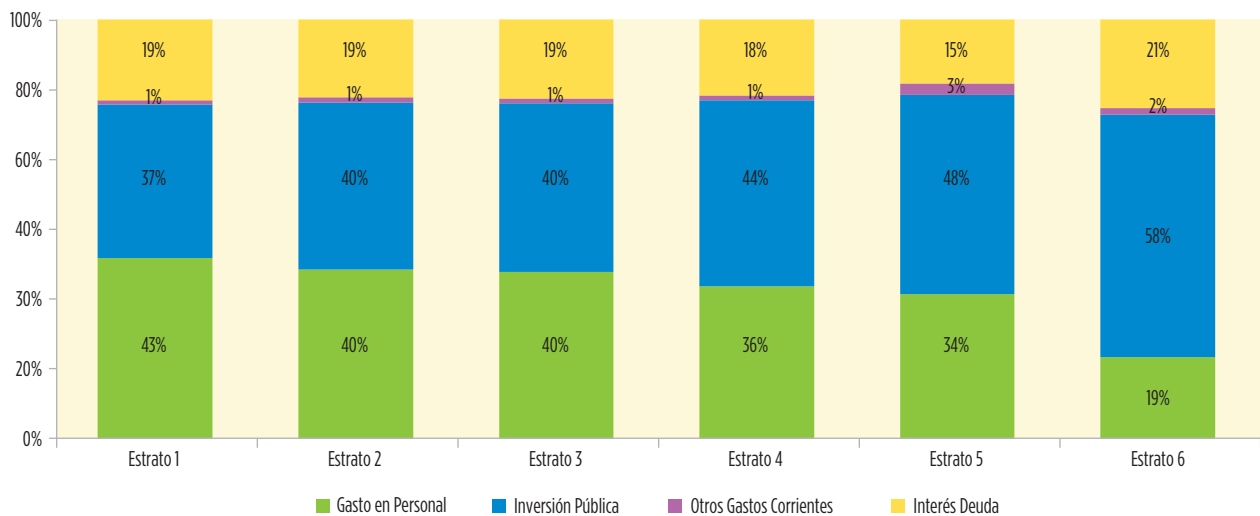
La Tabla 4.2 expuesta anteriormente también pone claramente de manifiesto la existencia de una correlación negativa entre el tamaño de los municipios y el nivel de gasto corriente *per cápita*. En efecto, mientras que el gasto corriente *per cápita* de los municipios de menos de 10,000 habitantes es de US\$340, en los dos municipios del Estrato 6 esta cifra decrece a US\$92, y en los del Estrato 5 a US\$83. Comparando estas cifras con el gasto de capital *per cápita*, lo anterior implica que mientras que en los municipios más pequeños por cada dólar de gasto corriente se invierte 0.59 dólares, en los municipios más grandes por cada dólar de gasto corriente se invierte entre 0.96 (Estrato 5) y 1.43 (Estrato 6) dólares.

GRÁFICA 4.13: Composición del Gasto Público Municipal Total, 2000 y 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

GRÁFICA 4.14: Composición del Gasto Público Municipal por Estrato, 2014



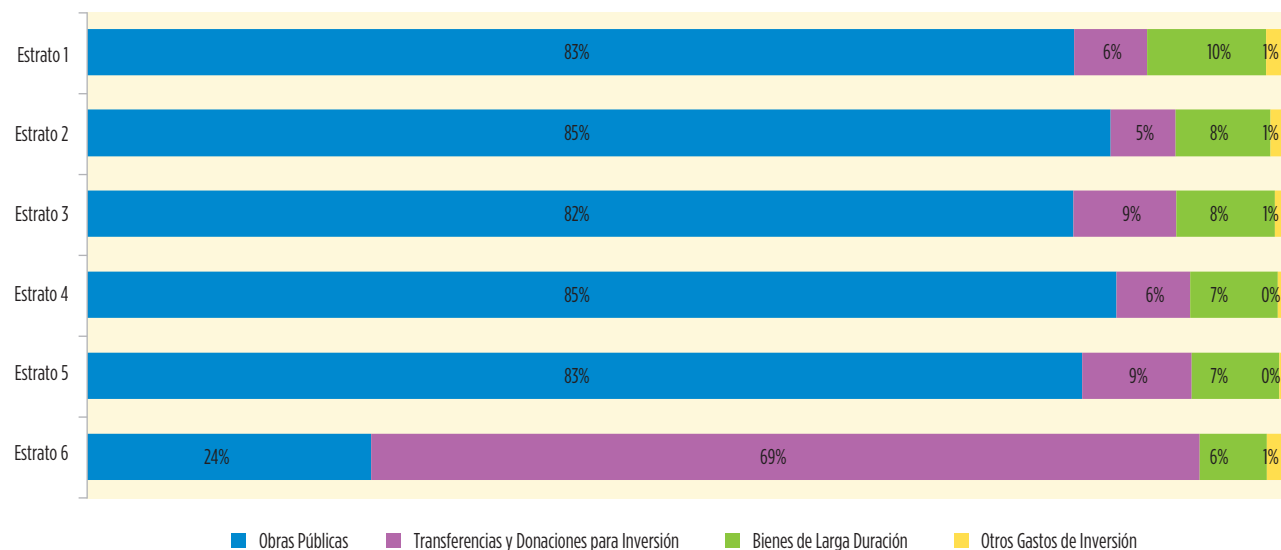
Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

Varios factores podrían explicar la correlación anteriormente reportada entre el tamaño de los municipios y el peso relativo de inversión y gasto corriente. Primero, es probable que los municipios más grandes puedan explotar economías de escala en la prestación de sus servicios, requiriendo un número proporcionalmente más bajo de empleados para operar. Segundo, la mayor capacidad institucional que tiende a caracterizar a los municipios más grandes podría aumentar su eficiencia a la hora de

gestionar el gasto, reduciendo así el peso relativo del gasto corriente requerido para la prestación de sus servicios. Tercero, pudiera ser que al existir menos oportunidades de empleo formal en los municipios pequeños que en los grandes, éstos otorguen una mayor importancia a la generación de puestos de trabajo público que los municipios de mayor tamaño.

Otro rubro de gasto cuyo peso relativo aumenta con el tamaño de los municipios es el correspondiente al pago de intereses sobre la deuda, que repre-

GRÁFICA 4.15: Composición de la Inversión Pública Municipal por Estrato, 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

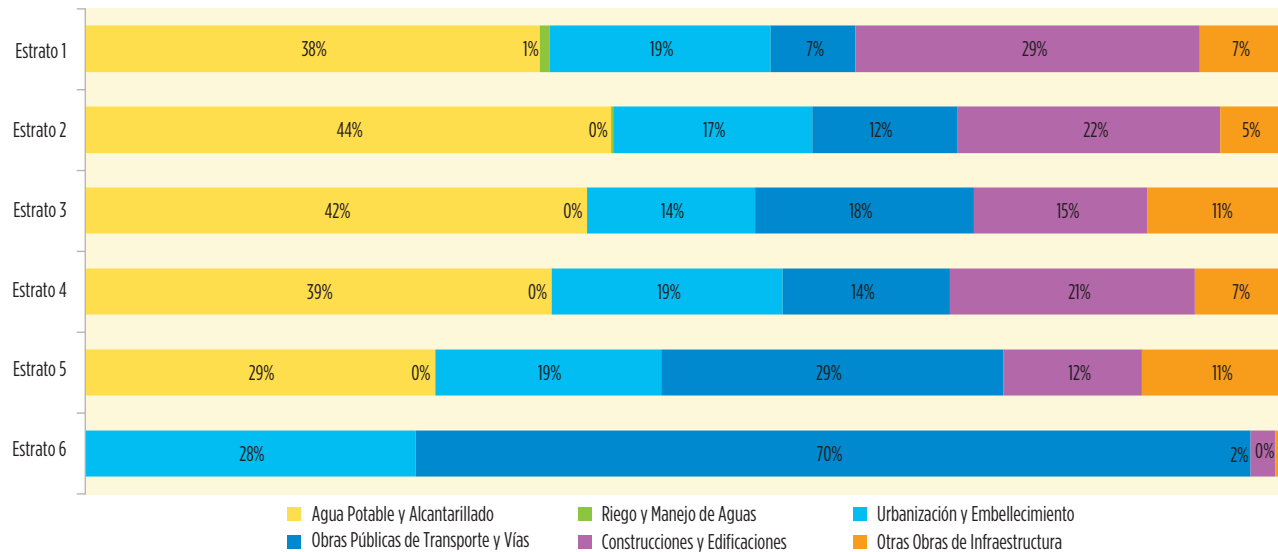
senta el 1% del gasto total para los municipios de menos de 100,000 habitantes, el 3% del gasto para los municipios con una población de entre 100,000 y 1 millón de habitantes, y el 2% del gasto para los dos municipios más grandes del país. Lo anterior es una consecuencia lógica del mayor acceso al crédito que históricamente han tenido los municipios más grandes, que se traduce en un gasto mayor por concepto de intereses en la actualidad. Por otra parte, el peso relativo de ‘Otros Gastos Corrientes’, que comprende los gastos en bienes y servicios y las transferencias y subsidios, no presenta variaciones tan marcadas como la inversión y el gasto de personal, representando entre el 15% y el 21% del gasto público municipal, sin una correlación clara con el tamaño de las poblaciones.

La Gráfica 4.15 descompone entre los distintos componentes que conforman la inversión pública municipal en Ecuador. Puede apreciarse que más del 80% de la inversión de los municipios con menos de 1 millón de habitantes se destina a ‘Obras Públicas’, porcentaje que cae al 24% para los municipios pertenecientes al Estrato 6. En cambio, los dos munici-

pios con más de 1 millón de habitantes destinaron en 2014 el 69% de su inversión a ‘Transferencias y Donaciones para Inversión’. Estas diferencias tienen que ver con el hecho de que la presencia de empresas públicas es más frecuente en las principales ciudades del Ecuador que en otras municipalidades más pequeñas, en las que la administración local tiende a invertir y prestar servicios directamente al público. Lo anterior implica que las diferencias que expone la Gráfica 4.15 no tienen tanto que ver con la composición de la inversión en sí, sino más bien con las distintas modalidades con las que se ejecuta la inversión en las ciudades más grandes del país.

La Gráfica 4.16 presenta la composición del rubro de ‘Obras Públicas’ en el año 2014 para los seis Estratos municipales. Cabe destacar la gran diferencia que existe entre el peso que tienen las obras en agua y saneamiento para los municipios del Estrato 6 y para los demás municipios del país. En efecto, mientras que los dos municipios más grandes del país apenas ejecutan directamente obras en agua y saneamiento, este rubro constituye el principal destino de la obra pública municipal para el resto de las

GRÁFICA 4.16: Composición de la Obra Pública Municipal por Estrato, 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

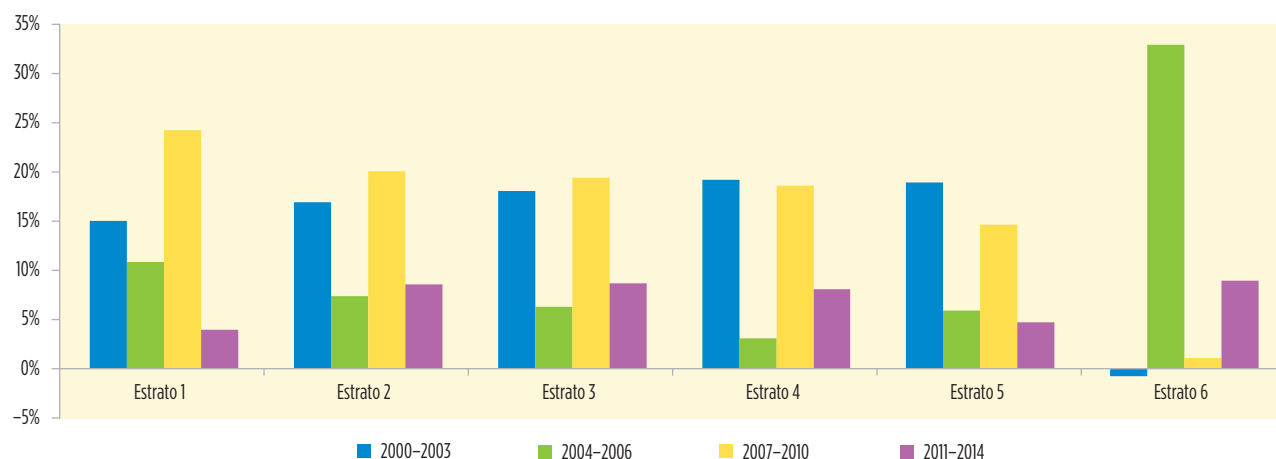
ciudades, y especialmente para los municipios de menos de 100,000 habitantes. De nuevo, estas cifras no necesariamente reflejan la importancia que otorgan los distintos municipios del país al servicio de agua y saneamiento, sino el hecho de que las ciudades más grandes del país cuentan con empresas públicas que están a cargo de la inversión pública en el sector. Asimismo, el que varias ciudades de entre 100,000 y 1 millón de habitantes también cuenten con empresas públicas contribuye a explicar por qué el peso que tiene la obra pública en agua y saneamiento sea proporcionalmente menor que en los municipios de menor tamaño.

Otro ámbito en el que existen diferencias muy marcadas es en la importancia relativa de las obras en vialidad. Para los dos municipios más grandes del país, la vialidad absorbe el 70% de la obra pública, porcentaje que cae gradualmente hasta representar tan solo el 7% de la obra pública de los municipios del Estrato 1. Esta divergencia entre los montos destinados a inversión en transporte y vías pone de manifiesto el hecho de que los problemas de congestión vehicular son mucho más agudos

para las dos principales ciudades del país que para el resto de los municipios ecuatorianos. Conforme aumenta el tamaño de los municipios también aumenta el peso de las inversiones en urbanización y embellecimiento, tendencia que refleja la intensificación de los retos urbanísticos asociados a este tipo de inversiones a medida que crecen las ciudades.

En cambio, las inversiones en construcciones y edificaciones son mucho más relevantes para los municipios pequeños y medianos (29% de la inversión para el Estrato 1, y 22% para los del Estrato 2), que para los más grandes (12% de la inversión para el Estrato 5 y tan solo 2% para los del Estrato 6). El resto de los componentes de la inversión pública municipal tienen un peso más parejo para los municipios pertenecientes a los distintos Estratos, si bien llama la atención que la inversión en riego y manejo de aguas tenga un peso mayor para las dos grandes urbes del país que para los municipios más pequeños a pesar de que, presumiblemente, el peso relativo de la actividad agropecuaria tiende a ser mayor en los municipios más rurales.

GRÁFICA 4.17: Evolución del Gasto Corriente por Estrato
(Tasa Promedio Anual de Crecimiento Real por Periodo)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

Evolución dinámica de los componentes del gasto

La siguiente subsección analiza la evolución dinámica del gasto corriente y del gasto de inversión a lo largo de los últimos años. Para ello, las Gráficas 4.17 y 4.18 presentan las tasas promedio de crecimiento real anual que han registrado ambos componentes del gasto en 4 sub-periodos de análisis: 2000-2003, 2004-2006, 2007-2010, 2011-2014.

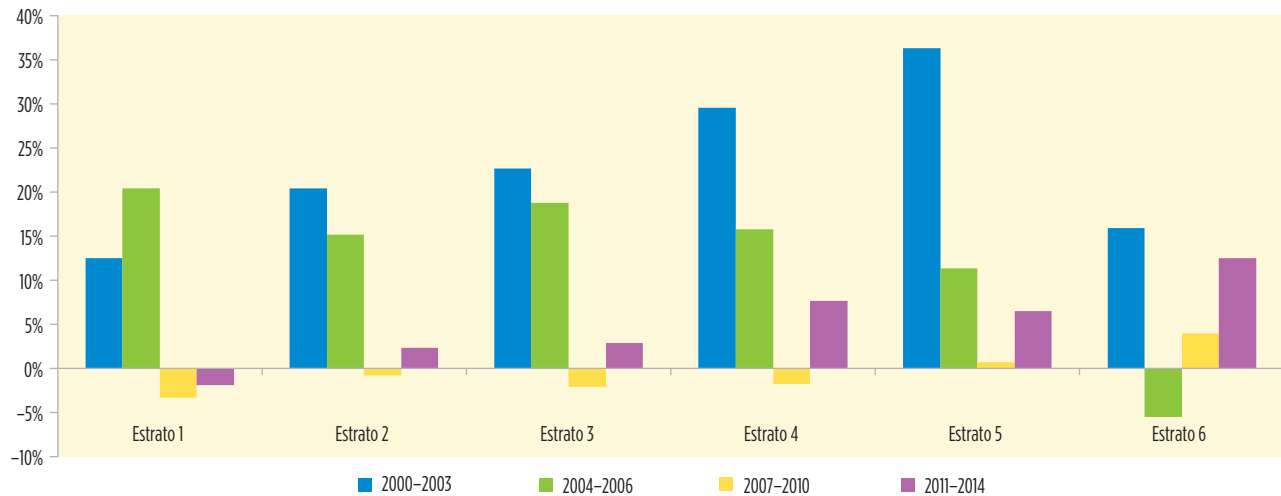
En la Gráfica 4.17 puede apreciarse que, con la excepción de los municipios que pertenecen al Estrato 6, el crecimiento real del gasto corriente ha tendido a concentrarse en dos periodos: entre 2000 y 2003 y de 2007 a 2010. En cambio, entre 2004 y 2006, y especialmente entre 2011 y 2014, el ritmo de expansión que presentó el gasto corriente de los municipios del Estrato 1 al 5 fue menor. Llama la atención el hecho de que el comportamiento de los dos municipios más grandes del país (Estrato 6) haya sido el opuesto al de los demás municipios ecuatorianos. En efecto, los periodos en los que el gasto corriente creció a un ritmo mayor en dichas municipalidades fueron entre 2004 a 2006, y en menor medida, entre 2011 y

2014, precisamente los periodos en los que menos creció el gasto corriente en el resto de las municipalidades ecuatorianas.

Por el lado de la inversión pública se observan mayores discrepancias entre Estratos. En primer lugar, se aprecia que la inversión pública en los Estratos 1, 2, y 3 ha experimentado una fuerte desaceleración en los sub-periodos 2007-2010 y 2011-2014 con respecto a las tasas de crecimiento observadas en los primeros dos sub-periodos (2000 a 2006). Tal y como se verá en detalle más adelante, ello ha llevado a una disminución del peso relativo de la inversión pública dentro del gasto público en los municipios de menos de 50,000 habitantes. De forma contraria, los datos muestran que los municipios más poblados (Estratos 4, 5 y 6) han acelerado el ritmo de crecimiento de su inversión pública en el periodo 2011-2014, incluso superando a la del gasto corriente, lo que ha resultado en un incremento del peso relativo de la inversión dentro del gasto público total en los Estratos señalados.

Las divergencias en el ritmo de expansión del gasto corriente y de inversión de los GAD municipales han llevado a que durante el periodo analizado se produzca una recomposición del gasto público

GRÁFICA 4.18: Evolución de la Inversión Pública por Estrato
(Tasa Promedio Anual de Crecimiento Real por Periodo)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

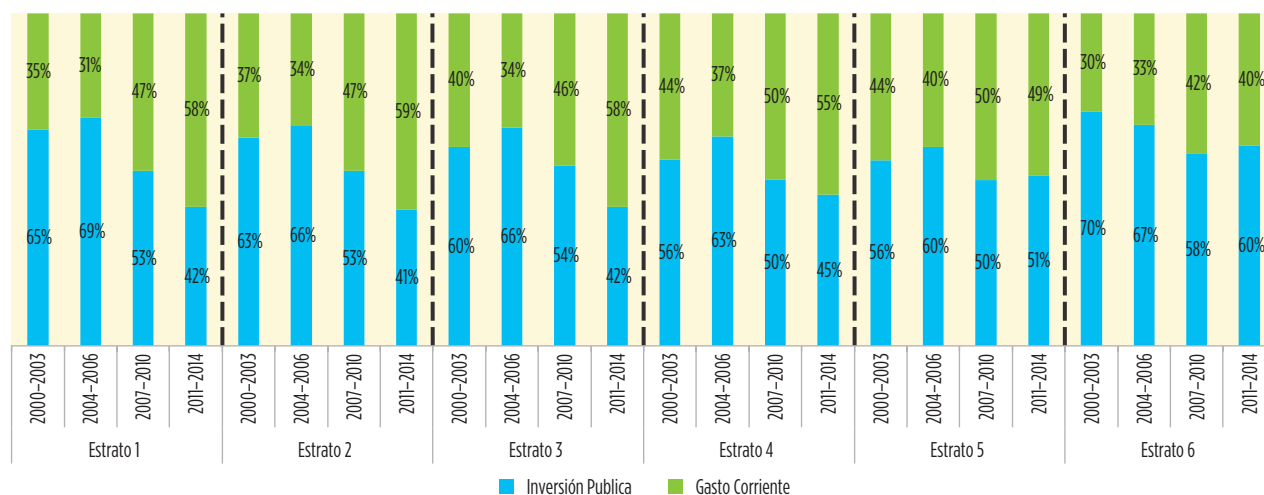
ejecutado a este nivel de gobierno. La Gráfica 4.19 muestra la evolución a lo largo de los cuatro sub-periodos de la composición del gasto municipal (participación relativa del gasto corriente y de inversión pública sobre gasto total) para cada Estrato de municipios. Los municipios de menor tamaño (Estratos 1, 2, 3 y 4) han modificado sustancialmente el perfil de su gasto público, con un aumento significativo en la participación del gasto corriente y una disminución de la inversión pública relativa a lo largo de los cuatro sub-periodos. Destaca en este sentido la recomposición del gasto público de los municipios del Estrato 1, en los que la participación del gasto corriente aumentó desde un 35% del gasto total en el periodo 2000-2003 hasta un 59% del mismo en 2011-2014, con lo que el peso de la inversión cayó desde un 65% a un 41%.

Al principio del periodo analizado, los municipios del Estrato 5 y 6 experimentaron un proceso similar de aumento en la participación del gasto corriente, que alcanzó su mayor peso relativo entre 2007 y 2010, con un 51% y 43% del gasto total respectivamente. Sin embargo, más recientemente estos

municipios lograron reducir la participación del gasto corriente, que entre 2011 y 2014 cayó al 50% y el 41% respectivamente. Los municipios del Estrato 6 registran actualmente la mayor participación de la inversión dentro de su gasto público (promedio de 59% en 2011-2014), lo que se explica por el fuerte crecimiento que registró este rubro en los últimos tres años (promedio anual de 16%), por encima del crecimiento del gasto corriente (promedio anual de 11%). En segundo lugar se ubican los municipios del Estrato 5, con una participación de la inversión pública del 50% del gasto total.

En resumen, existe una aparente divergencia entre el comportamiento reciente que ha exhibido el peso relativo de inversión y gasto corriente en los municipios del país: mientras que las ciudades grandes están dando un mayor protagonismo a la inversión, en las pequeñas el gasto corriente muestra un mayor dinamismo. En este contexto, la pregunta que se plantea es la medida en que la tendencia anteriormente descrita podría estar contribuyendo a alimentar las desigualdades que persisten entre los municipios del país, lo que restaría impacto a las

GRÁFICA 4.19: Evolución de la Composición del Gasto Público por Estrato
(% del Gasto Total)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

políticas de equidad territorial que ha impulsado la Constitución de 2008 y el COOTAD.

Autosuficiencia operativa en los GAD Municipales

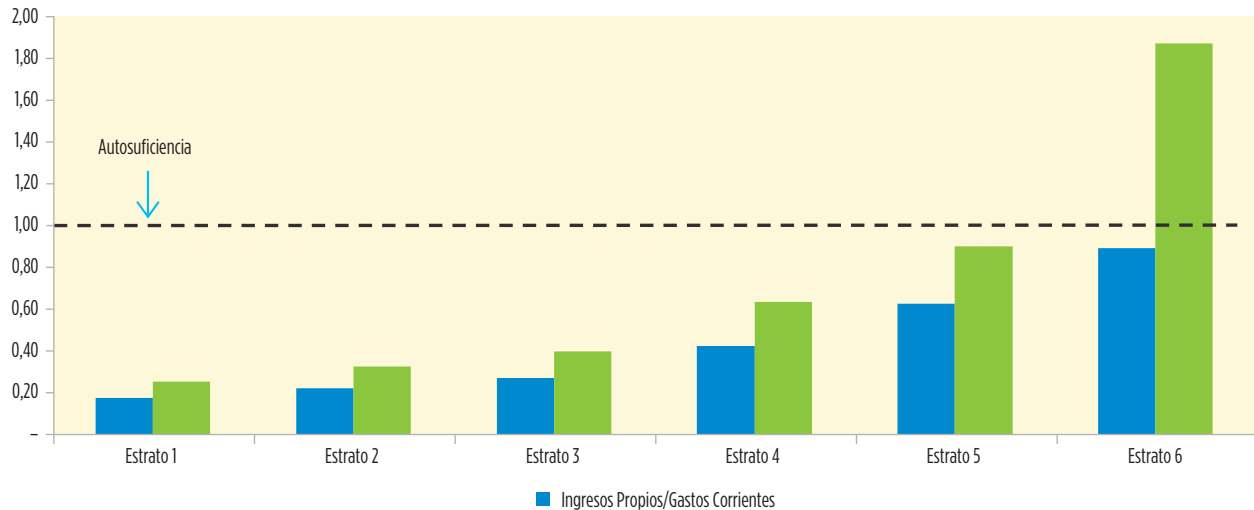
Los indicadores de autosuficiencia operativa calculados para los distintos Estratos revelan que los GAD municipales, independientemente de su tamaño, no tienen capacidad para hacer frente a la totalidad de sus gastos corrientes a través de sus ingresos propios (Gráfica 4.20). Sin embargo, se observa que este indicador es mayor conforme aumenta el tamaño de la población de los municipios, pasando de 0.17 en promedio para los municipios del Estrato 1, hasta un 0.89 para aquellos pertenecientes al Estrato 6. Esta diferencia entre Estratos refleja, por un lado, la mayor capacidad que tienen los municipios grandes para generar ingresos propios (Tabla 4.1), y por otro lado, la menor participación que tiene el gasto corriente dentro del gasto total en los municipios con mayor población (Tabla 4.2).

Con respecto al indicador de autosuficiencia para el componente de gastos de personal, los datos re-

velan que los municipios pertenecientes al Estrato 6 son los únicos cuyos ingresos propios son mayores al monto destinado al pago de salarios y remuneraciones de funcionarios públicos (ingresos propios/gastos de personal = 1.87). Ello implica que estos municipios tienen capacidad para hacer frente a sus gastos de personal a través de sus recursos propios. De hecho, una vez descontado el pago de salarios, los dos municipios más grandes del país generan un excedente que puede utilizarse para financiar el resto de su operación. Los municipios del Estrato 5 presentan en promedio una cifra de 0.90, y por tanto generan recursos propios por un monto relativamente próximo a su gasto por concepto de salarios. Por su parte los municipios del Estrato 4 alcanzan una cifra del 0.63.

El índice de autosuficiencia en el pago de salarios para los municipios de menor tamaño (Estratos 1, 2 y 3) se encuentra muy por debajo del umbral de la autosuficiencia (índice = 1), evidenciando la alta dependencia de las transferencias del gobierno central que tienen estos municipios. El Estrato 1 tiene el índice de autosuficiencia en el pago de salarios más bajo (0.25), indicando que en promedio los ingresos

GRÁFICA 4.20: Índices de Autosuficiencia Operativa, 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

propios de estos municipios cubren tan solo 1 de cada 4 dólares que se destinan al pago de salarios. Lo anterior pone en evidencia la alta vulnerabilidad presupuestaria de estos municipios ante eventuales disminuciones en el monto de las transferencias del gobierno central, que podría obligarles a reducir personal para seguir operando.

Resultado fiscal de los GAD Municipales

La dinámica de ingresos y egresos descrita en las secciones anteriores llevó a que los GAD municipales presenten superávit fiscales entre 2000 y 2007, tras lo cual han obtenido déficits en todos los años con la excepción de 2010 (superávit equivalente al 2% del gasto total) y el 2014 (resultado fiscal próximo al equilibrio). Sin embargo, el único año en el que el déficit alcanzó una magnitud importante fue el 2009 (cerca del 13% del gasto total), lo que se debió al ya mencionado choque que supuso la caída en los precios del crudo para las finanzas públicas ecuatorianas.

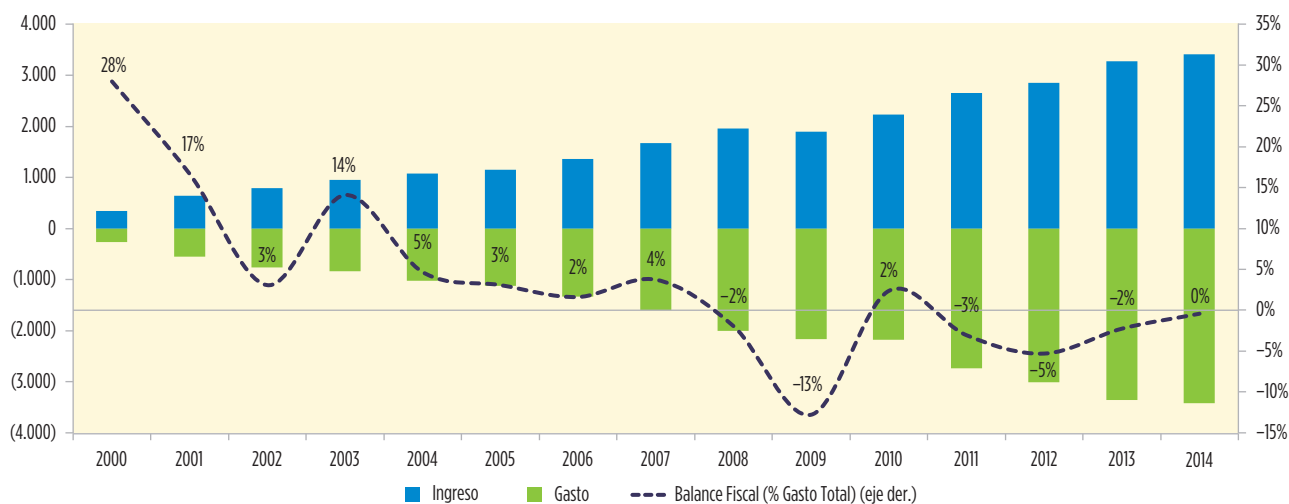
El comportamiento de ingresos, gastos, y el resultado fiscal municipal que se produjo en torno al 2009

sugiere que ante choques de ingresos los GAD municipales tienden a ajustar su nivel de gasto con un cierto rezago, lo que resulta en una ampliación de su déficit en el año del choque que tiende a corregirse en el año subsiguiente. Esta pauta de comportamiento, que también se observaba con mayor intensidad en el caso de los GAD provinciales, es relevante en la coyuntura actual dado que la caída en la cotización internacional del crudo que se ha producido desde mediados de 2014 constituye un choque a las finanzas públicas ecuatorianas que guarda semejanzas con la situación vivida en 2009. De repetirse el patrón de comportamiento de ingresos y gastos sub-nacionales que se produjo en dicho año, la reciente caída en los precios del crudo llevaría a una ampliación sustancial del déficit de los GAD municipales en 2015 que tendería a corregirse a partir del 2016.

Endeudamiento público en los GAD municipales

El saldo de la deuda pública de los municipios ecuatorianos creció a una tasa promedio anual del 15.8% entre 2007 y 2014, explicando el 76.4% del aumento

GRÁFICA 4.21: Ingresos, gastos y balance fiscal de los GAD Municipales, 2000-2014
(Millones US\$ y % del gasto total ejecutado)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Desarrollo del Ecuador.

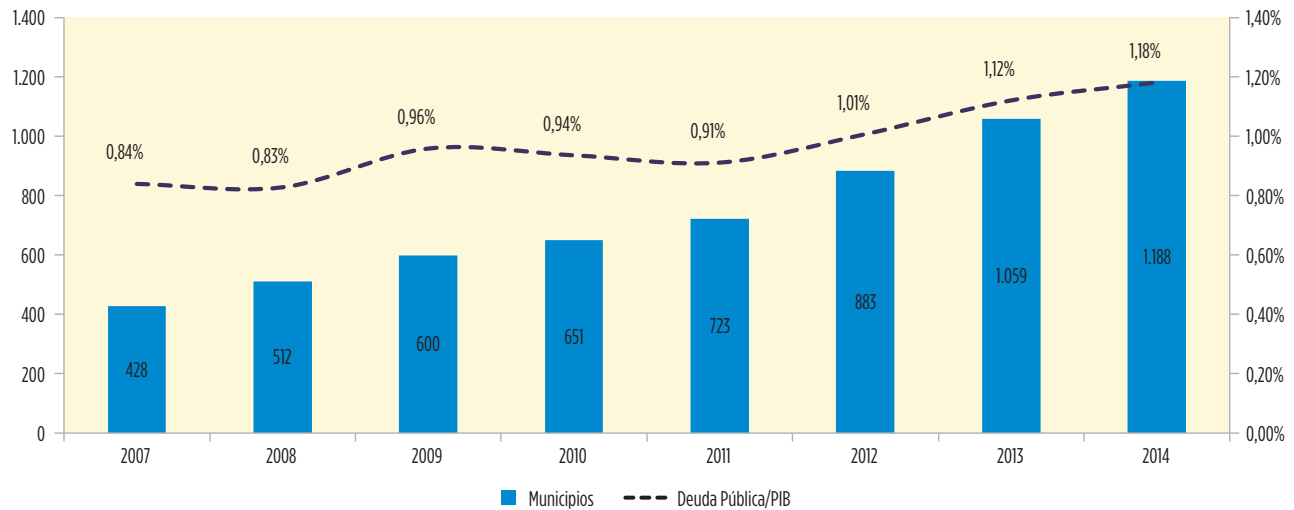
de las obligaciones financieras de los GAD en su conjunto durante este periodo. Así, la deuda municipal pasó de US\$428 millones (0.8% del PIB) en 2007 a US\$1,188 millones (1.2% del PIB) en 2014 (Gráfico 4.21). Por su parte, tal y como puede apreciarse en la Gráfica 4.23, el ratio entre deuda e ingresos totales de los GAD municipales aumentó desde un 25.6% en 2007 a un 34.9% en 2014, un nivel todavía alejado del límite legal que marca el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (ver Capítulo II).

Pasando a revisar la composición de estas obligaciones financieras, a lo largo de los últimos años el BDE ha pasado a convertirse en el principal acreedor de los municipios, superando así a los acreedores externos (banca multilateral y organismos internacionales), que en 2007 constituían la principal fuente de financiamiento para estos GAD (Gráfico 4.23). En efecto, durante el periodo analizado las obligaciones de los municipios con el Banco de Desarrollo del Ecuador pasaron de representar el 26% de su endeudamiento a representar el 45% del mismo. En cambio, las obligaciones con acreedores externos pasaron de representar el 52% de la deuda a representar el 37% de la

misma (Gráfica 4.24). Cabe mencionar igualmente que únicamente 8 de los 221 GAD municipales han accedido a créditos otorgados por la banca multilateral. Estos 8 municipios pertenecen a los Estratos 5 y 6, y por tanto forman parte de las ciudades ecuatorianas de mayor tamaño poblacional. Por su parte, las obligaciones con otros acreedores representaban en 2014 el 17% de la deuda municipal (20% en 2007), mientras que las obligaciones con la banca privada ascendían al 1% de la misma (2% en 2007).

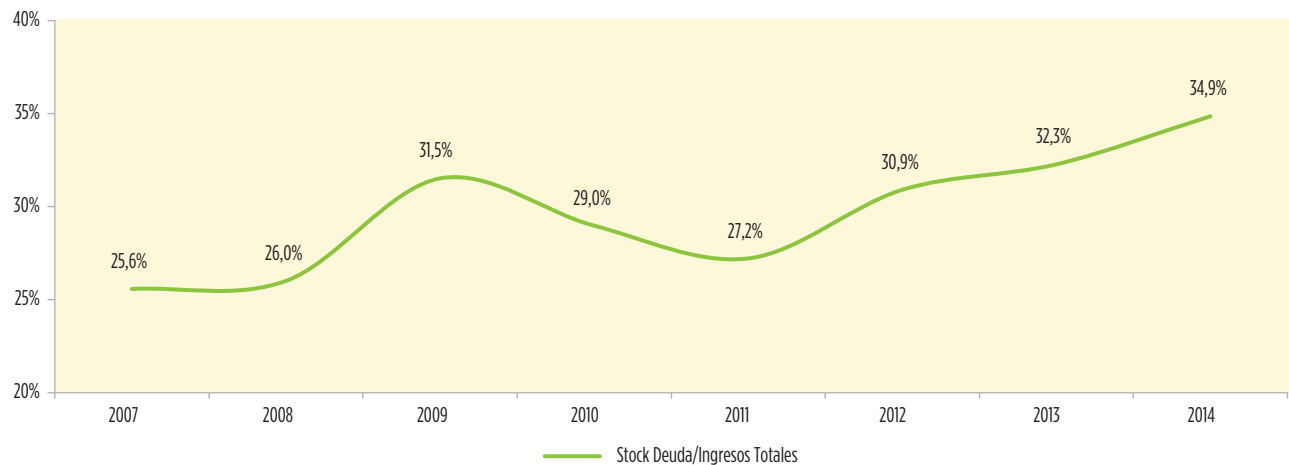
La Gráfica 4.25 evidencia la disparidad que caracteriza al acceso al crédito de los municipios ecuatorianos. Los dos municipios pertenecientes al Estrato 6 concentran aproximadamente el 45% del endeudamiento público municipal a pesar de albergar al 32% de la población del país. Se observa igualmente que la participación de estas dos ciudades en el endeudamiento ha aumentado a lo largo de los últimos años, toda vez que en 2011 sus obligaciones financieras representaban tan solo el 37% del total. Por su parte, los municipios del Estrato 5 concentran el 28% del endeudamiento, algo menos de la proporción de la población ecuatoriana que habita en los mismos.

GRÁFICA 4.22: Evolución de la deuda pública de los GAD Municipales, 2007-2014
(Millones de US\$ y % del PIB)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

GRÁFICA 4.23: Deuda de los GAD municipales como % de los ingresos totales, 2007-2014



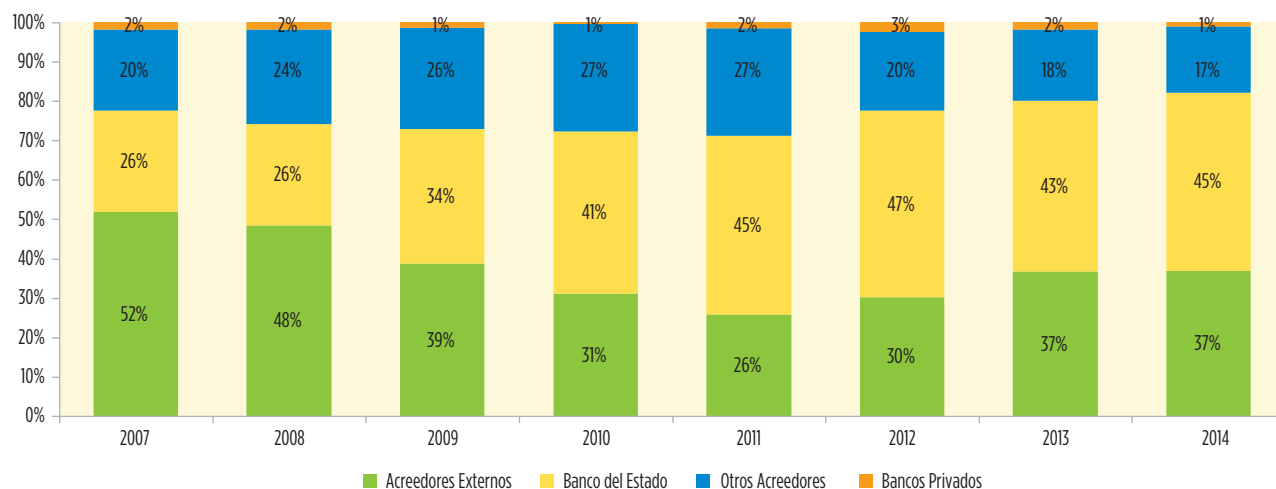
Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

En cambio, los municipios con menos de 100,000 habitantes (del Estrato 1 al 4) concentran el 27% de la deuda municipal, y cuentan con el 38% de la población ecuatoriana. En términos *per cápita*, los municipios del Estrato 3 son los menos endeudados (\$48.1 para 2014), mientras que los del Estrato 6 y el Estrato 1 son los más endeudados (\$105.9 y \$98.9 respecti-

vamente). Finalmente, el endeudamiento *per cápita* en los municipios del Estrato 5 era de \$76.9 dólares en 2014, cifra que en los municipios del Estrato 2 y 4 ascendía a \$60.8 y \$52.4 respectivamente.

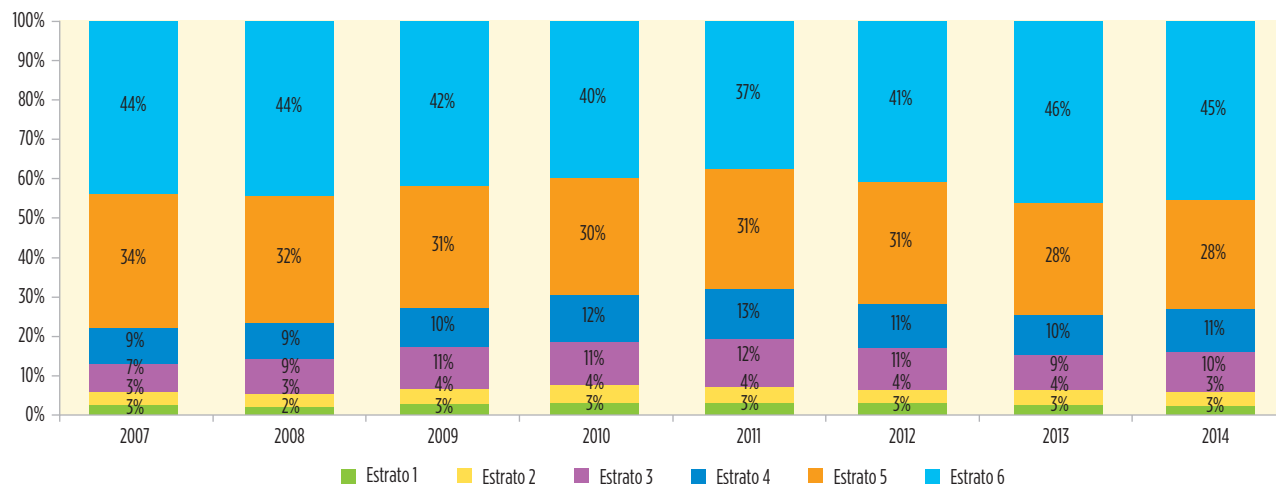
En resumen, los datos aquí analizados evidencian que a lo largo de los últimos años se ha producido un aumento significativo del endeudamiento municipal,

GRÁFICA 4.24: Composición de la deuda pública de GAD Municipales por tipo de acreedor, 2007-2014 (% del saldo total)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

GRÁFICA 4.25: Composición de la deuda pública de los GAD Municipales por Estrato, 2007-2014 (% del saldo total)

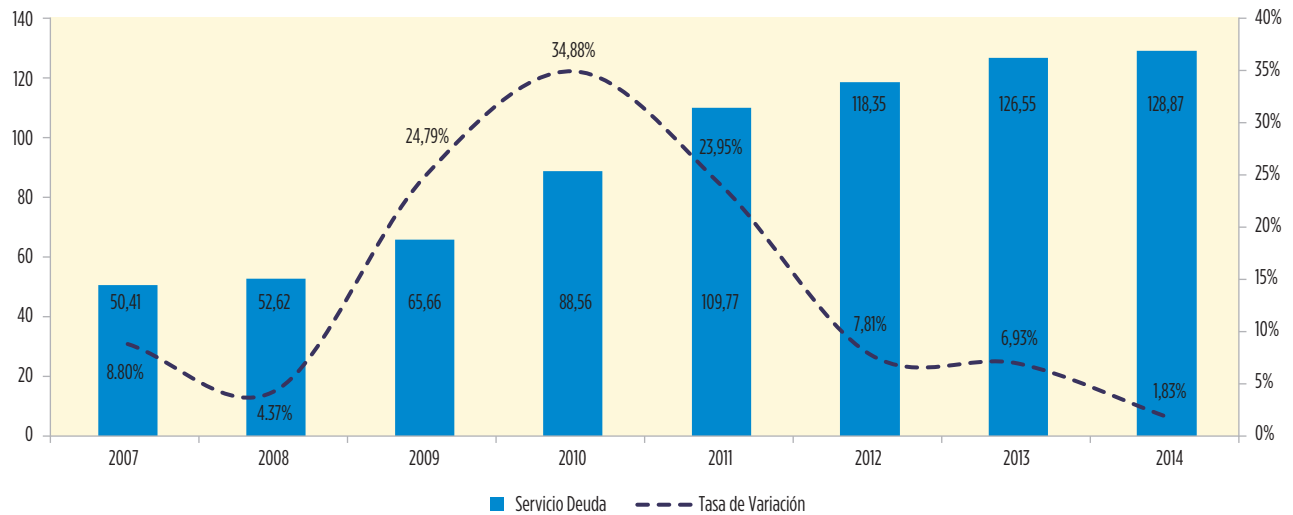


Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

y que con la única excepción de los municipios del Estrato 1, el tamaño de los municipios ha favorecido su acceso al crédito. Este resultado no es sorprendente si se tiene en cuenta que la capacidad de repago de los municipios de mayor tamaño supera a la de los más pequeños debido, entre otros factores, a sus mejores prácticas en gestión financiera, al tamaño de

sus economías locales, y a la magnitud de los ingresos fiscales que generan. Sin embargo, cabe preguntarse si este acceso diferencial al crédito alimenta inequidades inter-regionales, contribuyendo a explicar el que para los cantones de más de 20,000 habitantes el tamaño de su población esté correlacionado positivamente con el gasto municipal *per cápita*.

GRÁFICA 4.26: Evolución del servicio de la deuda de los GAD Municipales, 2007-2014
(Millones de US\$)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

El servicio anual de la deuda de los GAD municipales ha registrado un aumento del 91% en los últimos 8 años, pasando de US\$50.4 millones en 2007 a US\$128.9 millones en 2014. Tal y como se aprecia en la Gráfica 4.26, este crecimiento fue particularmente marcado entre 2008 y 2011 (crecimiento promedio del 27.9%), tras lo cual se moderó. Cabe mencionar igualmente que el monto que pagaron los municipios ecuatorianos por concepto de intereses y amortizaciones crecieron solamente un 1.83% en 2014, el menor ritmo de expansión registrado durante el periodo objeto de estudio.

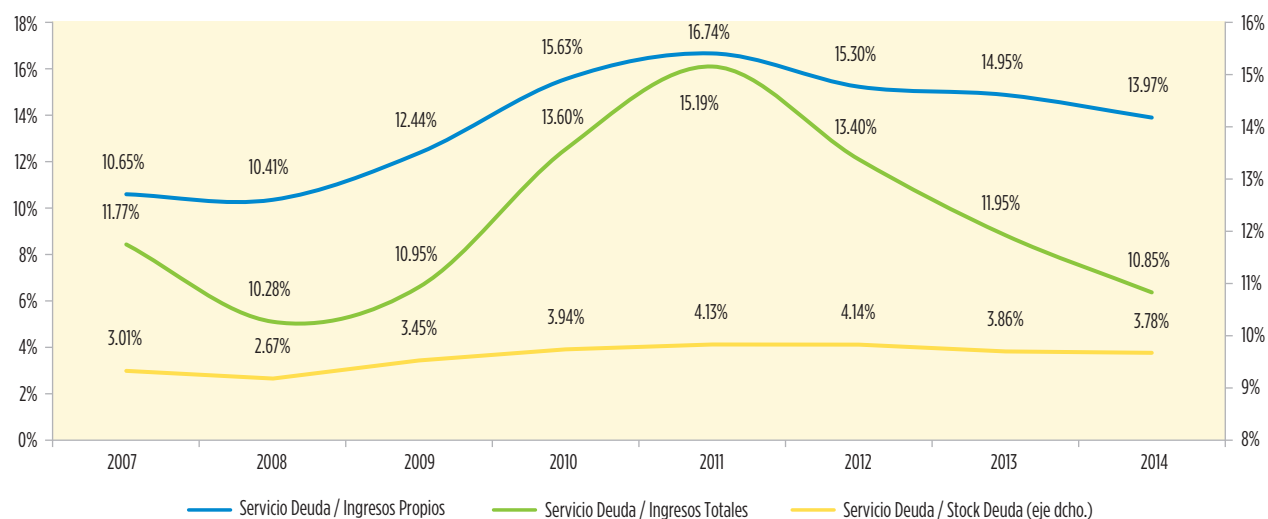
La tendencia anteriormente reportada llevó a que el ratio entre el servicio de la deuda y los ingresos propios aumentase entre 2008 y 2011 (desde 10.4% hasta 16.7%), tras lo cual empezó a caer gradualmente hasta alcanzar un nivel próximo al 14% en 2014 (ver Gráfica 4.26). En la misma línea, el ratio entre el servicio de la deuda y los ingresos totales también aumentó desde un 3% en 2007 hasta un 4.1% en 2011 y 2012, cayendo posteriormente hasta un 3.8% en 2014. El servicio de la deuda, por tanto, consume un porcentaje menor de los ingresos de los GAD mu-

nicipales que de las GAD en su conjunto (ver Gráfico 4.27). Lo anterior sugiere que, al igual de lo que sucedía con los GAD provinciales, el margen para asumir más endeudamiento es todavía holgado.

Conclusión

Este capítulo ha analizado las principales variables que determinaron la evolución de las finanzas municipales ecuatorianas a lo largo de los últimos 15 años. Debido a las facultades tributarias asignadas por el COOTAD, se ha confirmado que los ingresos propios tienen una mayor importancia para los municipios que para las provincias. Sin embargo, esta relevancia se concentra principalmente en los municipios más grandes dada la correlación positiva que existe entre el tamaño poblacional de los cantones y el peso relativo de los recursos generados internamente en su estructura de ingresos. En efecto, mientras que los 22 municipios más grandes del país están cerca de poder garantizar el pago de al menos su gasto de personal mediante los ingresos propios que generan, la dependencia que presentan los cantones más pequeños de

GRÁFICA 4.27: Servicio Deuda/Ingresos Propios, Totales y Stock Deuda, 2007-2014
(porcentaje)





Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador, Ministerio de Finanzas.

las transferencias del Gobierno Central para cubrir su gasto corriente es mucho mayor, haciéndolos más vulnerables al riesgo de que se produzcan choques sobre las finanzas públicas del país.

De entre las pautas más relevantes que se enfatizaron en lo relativo a los gastos de los GAD municipales está la correlación negativa entre el peso de la inversión y el tamaño de sus poblaciones. En efecto, en términos *per cápita* el gasto corriente, y especialmente los sueldos y salarios de los empleados municipales, es claramente superior en los cantones más pequeños que en los más grandes, tendencia que ha tendido a intensificarse en los últimos años. Esta correlación pudiera deberse a la presencia de economías de escala en la prestación de los servicios públicos y a la mayor capacidad institucional que caracteriza a los gobiernos municipales de los cantones más grandes. Asimismo, podría ser una consecuencia de la economía política de los cantones con menor población, en los que la importancia otorgada por las autoridades a la generación de puestos de trabajo público pudiera ser mayor que en los grandes dada la menor disponibilidad de empleos formales en los mismos.

Introduciendo la temática que será tratada en el siguiente capítulo, la estratificación de los municipios por tamaño poblacional ofrece indicios relevantes en cuanto a la equidad inter-territorial del sistema ecuatoriano de descentralización fiscal. En efecto, dejando al margen a los municipios más pequeños, que reciben un nivel de transferencias proporcionalmente mucho más alta que los demás, el gasto público *per cápita*, y especialmente la inversión pública *per cápita*, tiende a aumentar conforme aumenta la población que alberga su territorio en los cantones con más de 20,000 habitantes. Ello indica que la progresividad de las transferencias no logra cubrir la desigual capacidad de generar ingresos propios de estos municipios, sugiriendo que el mecanismo de igualación fiscal existente en Ecuador tiene un alcance parcial. Lo anterior pudiera poner en desventaja a los municipios con un tamaño intermedio con respecto al resto de municipios a la hora de ejercer las competencias que les atribuye la Constitución de 2008 y el COOTAD.

Al igual que las provincias, los municipios ecuatorianos obtuvieron un déficit significativo en 2009



que se explica por el rezago con el que ajustaron su nivel de gasto tras la caída en las transferencias que recibieron del gobierno central en dicho año. Sin embargo, la magnitud relativa de ese déficit fue menor en el caso de los municipios que en las provincias, llegando a representar un porcentaje más pequeño de su gasto total. A ello contribuyó el comportamiento de los ingresos propios, que exhibieron una mayor resiliencia que las transferencias durante el año de la crisis, poniendo de manifiesto la relevancia de desarrollar fuentes propias de ingresos que reduzcan la vulnerabilidad de los gobiernos subnacionales a cho-

ques exógenos como lo fue la caída en la cotización del crudo de 2009.

Finalmente, si bien el nivel de endeudamiento de los municipios del país presentó un crecimiento significativo durante los últimos años, aún se ubica a un nivel moderado si se toma en cuenta su peso sobre los ingresos totales de este nivel de gobierno y la carga financiera que representa el servicio de dichas obligaciones. Asimismo, todavía existe un margen considerable para que los GAD municipales en su conjunto aumenten su nivel de endeudamiento sin toparse con los límites que establece la regla fiscal ecuatoriana.

5

Igualación fiscal


El presente capítulo analiza al sistema ecuatoriano de finanzas sub-nacionales desde el punto de vista de la equidad inter-territorial. Para ello, en un primer lugar se introducen algunos de los conceptos y principios que de acuerdo a la teoría del federalismo fiscal deberían sustentar a los mecanismos de igualación (también llamada eculización o nivelación), y se evalúa la medida en que el sistema ecuatoriano de transferencias inter-gubernamentales se ajusta al modelo desarrollado por la literatura. Posteriormente, se analizan las inequidades que caracterizan a la capacidad de los GAD para generar ingresos propios y se calcula el efecto eculizador que tienen los distintos componentes de las transferencias intergubernamentales. Esta sección también revisará los patrones de desigualdad que a consecuencia del sistema ecuatoriano de asignación de ingresos presenta el gasto público subnacional en las provincias y municipios del país. Finalmente, se exploran opciones para estimar la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los GAD, elementos que de acuerdo a la literatura son clave para construir un sistema de igualación que contribuya efectivamente a cerrar los desequilibrios horizontales que presentan los gobiernos subnacionales.

Conceptos teóricos y su aplicación al caso ecuatoriano

Esta sección resume brevemente los principios desarrollados por la literatura empírica y teórica que ha estudiado el rol de las transferencias de igualación en los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales. Asimismo, se analiza al modelo ecuatoriano de descentralización fiscal desde el prisma de estas contribuciones, identificando a los componentes de las transferencias que persiguen un objetivo de igualación, y evaluando la medida en que los parámetros que rigen dichas transferencias se ajustan a los principios desarrollados por la literatura.

La teoría

Un buen punto de partida para introducir algunos de los principales conceptos que emanan de la literatura sobre la igualación fiscal es la distinción entre desequilibrios verticales y desequilibrios horizontales. Por desequilibrio fiscal vertical se entiende la diferencia entre el nivel de ingresos propios que generan los gobiernos subnacionales y los gastos a los que han de hacer frente para brindar los servicios que son de su responsabilidad. *Ceteris paribus*, estos desequilibrios tienden a aumentar cuanto menor sea el grado de descentralización en la recaudación tributaria o la



asignación de otras fuentes de ingresos propios a los gobiernos subnacionales, y/o cuanto más descentralizadas estén las responsabilidades de gasto.

Por su parte, los desequilibrios horizontales son la consecuencia de la existencia de disparidades fiscales entre gobiernos subnacionales. A su vez, estas disparidades fiscales pueden ser el resultado de la distinta capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios con un esfuerzo fiscal comparable, o de diferencias en el nivel de gasto requerido para que los servicios públicos que prestan cumplan con un determinado estándar de cobertura y calidad. *Ceteris paribus*, los desequilibrios fiscales horizontales tienden a aumentar: (i) cuanto más dispar sea la base económica y tributaria de las jurisdicciones locales (generalmente, los territorios más pobres y menos urbanizados tienen menor capacidad para generar ingresos propios); (ii) cuanto mayor sea la dispersión en los costos unitarios de los servicios que son responsabilidad de los gobiernos locales;³⁹ (iii) cuanto mayores sean las diferencias entre las necesidades a las que hacen frente las unidades gubernamentales subnacionales de un país.⁴⁰

Existen numerosas contribuciones en la literatura sobre federalismo fiscal que argumentan que los sistemas de relaciones fiscales deberían otorgar autonomía a los gobiernos subnacionales para generar los ingresos que requieren para operar. Por una parte, varios autores han enfatizado que una excesiva dependencia de las transferencias del gobierno central tiende a debilitar la restricción presupuestaria de los gobiernos locales y por tanto su disciplina fiscal, con efectos macroeconómicos potencialmente perniciosos, especialmente en países en los que los gobiernos subnacionales tienen un acceso irrestricto al crédito (Rodden et al., 2003;

Vigneault, 2007; Eyraud y Lsinyan, 2011). Asimismo, desde una perspectiva de economía política, se ha argumentado que la autonomía tributaria fomenta el empoderamiento de los ciudadanos y su nivel de exigencia sobre los funcionarios de los gobiernos subnacionales, lo que incentiva a éstos a brindar servicios públicos con estándares de calidad acordes a los impuestos que se pagan a nivel local (Fretes y Ter-Minassian, 2015).

Sin embargo, la literatura también reconoce que los esquemas de descentralización fiscal que descansan principalmente sobre la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos subnacionales tienden a generar mayores disparidades horizontales, y que estas disparidades no siempre son deseables (Shah, 2007). En efecto, con independencia de los arriba mencionados beneficios que una mayor autonomía en la generación de ingresos propios pueda tener a nivel local, hay razones por las que un país podría querer evitar que las disparidades horizontales que genera su sistema de relaciones fiscales supere un determinado umbral. Por una parte, existe un argumento de equidad: para determinados gobiernos, podría no ser aceptable que las condiciones de acceso de sus ciudadanos a los servicios públicos sean muy dispares en función de su lugar de residencia. La decisión de hasta qué punto tolerar diferencias inter-jurisdiccionales en la calidad o cobertura de los servicios públicos a los que accede la ciudadanía tiene una naturaleza eminentemente política y depende, por ejemplo, de las tensiones que históricamente hayan caracterizado a las relaciones entre las distintas regiones del país (Spahn, 2007).

Adicionalmente, se ha señalado que las disparidades fiscales horizontales podrían tener implicaciones no deseables desde un punto de vista de eficiencia económica. El argumento, en esencia, es que la existencia de diferencias excesivamente marcadas entre los beneficios fiscales netos que obtienen los agentes económicos en función de su lugar de residencia podría originar decisiones de relocalización que afecten nega-

³⁹ Por ejemplo, en función de las condiciones topográficas o climáticas de los territorios, el mantenimiento de cada kilómetro de la red vial puede ser más o menos costoso en distintas jurisdicciones.

⁴⁰ Por ejemplo, el nivel de envejecimiento de su población constituye un determinante de las necesidades del gasto en salud y educación.

tivamente a la productividad del país en su conjunto.⁴¹ Por ejemplo, una empresa podría decidir relocalizar su matriz de una ciudad a otra aunque con esta decisión aumenten sus costos operativos unitarios, siempre y cuando estos mayores costos se vean compensados por un aumento en los beneficios fiscales netos que obtiene con el cambio. Si bien la decisión anteriormente descrita es completamente racional desde el punto de vista individual de la empresa, implica una asignación sub-óptima de los recursos de la economía en su conjunto, y por tanto tiene un impacto negativo sobre la productividad nacional (Wilson, 2007).

Finalmente, un tercer argumento que se ha utilizado para justificar la necesidad de limitar la magnitud de los desequilibrios horizontales es de naturaleza macroeconómica. Cuanto menor sea el peso que tienen las transferencias inter-gubernamentales como mecanismo de financiamiento de los gobiernos locales, más limitados son los instrumentos a disposición del gobierno central para contrarrestar el impacto de choques asimétricos, dificultando así la estabilización macroeconómica del país (Von Hagen, 2007; Blochinger y Claire Charbit, 2008). Bajo esta óptica, las transferencias inter-gubernamentales tienen sentido no solo como una herramienta que permite cerrar los desequilibrios fiscales horizontales y verticales a los que dé lugar un determinado esquema de descentralización fiscal, sino también como un instrumento para que las distintas regiones de un país mutualicen riesgos y se amortigüen las diferencias que caracterizan al comportamiento de sus ciclos económicos.⁴²

El principal instrumento a través del cual varios países (principalmente de la OCDE) han tratado de

limitar las disparidades horizontales que generan sus sistemas de relaciones fiscales inter-gubernamentales son las transferencias de igualación. Con las mismas se pretende reducir las diferencias entre los beneficios fiscales netos que obtienen los ciudadanos que habitan en las distintas jurisdicciones de un país, bien sea por la dispar capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios, o por la existencia de diferencias en el costo de prestar servicios públicos o en las necesidades de gasto que se afrontan en su territorio.⁴³ Es importante diferenciar entre este objetivo de las transferencias de igualación y el de otras transferencias cuya razón de ser sea el cierre de los desequilibrios verticales generados por la insuficiente asignación de fuentes de ingresos propios a los gobiernos subnacionales dadas sus responsabilidades de gasto.⁴⁴ Sin embargo, esta distinción no siempre es evidente en la práctica porque, al margen de su objetivo primordial, las transferencias de igualación no solo cierran los desequilibrios horizontales, sino que también contribuyen a cerrar los desequilibrios verticales que presentan las finanzas de los gobiernos subnacionales.


Uno de los principios básicos que enfatiza la literatura es que las transferencias de igualación deben compensar por los efectos de factores que no dependen de las decisiones que tomen los gobiernos subnacionales, dado que de lo contrario podrían generar incentivos perversos. Más concretamente, no sería aconsejable que los gobiernos subnacionales que op-

41 En este contexto, los beneficios fiscales netos se definen como la diferencia entre la utilidad que los ciudadanos obtienen de un determinado servicio público prestado por los gobiernos subnacionales y la carga tributaria que pagan para financiar la prestación de dicho servicio.

42 Cabe mencionar que este argumento se ha explorado con especial interés en el estudio de las uniones monetarias, para las que se ha enfatizado la necesidad de que existan mecanismos de política fiscal que permitan contrarrestar el hecho de que, al compartir una moneda, los países renuncian a la devaluación del tipo de cambio como mecanismo de ajuste ante la irrupción de choques asimétricos (Wyplosz, 1991).

43 Tal y como enfatiza la OCDE, existen distintas maneras de categorizar a los sistemas de igualación fiscal desplegados en la actualidad a nivel global. Por una parte, puede distinguirse entre la igualación de ingresos o la igualación de gastos, dependiendo de si las transferencias están orientadas a reducir la disparidad en la capacidad fiscal o en las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales (Blochinger y Charbit, 2008). Otra distinción relevante es entre los esquemas de igualación verticales, que funcionan con transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos seccionales, y los esquemas horizontales, que funcionan con transferencias entre los mismos gobiernos subnacionales. En la práctica, los sistemas de igualación de costos siempre son verticales, mientras que algunos países de la OCDE tienen sistemas de igualación de ingresos que son horizontales (Dafflon, 2007).

44 Asimismo, es importante recalcar que, de acuerdo a la literatura, las transferencias de igualación no han de perseguir un objetivo redistributivo entendiéndose como tal el cierre de diferencias en el nivel de pobreza de las distintas regiones de un país, para lo cual existen otros instrumentos de política pública más indicados.



ten por adoptar un esfuerzo fiscal menor que sus pares reciban mayores transferencias de igualación que otros gobiernos subnacionales que acepten abordar un mayor esfuerzo fiscal. En la misma línea, los gobiernos subnacionales que decidan gastar más para prestar servicios con un nivel de calidad o cobertura superior al que se considere el estándar a perseguir en el país no deberían recibir transferencias de igualación mayores que otros gobiernos subnacionales que ajusten sus niveles de gasto a dicho estándar.

De acuerdo al modelo por el que se decanta la literatura, por tanto, para no premiar a aquellas jurisdicciones que por decisión propia recauden menos o gasten más que sus pares, los sistemas de igualación fiscal deben basarse en la capacidad fiscal y/o en las necesidades de gasto de los distintos gobiernos subnacionales, y no en los ingresos que efectivamente perciben ni en el gasto que ejecutan en la práctica. Por capacidad fiscal se entiende el volumen de ingresos propios que los gobiernos subnacionales obtendrían de asumir un esfuerzo fiscal homogéneo. De manera análoga, las necesidades de gasto se definen como el volumen de recursos que los gobiernos subnacionales deberían gastar para prestar servicios públicos con un nivel de calidad y cobertura estándar. El principal desafío relacionado con el establecimiento de un sistema de transferencias de igualación consiste, precisamente, en desarrollar una metodología que permita medir adecuadamente la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales. En la práctica, los métodos que han utilizado los países que operan sistemas de igualación fiscal para lograr este objetivo son muy diversos, y la literatura también ofrece distintas opciones que varían sustancialmente en cuanto a su complejidad técnica y sus requerimientos de datos (Dafflon, 2007; Reschovsky, 2008; Blochinger y Charbit, 2008).

Empezando por el lado del ingreso, la metodología por la que suele decantarse la literatura para medir la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales es la del “sistema tributario representativo”. En esen-

cia, este enfoque parte de la estimación de las bases tributarias de los distintos ingresos que perciben los gobiernos subnacionales. Una vez se disponga del valor estimado de las bases, se aplica sobre las mismas aquellas tasas impositivas que se consideren estándar, obteniendo así la capacidad fiscal de los distintos gobiernos subnacionales (Dafflon, 2007). Como es lógico, las virtudes de esta metodología dependen de la calidad de la información de la que se disponga y de la medida en que los supuestos utilizados para estimar la base de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales se ajusten a la realidad. Es un hecho que, especialmente en los países en vías de desarrollo, no siempre se dispone de buena información para estimar las bases tributarias locales, razón por la cual se han desarrollado enfoques alternativos que son menos intensivos en datos (Martínez-Vázquez, 2015).

Uno de estos enfoques consiste en identificar variables que puedan considerarse un proxy válido de las bases tributarias locales, y para las que exista información estadística de una calidad razonable. Por ejemplo, algunas contribuciones abogan por el uso de variables macroeconómicas como el PIB o el ingreso disponible de las familias a nivel regional o local, al considerar que constituyen una aproximación razonable de la base tributaria potencial de las distintas jurisdicciones, o que están suficientemente correlacionadas con dichas bases como para capturar la magnitud relativa de las disparidades horizontales (Wilson, 2007). Si bien, tal y como se mencionaba anteriormente, este enfoque suele considerarse inferior al sistema tributario representativo, presenta algunas ventajas: su aplicación resulta más sencilla y transparente, haciéndolo también más predecible, una característica deseable de cualquier sistema de transferencias intergubernamentales.⁴⁵

⁴⁵ Asimismo, este esquema permite incorporar criterios de reparto adicionales no necesariamente relacionados con el objetivo de la equalización horizontal, pero deseables en cuanto a los incentivos que generan para los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, la fórmula podría incorporar variables que premien a aquellos gobiernos subnacionales que tengan un mejor comportamiento en alguna dimensión medible objetivamente, como por ejemplo su eficiencia en la prestación de determinados servicios.

Por el lado del gasto, el enfoque análogo al sistema tributario representativo es la metodología del “sistema de gastos representativos”. Esta metodología suele aplicar técnicas econométricas para estimar el costo asociado a la provisión de los servicios que son responsabilidad de los gobiernos subnacionales en función de un conjunto de variables exógenas, como por ejemplo la estructura demográfica de su población, su densidad poblacional, o determinadas condiciones topográficas y climáticas. Como aproximación de las necesidades de gasto de cada jurisdicción se usa la predicción que arroje el modelo econométrico, que dependerá del valor que tomen los estimadores y las variables exógenas, parámetros que no pueden ser influenciados por las decisiones de gasto que efectivamente adopte cada gobierno subnacional individualmente. Para aquellos casos en los que existen estadísticas fiables sobre las variables que forman parte de las funciones de costo de los servicios bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales, la literatura suele inclinarse por este enfoque metodológico (Martínez-Vázquez, 2015).

Al igual que para la estimación de la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, se han desarrollado metodologías menos intensivas en datos que son especialmente útiles para países en los que la calidad de las estadísticas es sub-óptima a nivel regional y local. Una opción particularmente sencilla parte de la selección ad hoc de un conjunto de variables que se considere capturan las necesidades de gasto de cada jurisdicción, y para las que se disponga de datos fiables. A partir de estas variables se construyen índices ponderados de necesidad relativa que se utilizan para determinar el reparto de las transferencias de igualación. Tal y como se verá más adelante, esta metodología es la que más se parece a la aplicada en Ecuador para definir el reparto del Componente B de las transferencias. Si bien este enfoque tiene la ventaja de su fácil aplicación, puede dar pie a distorsiones cuando las variables seleccionadas no guardan relación con las necesidades de


gasto de los gobiernos locales, o cuando las ponderaciones no reflejan adecuadamente el peso que debería tener cada variable en la fórmula de reparto.⁴⁶

Otra opción metodológica que identifica la literatura es la de las normas de gasto per cápita o por cliente. Bajo este enfoque, en primer lugar se determina el total de recursos asignado a un determinado programa que ejecutan los gobiernos subnacionales, y posteriormente se dividen los recursos disponibles para cada cliente de dicho servicio en el país, obteniendo así una “norma” de gasto. Las necesidades de gasto de cada jurisdicción se determinan en función de dicha norma y del número de clientes de cada servicio que residan en su territorio, pudiendo incorporarse a esta metodología ajustes que tengan en cuenta diferencias en el costo unitario asociado a la prestación del servicio.

Para finalizar esta sección, cabe hacer referencia a un último elemento con el que de acuerdo a algunas contribuciones deberían contar los esquemas de transferencias inter-gubernamentales que persigan el objetivo de reducir las disparidades fiscales horizontales: el estándar u objetivo de igualación (Shah, 2007). Como tal se entiende el nivel de igualdad horizontal que se pretende alcanzar. En el extremo, un esquema de igualación podría diseñarse para eliminar completamente las disparidades fiscales que existan entre los gobiernos subnacionales. Bajo un sistema con estas características, cada jurisdicción recibiría un volumen de transferencias de nivelación exactamente igual a la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal.⁴⁷ Alternativamente, pudiera ser que las transferencias se diseñen para cubrir únicamente un determinado porcentaje de la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad

46 Por otra parte, esta metodología es particularmente propensa a que los mecanismos de determinación de las variables que forman parte de los índices y sus ponderaciones se politice y termine respondiendo a los intereses de las jurisdicciones que logren tener un mayor peso en la toma de decisiones (Martínez-Vázquez, 2015).

47 En caso de que esta diferencia sea negativa, no recibirían ninguna transferencia de igualación, e incluso podrían verse obligadas a contribuir al financiamiento de un esquema de igualación horizontal que beneficie a otros gobiernos subnacionales.



fiscal de los gobiernos subnacionales, en cuyo caso estaríamos hablando de un sistema de ecualización parcial. Un tercer estándar sería aquél en el que se optase por beneficiar únicamente a las jurisdicciones más necesitadas. Por ejemplo, podría establecerse que tan solo aquellos gobiernos subnacionales cuya capacidad fiscal sea inferior a un determinado porcentaje de sus necesidades de gasto reciban transferencias de igualación (Dafflon, 2007).

Una alternativa a los estándares de igualación arriba descritos sería aquella en la que no se determina el nivel de igualación que se pretende alcanzar con el sistema de transferencias, sino el monto de los recursos que se transferirán a los gobiernos subnacionales por concepto de igualación horizontal. Bajo este enfoque, la clave es el criterio que se establezca para determinar los fondos de igualación, y la forma en que la fórmula de reparto de estos recursos toma en cuenta las disparidades fiscales que presentan los distintos gobiernos subnacionales (Martínez-Vázquez, 2015).

La práctica en Ecuador

Tal y como se describió en el Capítulo II, el sistema ecuatoriano de transferencias cuenta con cuatro componentes principales, cada uno de los cuales persigue objetivos de política pública diferenciados. Por una parte, están las transferencias correspondientes a las Leyes 010 y 047, cuya razón de ser es compensar a los GAD por la explotación de recursos naturales en su territorio (fundamentalmente extracción de petróleo crudo, y generación hidroeléctrica). Un segundo componente está conformado por las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de las nuevas competencias que están siendo traspasadas a los GAD en el marco del COOTAD. En la lógica descrita al principio de la anterior sub-sección, este segundo tipo de transferencias permite cubrir el desbalance fiscal vertical que genera el hecho de que el traspaso de estas competencias no venga acompañado de la cesión de ingresos propios con un potencial recaudatorio

suficiente. Similar es la lógica de los recursos que se transfiere en el marco de convenios sectoriales firmados entre las instituciones del gobierno central y los municipios o provincias para ejecutar proyectos que son del interés de ambas partes, o del subsidio asociado al financiamiento de determinadas inversiones que otorga el BDE a los GAD.

Por otra parte, están los dos componentes del Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos. El monto de los recursos que corresponden al componente A de dicho modelo es igual a las transferencias inter-gubernamentales que fueron distribuidas en 2010, asegurando que cada GAD recibe anualmente como mínimo la misma cantidad que le fue asignada en dicho año. Con la inclusión de esta garantía en el sistema ecuatoriano de transferencias pudiera ser que el Gobierno Central haya perseguido el objetivo de evitar la emergencia de una coalición de GAD “perdedores” opuestos al cambio, facilitando así la aprobación de las reformas que contemplaba el COOTAD. Sin embargo, el componente A también podría interpretarse como el monto de recursos fiscales que eran necesarios para compensar a los GAD por el hecho de que su capacidad de generación de ingresos propios ya era insuficiente para financiar el ejercicio de sus responsabilidades de gasto incluso antes del traspaso de nuevas competencias. De acuerdo a esta interpretación, los recursos del componente A del Modelo de Equidad Territorial sumados a las transferencias para el ejercicio de nuevas competencias serían los principales instrumentos a través de los cuales el Estado cubre el desequilibrio vertical generado por el sistema ecuatoriano de relaciones fiscales inter-gubernamentales.

En cambio, los recursos asignados al Componente B del Modelo de Equidad Territorial se distribuyen a los GAD de acuerdo a una fórmula que incluye una serie de criterios que “procuran caracterizar la realidad de cada territorio, a fin de mitigar cualquier asimetría al momento de asignar recursos” (SENPLADES, 2014).

Se trata, por tanto, de transferencias que de manera implícita persiguen el objetivo de contrarrestar las disparidades horizontales que presentan los GAD ecuatorianos, contribuyendo a “garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia” (COOTAD, 2010). En este sentido, y aunque el COOTAD no sea explícito al respecto, el Monto B del Modelo de Equidad Territorial puede interpretarse como el instrumento de igualación fiscal con el que cuenta el sistema ecuatoriano de transferencias intergubernamentales.

¿Cómo se compara el sistema ecuatoriano de transferencias de igualación con el modelo descrito en la anterior subsección? Un análisis de esta naturaleza debe enfocarse en los dos parámetros que definen el funcionamiento de dicho sistema: (i) la norma que rige la determinación del total de recursos que se destinan a financiar el Monto B de las transferencias; (ii) la fórmula de reparto de estos recursos entre los distintos GAD.

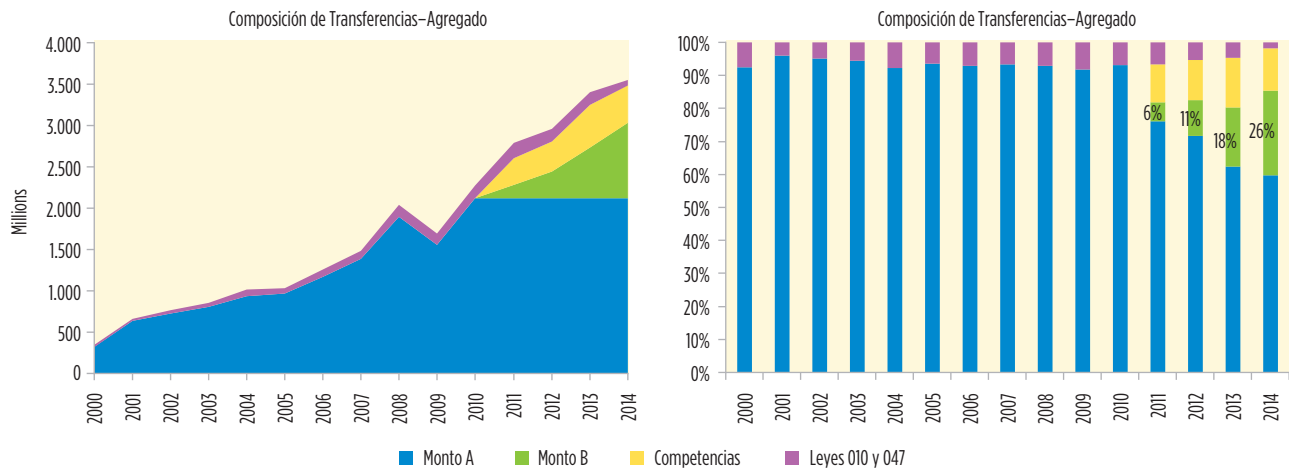
Empezando con el primero de estos elementos de análisis, el COOTAD establece que el Monto B se calcula anualmente como la diferencia entre la preasignación del Presupuesto General del Estado que por ley se destina a los GAD (21% de los ingresos permanentes del PGE más el 10% de los ingresos no permanentes del PGE) y el Monto A del Modelo de Equidad Territorial, que no varía de año en año. En el caso ecuatoriano, por tanto, el monto de los fondos de igualación no se calcula en función de un estándar u objetivo de equidad hacia el que se pretende converger. En cambio, el monto B puede interpretarse como una variable residual que evoluciona en función de los movimientos que presenten los ingresos permanentes y no permanentes del Estado, toda vez que el monto A es una cantidad fija. Lo anterior tiene dos implicaciones. La primera es que el monto B de las transferencias se determina exógenamente, no existiendo margen para que las autoridades le asignen más o menos recursos en función de la

importancia que se otorgue al objetivo de la igualación fiscal. La segunda es que la evolución de los fondos de igualación ecuatorianos es procíclica, expandiéndose automáticamente en años en los que aumentan los ingresos permanentes y no permanentes presupuestados por el Estado, y contrayéndose por el mismo mecanismo en aquellos años en los que se produce la situación opuesta.

Tal y como puede apreciarse en el Gráfico 5.1, tras la aprobación del COOTAD el monto destinado anualmente a la igualación fiscal (Monto B) aumentó sustancialmente, habiendo alcanzado en 2014, cerca del 21% del total de transferencias recibidas por los GAD. Esta tendencia se explica por el fuerte crecimiento que presentaron los ingresos permanentes y no permanentes del Estado entre 2010 y 2014, a su vez el resultado de la favorable coyuntura económica por la que atravesó el país, de los elevados precios del petróleo, del fortalecimiento institucional del Servicio de Rentas Internas, y de una serie de reformas fiscales que aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central. Cabe mencionar, sin embargo, que la caída en los precios del crudo que se ha producido desde la segunda mitad del 2014 está teniendo un impacto significativo sobre las finanzas públicas del país, con lo que es previsible que en el corto plazo se produzca una caída en las transferencias de igualación, ilustrando el comportamiento procíclico que por diseño presentan las mismas en el caso ecuatoriano.

El segundo pilar del sistema ecuatoriano de transferencias de igualación es la fórmula de reparto de estos fondos entre los distintos GAD. La Constitución ecuatoriana de 2008 establece que las siete variables que han de regir dicho reparto son las siguientes: (i) el tamaño de la población de los GAD; (ii) densidad de la población; (iii) necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD; (iv) logros en el mejoramiento de los niveles de vida; (v) esfuerzo fiscal; (vi) esfuer-

GRÁFICO 5.1: Composición de las Transferencias Intergubernamentales^a
(Millones de US\$ y % del total)



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

^a Bajo el rubro de transferencias por nuevas competencias, se incluye igualmente transferencias de recursos por convenios sectoriales entre el gobierno central y determinados municipios, y los ingresos que perciben los GAD como subsidio en los préstamos del Banco de Desarrollo del Ecuador.

zo administrativo; (vii) cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD. A su vez, de acuerdo al COOTAD, el reparto se llevará a cabo de acuerdo a la siguiente fórmula, que se aplicará para las tres categorías de GAD:⁴⁸

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

Dónde:

- ♦ i es el índice del GAD al que se le aplica la fórmula
- ♦ j es el índice correspondiente a cada uno de los 7 criterios de reparto que contempla la Constitución
- ♦ R_i es el monto que recibe el GAD i
- ♦ Z_i^j es el índice que determina la proporción del monto total de recursos a repartir por el criterio j que corresponden al GAD i (ver Anexo I).

- ♦ M_j es el monto total a repartir por el criterio j , siendo M el monto total a repartirse por el componente B ($M = \sum_{i=1}^7 M_i$)
- ♦ P_i es la población ponderada del GAD i
- ♦ K_j es el valor que permite que el total de asignaciones a los GAD sea igual al monto total a repartirse M , donde

$$K_j = \sum_{i=1}^n Z_i^j * P_i$$

- ♦ n es el número de GAD en el respectivo nivel de gobierno

Los dos elementos clave de esta fórmula son el monto de los fondos de igualación que corresponden a cada uno de los siete criterios de reparto contemplados por la Constitución (M_j), y el índice que mide la posición relativa de los GAD en cada uno de estos criterios (Z_i^j). El parámetro M_j depende de los ponderadores que el COOTAD asignó a cada criterio constitucional en una de sus disposiciones transitorias, el cual no especificó la razón de ser de estos va-

48 A las Provincias corresponde el 27% del total de transferencias, a los Municipios el 67% y a las Juntas Parroquiales el 6%.

lores (ver la Tabla 2.4 en el Capítulo II). Por su parte, la metodología para el cálculo de los valores que toma el parámetro Z_i^j fue desarrollada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en los términos que resume en el Anexo I. Es importante hacer notar que, si bien la Constitución fija las variables que deben formar parte de la fórmula de reparto (los siete criterios constitucionales), la legislación vigente contempla la posibilidad de que tanto la ponderación de los distintos criterios como la metodología aplicada para determinar el reparto dentro de cada uno de ellos se revisen a intervalos regulares.

Dados los criterios incluidos en la fórmula de reparto del Componente B de las transferencias, puede afirmarse que Ecuador cuenta con un esquema de igualación de gastos y no de ingresos. En efecto, las tres variables que de manera conjunta tienen una mayor ponderación en la fórmula (77% para las provincias, 73% para los municipios y 80% para las parroquias rurales) capturan diferencias en las necesidades de gasto de los GAD. Se trata de la población de los GAD (ponderación del 10% para provincias y cantones, y del 15% para parroquias), la densidad poblacional (14% para provincias, 13% para cantones y 15% para parroquias), y la variable de Necesidades Básicas Insatisfechas (53% para provincias, 50% para cantones y 50% para parroquias). La fórmula incluye también una variable relacionada con el esfuerzo fiscal de los GAD, cuyo peso en el reparto del Monto B es del 2% para las Provincias, del 6% para los Cantones, y del 0% para las Juntas Parroquiales. Sin embargo, el objetivo que persigue la inclusión de esta variable no es compensar por la existencia de disparidades horizontales en la capacidad de generación de ingresos propios de los GAD, sino premiar con más recursos a aquéllos que se esfuercen por desarrollar sus propias fuentes de ingresos.

Tomando en cuenta los principios desarrollados en la literatura que se presentaron en la subsección anterior, la pregunta que se plantea es si las variables que se incluyen en la fórmula y sus ponderaciones

capturan de manera adecuada las necesidades de gasto de los GAD. En este sentido, la justificación de las dos variables poblacionales es clara, toda vez que el monto de las transferencias de igualación que recibe un gobierno subnacional necesariamente ha de estar relacionado con la población que habita en su territorio, y que existe amplia evidencia para argumentar que la densidad está negativamente correlacionada con el costo unitario de prestar determinados servicios públicos.

En cambio, la justificación de incluir a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como la variable que con diferencia tiene una mayor ponderación en la fórmula es menos evidente. Ello se debe a la tenue relación que existe entre las responsabilidades de gasto de los GAD (ver Tabla 2.2) y las cinco dimensiones que mide el NBI: (i) capacidad económica;⁴⁹ (ii) acceso a educación básica;⁵⁰ (iii) acceso a vivienda;⁵¹ (iv) acceso a servicios básicos;⁵² y (v) hacinamiento.⁵³ Es especialmente discutible que, dadas sus competencias, Provincias y Parroquias Rurales tengan capacidad de influencia alguna sobre esas cinco dimensiones, con lo que surge la interrogante de si la variable de NBI se justifica como criterio de distribución para estos dos niveles de gobierno. Los Municipios, en cambio, sí que tienen competencias que están relacionadas con las dimensiones que captura el NBI, especialmente en lo que respecta a la provisión de los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, también es cierto que el NBI no captura las necesidades de gasto relacionadas con otras competencias municipales relevantes. Tal sería el caso, por ejemplo, del gasto en vialidad, en control sobre

49 Un hogar se considera privado en esta dimensión si el jefe de hogar tiene menos de dos años de escolaridad, o si cuenta con más de tres personas por persona ocupada.

50 Si existen niños de 6 a 12 años en el hogar que no vayan a la escuela.

51 El suelo del hogar es de tierra y sus paredes de caña, estera u otros.

52 La vivienda no cuenta con una conexión aceptable a la red de agua potable y saneamiento.

53 Hay más de tres personas por dormitorio en el hogar.

el uso y ocupación del suelo, o en la preservación del patrimonio arquitectónico.

Finalmente, cabe mencionar que la fórmula de reparto incluye variables que no están relacionadas con las necesidades de gasto, sino que pretenden generar incentivos adecuados para los GAD. Se trata de la ya mencionada variable de esfuerzo fiscal, del indicador que mide logros en el mejoramiento de los niveles de vida, del esfuerzo administrativo de los GAD, y del cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD. En estricto rigor, los recursos que se distribuyen de acuerdo a estas variables, cuya ponderación conjunta es de 23% para las provincias, 27% para los municipios, y 20% para las Parroquias Rurales, no deberían considerarse transferencias de igualación dado que con los mismos no se cubre disparidades fiscales horizontales entre gobiernos subnacionales.⁵⁴

Efectos ecualizadores de las transferencias y distribución del gasto sub-nacional

Esta sección dimensiona el efecto ecualizador que tienen las transferencias inter-gubernamentales ecuatorianas, para lo cual se miden los cambios que se produce en diversas medidas del grado de concentración de los ingresos que perciben los GAD a medida que se van incorporando al análisis las distintas fuentes de recursos con las que sostienen sus operaciones. Asimismo, se estudia la evolución de la desigualdad inter-territorial del gasto público sub-nacional en Ecuador, y se identifican algunos de los factores que están relacionados con los movimientos que en esta variable se han producido a lo largo de la última década.

⁵⁴ Sin embargo, ello no implica que la inclusión de este tipo de variables en las fórmulas de reparto no sea aconsejable, toda vez que con las mismas se podrían mitigar los incentivos perversos que pueden generar una excesiva dependencia de las transferencias intergubernamentales para financiar el funcionamiento de los gobiernos subnacionales.

Efecto ecualizador de las transferencias

El punto de partida de esta subsección es el análisis de la concentración que caracteriza a los ingresos propios que son capaces de generar los GAD. Para determinar el efecto ecualizador de las transferencias, a los ingresos propios se suman progresivamente las distintas categorías de recursos que los GAD reciben del gobierno central (los cuatro tipos de transferencias identificados en la primera sección de este capítulo), calculándose su impacto sobre varios indicadores del grado de concentración de los ingresos per cápita de los gobiernos subnacionales ecuatorianos: la desviación estándar, el coeficiente de variación, el índice de GINI, y el ratio entre el máximo y el mínimo de la distribución.

La Tabla 5.1 permite apreciar varias pautas relevantes en la distribución de los ingresos propios que generan los GAD, algunas de las cuales ya se enfatizaron en capítulos anteriores. La primera guarda relación con la importancia relativa que tienen los ingresos propios para Provincias vs. Municipios: mientras para las primeras los ingresos propios son marginales (en promedio US\$3 per cápita en 2014), en el caso de los segundos constituyen una fuente significativa de ingresos (en promedio US\$45.3 per cápita en 2014). Asimismo, se aprecia que mientras que los ingresos propios per cápita de las provincias han tendido a caer durante la última década (reducción del 5.5% entre 2004 y 2014), en los municipios se produjo la tendencia opuesta (aumento del 58.3%). Esta divergencia en el comportamiento de los ingresos propios en provincias y municipios refleja las atribuciones tributarias que el COOTAD asigna a los distintos niveles de gobierno (ver Capítulo II).

Por otra parte, la Tabla 5.1 evidencia el alto grado de concentración que caracteriza a la distribución de los ingresos propios, tanto para las provincias como para los municipios. En efecto, en 2014 el coeficiente de variación y el índice de GINI de los ingresos propios provinciales se ubicaban en un 1.02 y 0.48

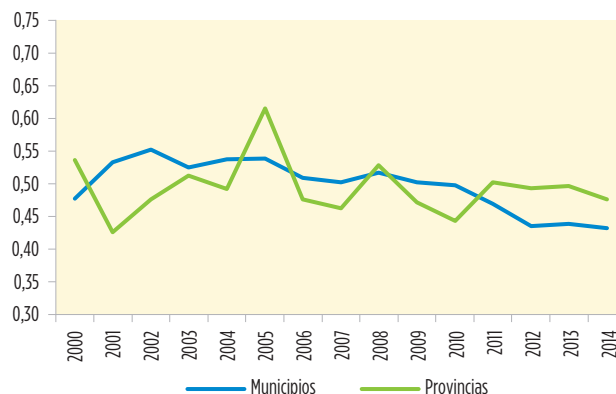
TABLA 5.1: Ingresos propios
(Dólares 2014 per cápita)

	PROVINCIAS		MUNICIPIOS	
	2004	2014	2004	2014
Promedio	3,17	3,00	28,58	45,26
Desv. Estándar	3,25	3,00	41,84	58,61
Coef. de Variación	1,02	1,00	1,46	1,30
GINI	0,49	0,48	0,53	0,42
Min	0,44	0,20	1,55	2,56
Max	11,70	12,33	373,40	686,74
Max/min	26,38	62,51	240,90	268,10

respectivamente, mientras que en el caso de los municipios estos indicadores alcanzaban un 1.3 y un 0.42. Es igualmente llamativo que existan municipios en el país que en términos per cápita recaudan más de doscientos dólares por cada dólar recaudado en otros con una menor capacidad de generación de ingresos propios.

El contraste que caracteriza a la capacidad de los GAD para generar ingresos propios se explica principalmente por las fuertes divergencias que todavía existen entre las bases económicas y tributarias de las distintas provincias y cantones del país. En efecto, mientras que en junio de 2015 la pobreza por ingresos afectaba al 14.4% de la población urbana, dicho porcentaje alcanzaba el 38% de la población rural. (INEC). Por su parte, el PIB per cápita de las provincias más urbanizadas del país (Pichincha, Guayas, Azuay) superaba en 2010 los US\$4,500, y no alcanzaba los US\$3,000 en las provincias más rurales (Cañar, Chimborazo, Bolívar, Manabí y todas las provincias amazónicas si se excluye del cálculo al PIB petrolero). Finalmente, cabe mencionar que mientras que en algunos de los cantones más urbanizados, como Quito, Rumiñahui, Cuenca e Ibarra, menos del 40% de la población presenta necesidades básicas

GRÁFICO 5.2: Índice GINI, Ingresos propios
(Datos per Cápita Provincias y Municipios)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

cas insatisfechas, en ocho cantones amazónicos, en 27 cantones de la costa y en 9 cantones de la sierra, más del 90% de la población sigue teniendo NBI.

Cabe destacar, sin embargo, que a pesar de mantenerse a un nivel alto, a lo largo de la última década se ha producido una caída en la desigualdad de la distribución de los ingresos propios de los GAD ecuatorianos, tendencia que ha sido particularmente marcada en el caso de los municipios, cuyo índice de GINI pasó en una década de 0.53 a 0.42. Parecería, por tanto, que se ha producido una cierta convergencia bien sea en la capacidad de los municipios ecuatorianos para generar ingresos propios o en el esfuerzo fiscal que éstos están dispuestos a asumir.

Si a los ingresos propios se suman las transferencias que los GAD reciben como compensación por la explotación de recursos naturales en su territorio (leyes 010 y 047), aumentan sustancialmente los ingresos promedio de las provincias (de US\$3 a US\$22.7 en términos per cápita) y de los municipios (de US\$45.3 a US\$84.6 per cápita). Sin embargo, con la inclusión de esta categoría de transferencias también aumenta la desigualdad en la distribución de los ingresos de los GAD. En efecto, el coeficiente de variación correspondiente al año 2014 pasa de 1 a 1.45

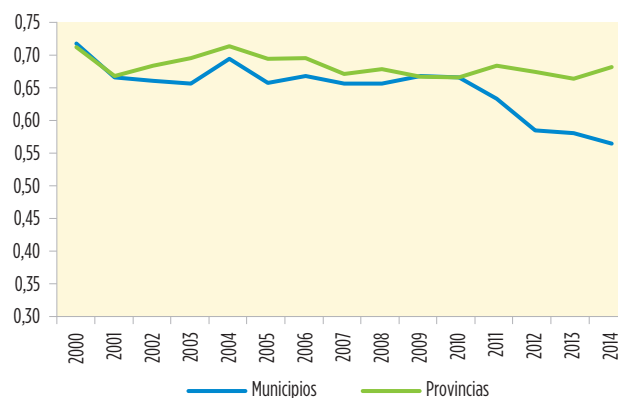
TABLA 5.2: IP + Ley 010 + Ley 047
(Dólares 2014 per cápita)

	PROVINCIAS		MUNICIPIOS	
	2004	2014	2004	2014
Promedio	24,00	22,71	69,39	84,57
Desv. Estándar	37,34	32,83	123,49	113,00
Coef. de Variación	1,56	1,45	1,78	1,34
GINI	0,71	0,68	0,69	0,56
Min	0,44	0,20	1,55	4,62
Max	115,71	88,37	1.006,47	732,73
Max/min	260,81	447,87	649,32	158,74

en el caso de las provincias y de 1.3 a 1.34 en el de los municipios. Por su parte, el índice de GINI correspondiente a las provincias pasa de 0.48 a 0.68, mientras que en el caso de los municipios aumenta de 0.42 a 0.56 (ver Tabla 5.2). Este resultado evidencia que las transferencias correspondientes a la Ley 010 y 047 no solo no tienen un efecto equalizador sino que, al aumentar la concentración en los recursos a disposición de los GAD, tiene el efecto contrario. Lo anterior no resulta sorprendente teniendo en cuenta que, por diseño, tan solo 7 de las 24 provincias y 75 de los 221 municipios reciben esta categoría de ingresos.

No obstante, cabe mencionar que entre 2000 y 2014 la desigualdad en el reparto de la suma de los ingresos propios y de las transferencias intergubernamentales que compensan por la explotación de recursos naturales ha tendido a caer, especialmente en el caso de los municipios. Este resultado se debe principalmente a la anteriormente reportada convergencia que se ha producido en la capacidad de los municipios para generar recursos propios. Sin embargo, también se explica por una menor concentración en la distribución de los recursos correspondientes a la Ley 010 y 047: entre 2004 y 2014 el coeficiente de variación que presenta la distribución de esta

GRÁFICO 5.3: Índice GINI, IP + Ley 010 + Ley 047
(Datos per Cápita Provincias y Municipios)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

categoría de transferencias para el subconjunto de municipios que las recibía cayó de 1.17 a 0.99.

La Tabla 5.3 muestra una vez más que el componente A de las transferencias es la principal fuente de ingresos para los GAD ecuatorianos. En efecto, con la suma del mismo a las dos categorías de recursos ya analizadas, el ingreso promedio de las provincias pasa de US\$22.7 per cápita a US\$80.6 per cápita, y el de los municipios de US\$84.6 a US\$220.5 per cápita.

Los datos expuestos en la Tabla 5.3 evidencian igualmente que el componente A de las transferencias tiene un efecto igualador significativo. En efecto, cuando a los ingresos propios y a las transferencias correspondientes a la Ley 010 y 047 se suma el monto A de las transferencias, el coeficiente de variación de los recursos a disposición de las provincias cae de 1.45 a 0.85, y el de los municipios de 1.34 a 0.76. Por su parte, el Índice de Gini de los ingresos provinciales per cápita cae de 0.68 a 0.38, y el de los municipios de 0.56 a 0.33. Este resultado sugiere que la distribución de las transferencias inter-gubernamentales que se heredaron al momento de introducir el Modelo de Equidad Territorial ya contribuía de una manera significativa a reducir las disparidades horizontales generadas por la desigual capacidad de los

TABLA 5.3: IP + Ley010-047 + Comp. A
(Dólares 2014 per cápita)

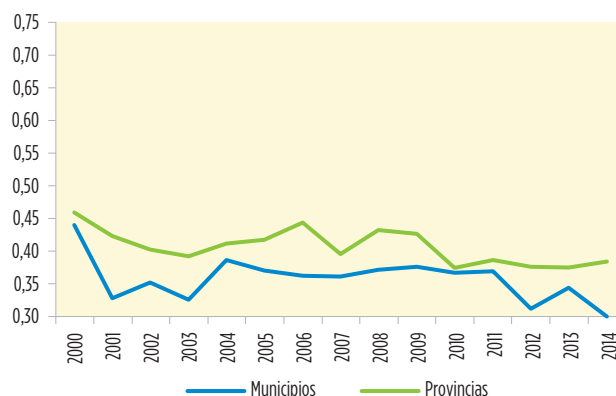
	PROVINCIAS		MUNICIPIOS	
	2004	2014	2004	2014
Promedio	70,98	80,56	192,20	220,50
Desv. Estándar	64,14	68,21	182,24	168,30
Coef. de Variación	0,90	0,85	0,95	0,76
GINI	0,41	0,38	0,39	0,33
Min	26,02	26,62	55,31	86,55
Max	249,76	262,76	1418,60	1181,34
Max/min	9,60	9,87	25,65	13,65

GAD ecuatorianos para generar ingresos propios, y por el hecho de que, por diseño, las transferencias que compensan a los GAD por la explotación de recursos naturales en su territorio se concentren en un grupo minoritario de jurisdicciones.

El tercer componente de las transferencias que se incorpora a este análisis es el correspondiente a: (i) los montos utilizados para financiar el ejercicio de las nuevas competencias que en el marco del COOTAD están siendo traspasadas a los GAD; (ii) los convenios sectoriales existentes entre instituciones del gobierno central y determinados GAD; (iii) los subsidios asociados a los préstamos del BDE. Tal y como puede apreciarse en la Tabla 5.4, este componente de las transferencias todavía tiene una importancia marginal para el financiamiento de las operaciones de los GAD provinciales, a los que en promedio tan solo aportó US\$2.6 per cápita en 2014. Para los municipios, en cambio, este componente aportó en promedio US\$68.7 per cápita en 2014, un monto que supera a los ingresos propios que en dicho año generó esta categoría de GAD.

Dada la poca importancia que para las provincias tienen las transferencias que financian el ejercicio de nuevas competencias y los convenios sectoriales, la

GRÁFICO 5.4: GINI, IP + Ley010-047+Comp. A
(Datos per Cápita Provincias y Municipios)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

inclusión de este componente al análisis apenas modifica los índices de concentración de ingresos aquí analizados. En el caso de los municipios, en cambio, se aprecia que la inclusión de estas transferencias aumenta la desigualdad de la distribución de los ingresos per cápita: el coeficiente de variación pasa de 0,76 a 0,83, y el índice de GINI aumenta de 0,33 a 0,37. Las transferencias que financian el ejercicio de nuevas competencias, por tanto, no tienen efectos igualadores sino todo lo contrario.

El resultado reportado en el párrafo anterior refleja el hecho de que, tal y como se argumentó más arriba, este tipo de transferencias no persigue un objetivo de igualación, sino que su razón de ser es cubrir la ampliación del desequilibrio vertical que origina el proceso de descentralización en curso. Asimismo, podría deberse a que los municipios con mayor capacidad de generación de ingresos propios son también aquellos que, al tener una mayor capacidad institucional, están asumiendo más rápido el ejercicio de nuevas competencias. Finalmente, el aumento en la concentración de los ingresos que producen la categoría de transferencias aquí analizadas podría reflejar el hecho de que la competencia de tránsito distingue entre tres modelos de gestión más

TABLA 5.4: IP + Ley010-047 + Comp. A + NC
(Dólares 2014 per cápita)

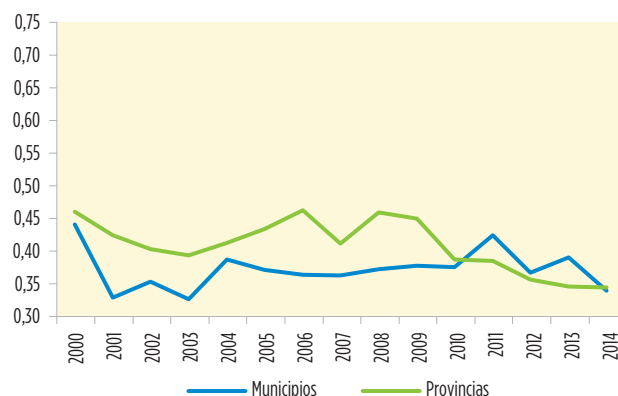
	PROVINCIAS		MUNICIPIOS	
	2004	2014	2004	2014
Promedio	70,98	83,14	192,20	289,21
Desv. Estándar	64,14	68,18	182,24	241,03
Coef. de Variación	0,90	0,82	0,95	0,83
GINI	0,41	0,38	0,39	0,37
Min	26,02	26,89	55,31	86,55
Max	249,76	262,76	1418,60	1607,70
Max/min	9,60	9,77	25,65	18,58

o menos amplios y costosos en función de las necesidades de cada GAD, de modo que los municipios más grandes reciben más recursos por esta competencia que los municipios más pequeños.

La Tabla 5.5 muestra los valores que toman los indicadores que caracterizan a la distribución de los ingresos de los GAD una vez incluido el Componente B de las transferencias. En términos per cápita la aportación de dicho componente ascendió a US\$21.9 para las provincias, y US\$51.9 para los municipios. Se aprecia igualmente que el monto B tiene un efecto igualador, reduciendo el coeficiente de variación de los ingresos provinciales per cápita de 0.82 a 0.72 y el de los ingresos municipales per cápita de 0.83 a 0.74. Por su parte, el índice de GINI de los ingresos provinciales per cápita pasa de 0.38 a 0.34 cuando se incluye al monto B, mientras que el de los municipios cae de 0.37 a 0.33. Este resultado es consistente con el hecho de que, tal y como se enfatizó en la anterior sección de este capítulo, el Componente B de las transferencias sea aquél que de una manera más explícita persigue un objetivo de equidad territorial.

Cabe mencionar igualmente que el efecto igualador asociado al componente B de las transferencias ha aumentado con el paso de los años, cuadruplicándose entre 2011 y 2014 tanto en el caso de las provincias como en el de los municipios.⁵⁵ Esta amplificación del efecto igualador del Componente B del Modelo de Equidad Territorial refleja esencialmente el crecimiento de los ingresos permanentes y no permanentes percibidos por el Estado en estos últimos años, que ha permitido que aumente el volumen de los recursos que se reparten entre los GAD de acuerdo a los criterios de la fórmula del Modelo de Equidad Territorial. Sin embargo, la anteriormente mencionada prociclicidad que caracteriza al comportamiento del monto B de las transferencias implica que, de interrumpirse la tendencia al alza de los ingresos del Estado (como parece estar sucediendo en la coyuntura económica actual), el efecto equalizador del sistema de transferencias intergubernamentales ecuatoriano también tenderá a caer. De este modo, los GAD que en los últimos años más se han visto favorecidos por la fórmula de reparto del Modelo de Equidad Territorial, y por tanto aquéllos que presentan mayores niveles de necesidades básicas

GRÁFICO 5.5: GINI, IP+Ley010-047+CA+NC
(Datos per Cápita Provincias y Municipios)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

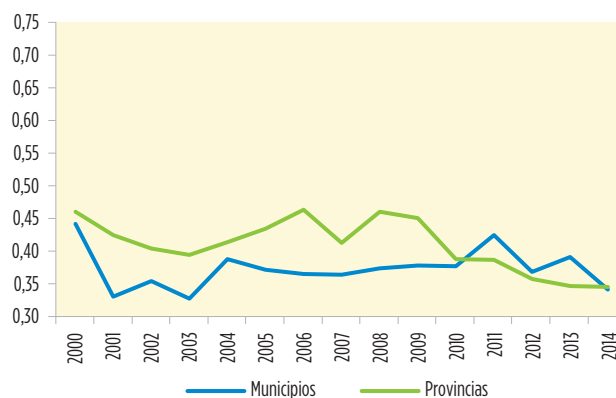
La caída que se produce en el índice de Gini de los ingresos per cápita con la inclusión del Componente B fue de 0.01 en 2011, 0.02 en 2012, 0.03 en 2013 y 0.04 en 2014.

⁵⁵ La caída que se produce en el índice de Gini de los ingresos per cápita con la inclusión del Componente B fue de 0.01 en 2011, 0.02 en 2012, 0.03 en 2013 y 0.04 en 2014.

TABLA 5.5: IP + Ley010-047 + CA + NC + CB
(Dólares 2014 per cápita)

	PROVINCIAS		MUNICIPIOS	
	2004	2014	2004	2014
Promedio	70,98	105,00	192,20	341,10
Desv. Estándar	64,14	75,50	182,24	252,51
Coef. de Variación	0,90	0,72	0,95	0,74
GINI	0,41	0,34	0,39	0,33
Min	26,02	38,85	55,31	124,16
Max	249,76	297,12	1418,60	1767,49
Max/min	9,60	7,65	25,65	14,24

GRÁFICO 5.6: GINI, IP+Ley010-047+CA+NC+CB
(Datos per Cápita Provincias y Municipios)



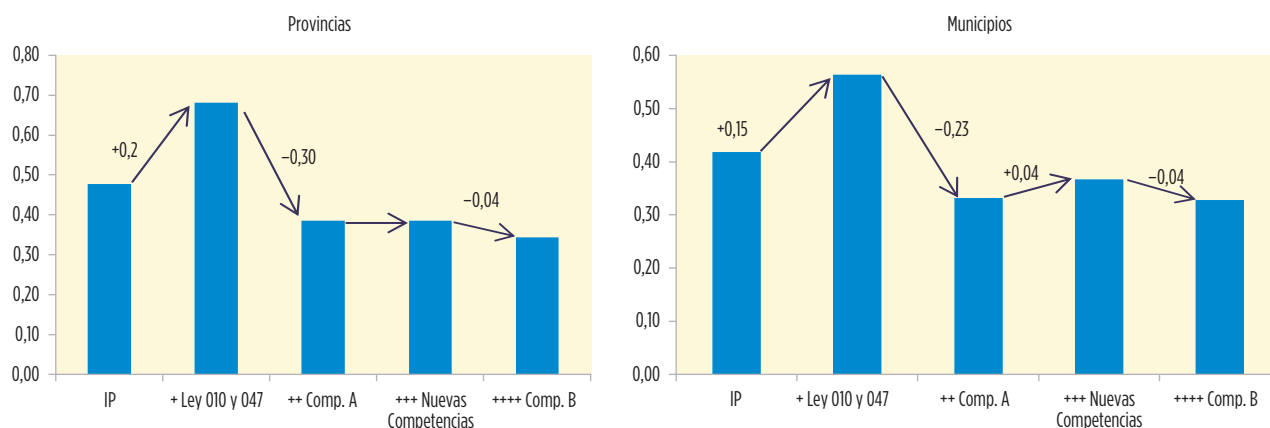
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

cas insatisfechas, son también los que más recursos perderán ante un cambio de ciclo.

El Gráfico 5.7 resume el impacto que tienen los distintos componentes de las transferencias intergubernamentales sobre el grado de concentración que presenta la distribución de los recursos a disposición de los GAD. Como era de esperar, el Componente B de las transferencias tiene un efecto igualador que ha tendido a aumentar a medida que crecía su importan-

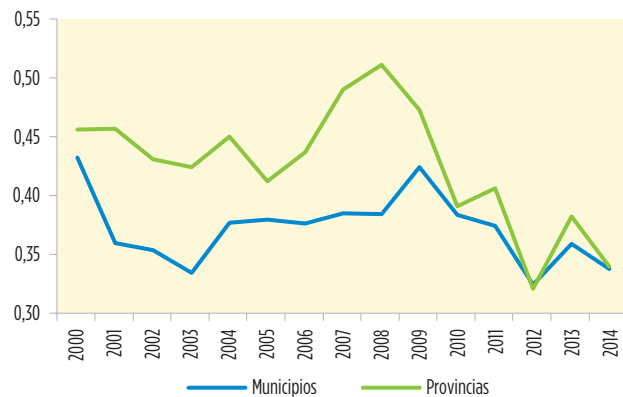
cia relativa en el monto agregado de las transferencias. Resulta llamativo que el Componente A del Modelo de Equidad Territorial también tenga un fuerte impacto igualador a pesar de no perseguir de una manera tan explícita como el Componente B el objetivo de favorecer a los GAD que presenten mayores necesidades de gasto. Finalmente, este análisis ha revelado que las transferencias destinadas a compensar a los GAD por la explotación de recursos naturales en su territorio, y las

GRÁFICO 5.7: Resumen Efecto Igualador de las Transferencias
(GINI Ingresos per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

GRÁFICO 5.8: GINI, Gasto Total
(Datos per Cápita Provincias y Municipios)

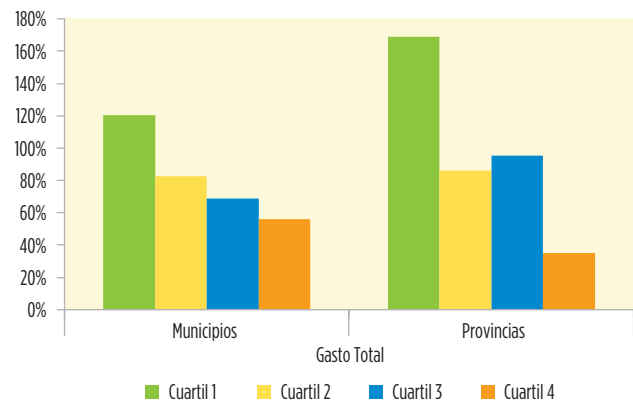


transferencias por nuevas competencias y por la existencia de convenios sectoriales entre gobierno central y gobiernos subnacionales, aumentan la desigualdad en los ingresos per cápita de los GAD. Este resultado no resulta llamativo en la medida en que estos componentes de las transferencias no persiguen un objetivo de igualación, e incluyen en su diseño elementos que reducen el número de GAD que se benefician de los mismos.

Distribución del Gasto Subnacional

A continuación se presenta la evolución del grado de concentración del gasto público subnacional entre 2000 y 2014. Igualmente se estudia la medida en que el monto per cápita de sus distintos componentes ha tendido a crecer más en aquellos GAD que hace una década presentaban niveles comparativamente menores de gasto. Finalmente, se realiza un análisis de corte transversal sobre el cambio que se ha registrado en el gasto municipal entre 2003 y 2014. Con el mismo, se pretende identificar los factores que están más fuertemente correlacionados con el cambio en el gasto de los municipios ecuatorianos, y analizar la medida en que el reparto del gasto público subnacional ha evolucionado de una manera que beneficie a los municipios que presentan peores condiciones socio-económicas.

GRÁFICO 5.9: Aumento Gasto Total per Cápita
(Porcentaje 2004-2014, Dólares Constantes)



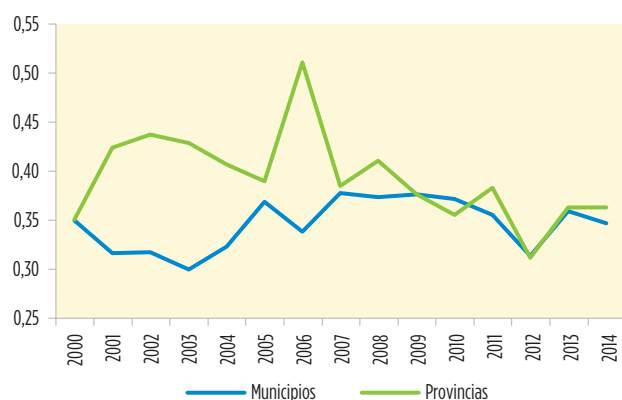
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Empezando con el análisis del gasto subnacional total, el Gráfico 5.8 permite apreciar que en los últimos años se ha producido una caída significativa en el grado de concentración que caracteriza a su distribución, tendencia que se observa tanto en municipios como en provincias, aunque con una mayor intensidad en el caso de estas últimas. Cabe destacar igualmente que la caída en la desigualdad del gasto público subnacional ha tendido a coincidir con el periodo de vigencia de la nueva Constitución ecuatoriana y del COOTAD.⁵⁶ También se aprecia una convergencia entre el grado de concentración que presenta el gasto municipal y el provincial: el índice de GINI de ambos se ubicaba en aproximadamente un 0.34 en 2014. Se trata de un valor próximo al de la distribución de los ingresos totales de GAD municipales y provinciales (ver Gráfico 5.6).

Por su parte, el Gráfico 5.9 compara el aumento real que a lo largo de la última década se ha producido en el gasto subnacional agrupando a los GAD en función del cuartil en el que de acuerdo a dicha variable se situaban en el año 2004. Para argumentar

⁵⁶ En cambio, entre 2003 y 2009 el índice de GINI del gasto municipal pasó de 0.33 a 0.42, mientras que el correspondiente al gasto provincial aumentó de 0.42 a 0.47.

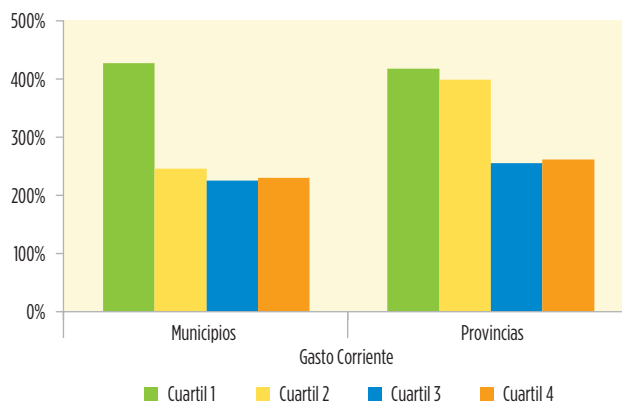
GRÁFICO 5.10: GINI, Gasto Corriente
(Datos per Cápita Provincias y Municipios)



que la caída en el grado de concentración del gasto subnacional anteriormente reportada ha tendido a beneficiar a los GAD que gastaban menos hace una década, debería poder identificarse una correlación negativa entre su cuartil de pertenencia en 2004 y el aumento real del gasto per cápita que se ha producido desde entonces. Este es, precisamente, el resultado que muestra el Gráfico 5.9. En el caso de los municipios, se observa que el aumento en el gasto per cápita (siempre en términos reales) alcanzó el 120% para aquéllos que en 2004 se ubicaban en el primer cuartil, 82% para los del segundo, 69% para los del tercero, y 56% para los del cuarto. En el caso de las provincias, el aumento fue del 169% para las pertenecientes al primer cuartil, del 86% para las del segundo, del 95% para las del tercero, y del 35% para las del cuarto.

En lo que respecta a la distribución del gasto corriente, el Gráfico 5.10 también evidencia una caída en la desigualdad entre GAD, aunque ésta es menos marcada que para el gasto total. De hecho, a pesar de las oscilaciones que se han producido durante el periodo analizado, el índice de GINI del gasto corriente per cápita de los municipios se ubicaba en 2014 al nivel promedio que presentó esta variable entre

GRÁFICO 5.11: Aumento Gasto Corr. per Cápita
(Porcentaje 2004-2014, Dólares Constantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

2000 y 2014. No obstante, entre 2009 y 2014 pasó de 0.38 a 0.35, evidenciando que recientemente sí se ha producido una caída moderada de la concentración que caracteriza al reparto del gasto corriente. En el caso de las provincias, la reducción en el grado de concentración del gasto corriente fue mayor, tendencia que parece haberse intensificado con la aprobación de la nueva Constitución. En efecto, entre 2008 y 2014 el índice de GINI correspondiente al gasto público provincial cayó de 0.41 a 0.36.

Por el lado de los municipios, el Gráfico 5.11 evidencia que el aumento del gasto corriente per cápita ha sido muy superior en los cantones que en el año 2004 se ubicaban en el primer cuartil de la distribución: 426% frente a 245% en los cantones del cuartil 2, 224% en los del 3 y 229% en los del 4. Llama igualmente la atención que el aumento del gasto corriente que presentan los municipios pertenecientes a los cuartiles 2, 3 y 4 fue relativamente parecido. La caída en el nivel de concentración del gasto corriente de los GAD municipales antes reportada, por tanto, se debe al comportamiento del 25% de los cantones que menos gastaban en 2004, y no a una recomposición del gasto corriente entre los cantones pertenecientes a los demás cuartiles. En el caso de las

provincias, tanto los GAD que en 2004 pertenecían al cuartil 1 como aquellos ubicados en el cuartil 2 presentaron aumentos muy superiores al resto de provincias del país. En efecto, mientras que en el caso de las primeras el aumento fue del 417% (cuartil 1) y 398% (cuartil 2), en el caso de las segundas fue de 255% (cuartil 3) y 261% (cuartil 4).

El comportamiento del gasto en personal que se observa en el Gráfico 5.12 es parecido al del componente del gasto corriente analizado en el párrafo anterior, lo que no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que sueldos y salarios son el principal componente de los egresos corrientes de los GAD. Así, se observa una moderada caída en la concentración del gasto de personal de los municipios, y una reducción algo mayor en la de las provincias. Tal y como permite apreciar el Gráfico 5.13, en el caso de los municipios esta tendencia se debe al hecho de que el crecimiento de los sueldos y salarios que se ha producido en los municipios que en 2004 se ubicaban en el primer cuartil de la distribución ha sido muy superior al de los pertenecientes a los demás cuartiles (388% frente a 236% en promedio). Asimismo, el crecimiento de los sueldos y salarios per cápita fue superior en las provincias que en 2004 se ubicaban

en el cuartil 1 y 2 (300%) que en el resto de provincias del país (218%).

No obstante, llama la atención el hecho de que tanto en el caso de los municipios como en el de las provincias, el crecimiento del gasto en personal per cápita de los GAD que en 2004 se ubicaban en el cuarto cuartil de la distribución haya sido superior al de los pertenecientes al tercer cuartil. Ello sugiere que si se limita el análisis a los gobiernos subnacionales que en 2004 se ubicaban por encima de la mediana de la distribución, ha aumentado la desigualdad que caracteriza al comportamiento del gasto en sueldos y salarios.

La Figura 5.14 sugiere que a lo largo de los últimos años se ha producido una caída en el grado de concentración de la inversión pública subnacional, tendencia que fue más tenue en el caso de los municipios que en el de las provincias. En efecto, entre el año 2007 y el 2014, el índice de GINI del gasto provincial cayó desde 0.59 a 0.36. Por su parte, el GINI del gasto municipal cayó de 0.49 a 0.41 entre 2009 y 2014, si bien ese último nivel es el mismo que esta variable presentaba en 2007 y 2008. Asimismo, el Gráfico 5.15 evidencia el fuerte crecimiento que se ha producido en la inversión municipal per cápita de los

GRÁFICO 5.12: GINI, Gasto Personal (Datos per Cápita Provincias y Municipios)

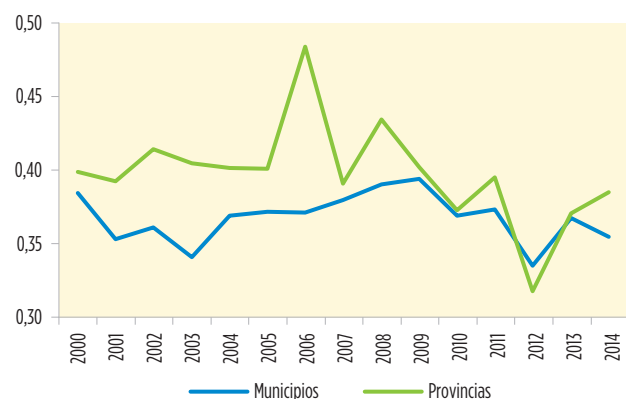
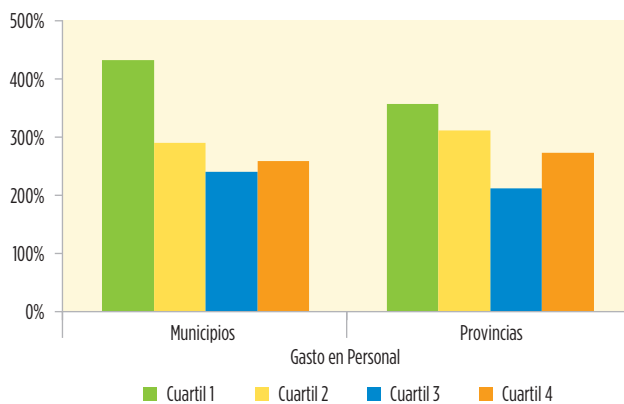
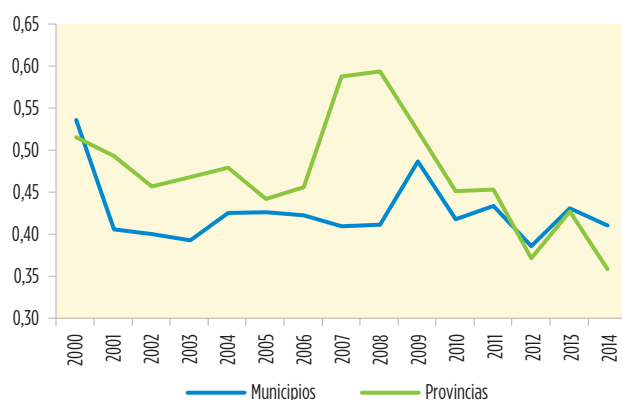


GRÁFICO 5.13: Aumento Gasto Pers. per Cápita (Porcentaje 2004-2014, Dólares Constantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

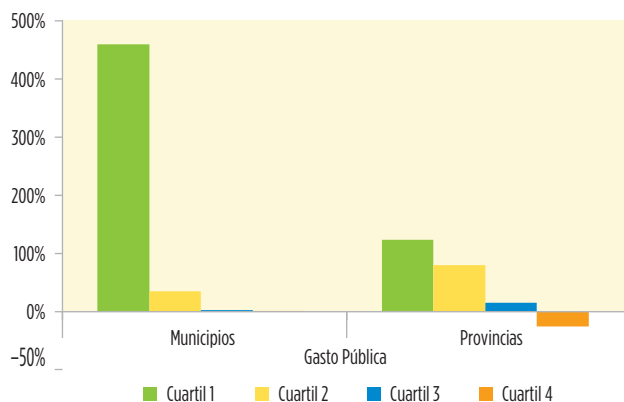
GRÁFICO 5.14: GINI, Gasto Inversión
(Datos Per Cápita Provincias y Municipios)



GAD que en 2004 se ubicaban en el primer cuartil de la distribución (368%), aumento que contrasta con el cuasi nulo avance que se observa en el caso de los GAD pertenecientes al cuartil 3 y el 4. En el caso de las provincias, se observa una recomposición del gasto de capital más homogénea, con un crecimiento de la inversión per cápita del 99% en el cuartil 1, 64% en el cuartil 2, 12% en el cuartil 3, y una contracción del 21% en el cuartil 4.


En resumen, los datos aquí expuestos permiten afirmar que se ha producido una caída no menor del grado de concentración que caracteriza a la distribución del gasto subnacional ecuatoriano, favoreciendo a los GAD cuyo nivel de gasto era en términos per cápita comparativamente menor hace una década. Esta recomposición del gasto público subnacional ha sido más aparente en el caso de las provincias que en el de los municipios. Igualmente destacable es el hecho de que la caída en la concentración del gasto haya tendido a coincidir con el periodo de vigencia del nuevo marco legal que rige el proceso de descentralización ecuatoriana, sugiriendo que dicho marco legal está efectivamente contribuyendo a generar una distribución más igualitaria del gasto.

GRÁFICO 5.15: Aumento Gasto Inv. per Cápita
(Porcentaje 2004-2014, Dólares Constantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Desarrollo del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

A continuación se presentan los resultados de un análisis de corte transversal con el que se pretende identificar los factores que están correlacionados con el cambio observado en el gasto de los municipios ecuatorianos durante el periodo objeto de estudio. Las variables dependientes utilizadas en dichas regresiones son el cambio en el gasto total, corriente y de capital que se produjo en 215 cantones ecuatorianos entre 2003 y 2014, entre 2003 y 2008 (antes de la nueva Constitución y de la aprobación del COOTAD), y entre 2010 y 2014 (periodo de vigencia del COOTAD). Por su parte, las variables independientes utilizadas en el análisis pueden agruparse en cuatro categorías: (i) un primer grupo de variables poblacionales que incluyen el número de habitantes de cada municipio al inicio del periodo analizado, el aumento poblacional registrado en los mismos entre los censos de 2001 y 2010, y la densidad poblacional; (ii) un segundo grupo de variables que capturan la situación socioeconómica de los cantones, incluyendo al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el cambio observado en dicho índice entre los censos de 2001 y 2010, el PIB per cápita y el crecimiento promedio del PIB cantonal; (iii) una dummy que indica si los cantones reciben recursos adicionales del Estado



por la explotación de recursos naturales en su territorio (Ley 010 y 047); (iv) el gasto total, corriente y de capital per cápita al inicio de los periodos estudiados.

Los resultados de las regresiones, que se presentan en el Anexo III, sugieren que las variables que están más claramente correlacionadas con el cambio en el gasto registrado en los municipios ecuatorianos durante el periodo objeto de análisis son las poblacionales. En efecto, los coeficientes asociados a la población inicial y al cambio en el número de habitantes entre los censos de 2001 y 2010 son estadística y económicamente significativos en todas las regresiones. Entre 2003 y 2014 y entre 2010 y 2014, se observa que el tamaño poblacional inicial está negativamente correlacionado con el cambio en las tres categorías de gasto analizadas (total, corriente, y de inversión), mientras que durante el periodo 2003 a 2008 el signo de dicha correlación fue la opuesta para el gasto total y el gasto corriente. Ello sugiere que la recomposición del gasto municipal que se ha producido desde 2003 ha tendido a favorecer a los municipios de menor tamaño, resultado que se debe a los movimientos que se produjeron desde la aprobación del COOTAD. En cambio, entre 2003 y 2008, y con la excepción de la inversión, la recomposición del gasto público cantonal favoreció a los municipios de mayor tamaño. Por su parte, la correlación entre el cambio poblacional y el cambio en el gasto municipal es positiva y estadísticamente significativa para todos los componentes y periodos aquí analizados.

En cambio, la relación entre el comportamiento del gasto municipal y las variables que capturan la situación socio-económica de los municipios es más débil. En efecto, no se encuentra una correlación estadísticamente significativa entre el índice de NBI y el cambio en el gasto municipal. Llama especialmente la atención que esta variable tampoco sea estadísticamente significativa entre 2010 y 2014 a pesar del peso que el modelo de Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos le otor-

ga en la fórmula de reparto del Componente B de las transferencias. El análisis aquí realizado tampoco permite concluir que los cambios que se han producido en el nivel de gasto de los municipios ecuatorianos estén relacionados con su PIB per cápita. Sin embargo, sí que se aprecia una relación estadísticamente significativa y negativa entre el comportamiento del gasto público municipal y el dinamismo económico de los cantones. Más concretamente, se observa que a mayor crecimiento económico en los municipios, menores fueron los aumentos que se produjo en su nivel de gasto público. Este resultado, por tanto, sí que puede interpretarse como evidencia parcial de la existencia de una redistribución del gasto municipal hacia cantones con peores condiciones socioeconómicas, tendencia que se aprecia con especial intensidad en los años posteriores a la aprobación del COOTAD.

Por otra parte, el análisis transversal permite concluir que, como era de esperar, el gasto aumentó más en los municipios que recibieron transferencias por compensación de recursos naturales en su territorio (Ley 010 y 047). Se observa igualmente que esta correlación es más intensa en el caso de la inversión pública que en el caso del gasto corriente. Finalmente, y a pesar de los hechos estilizados que se presentaron en párrafos anteriores, en la mayor parte de las regresiones no se encontró una relación estadísticamente significativa entre el gasto per cápita inicial y el cambio registrado en los distintos componentes del gasto municipal. La única excepción fue la relativa a la evolución del gasto corriente entre 2003 y 2008, periodo durante el cual sí que se observó una correlación positiva del mismo con su nivel inicial per cápita.

Propuesta de sistema de transferencias de igualación

Esta sección explora la posibilidad de introducir una transferencia explícita de igualación en Ecuador,

que como tal se distribuiría en función de las disparidades fiscales horizontales que presentan los gobiernos subnacionales del país. Para ello, en primer lugar se revisan las opciones metodológicas que se consideraron más adecuadas para estimar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los GAD. Posteriormente se simula el resultado de un reparto proporcional de la nueva transferencia, y se discuten otros aspectos a tener en cuenta para el diseño de una reforma del sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales que se ajuste a las mejores prácticas internacionales sobre equalización fiscal.

El análisis que se presenta a continuación se centra en los municipios y no contempla el caso de las provincias, lo que se justifica por el hecho de que, tal y como se vio en anteriores capítulos, la mayor parte del gasto público subnacional se ejecuta a ese nivel de gobierno. Por otra parte, las provincias y las juntas parroquiales apenas disponen de atribuciones tributarias, reduciendo la importancia de equalizar por la presencia de diferencias horizontales en su capacidad para generar ingresos propios.

Estimación de las necesidades de gasto de los municipios ecuatorianos

Las necesidades de gasto de los municipios ecuatorianos podrían definirse como el costo asociado a la prestación por parte de cada uno de ellos de una cesta mínima o representativa de servicios públicos consistente con el estándar de igualación hacia el que el país decida converger. Para calcular directamente a cuánto ascienden dichas necesidades de gasto, sería necesario disponer de información detallada sobre variables tales como las brechas de cobertura de servicios a nivel municipal o los costos diferenciales en la prestación de los mismos, e igualmente conocer el estándar de igualación que se está persiguiendo. En el caso ecuatoriano no se dispone de estos datos, y dado que el levantamiento de información primaria va más allá del alcance de este proyecto de investigación, se recurrió a otros

enfoques metodológicos que producen estimaciones con las que aproximarse al ideal que representa el cálculo de un sistema de gastos representativos en los términos anteriormente descritos.

En línea con la literatura y teniendo en cuenta la experiencia de otros países, las metodologías que se exploran a continuación son las siguientes: (i) normas de gasto per cápita ajustadas por un vector de costos; (ii) regresión de corte transversal; (iii) regresiones con datos de panel. Inicialmente se presentan las distintas metodologías, y posteriormente se comparan las estimaciones de los requerimientos de gasto que de su aplicación se obtuvo para los municipios ecuatorianos.⁵⁷ En los anexos IV y V se encuentra una descripción más detallada tanto de las variables utilizadas en este análisis como de los cálculos y estimaciones que se llevaron a cabo.

La primera metodología propuesta consiste en el cálculo de una norma de gasto por cliente a nivel nacional para los distintos bienes o servicios públicos prestados por los gobiernos subnacionales del país, que posteriormente se multiplica por el número de clientes que para estos servicios se contabiliza en cada jurisdicción. En línea con Martínez Vázquez y Timoteev (2010), este método se ajusta por un vector de costos que pretende capturar el hecho de que la prestación de los mismos servicios públicos puede ser más o menos cara en distintas jurisdicciones. La metodología de las normas de gasto queda resumida en las siguientes ecuaciones:

$$Norma_j = \frac{Proy\ Gasto_j}{NumClien_j}$$

$$Costo_i = 1 + \sum_{k=1}^K a_k * (X_i^k - X^k) / X^k$$

$$Necesidades\ gasto_i = Costo_i * \sum_j^{Func} (Norma_j * C_{ij})$$

⁵⁷ Para una descripción más detallada de la literatura sobre metodologías para estimar la necesidad de gastos de los gobiernos subnacionales, ver Martínez-Vázquez (2015).

Dónde:

- ♦ i es el índice asignado a cada municipio, y j es el índice de las funciones de gasto que se incorporan en el análisis.⁵⁸
- ♦ La norma de gasto correspondiente a cada función de gasto j ($Norma_j$) se calcula como el ratio entre una proyección del gasto total en el que por dicho concepto incurrirán el conjunto de los municipios ecuatorianos, y el número total de los clientes correspondientes a cada función de gasto a nivel nacional.⁵⁹
- ♦ $Costo_i$ constituye el ajuste por diferencias en costo, que se aplica a partir de una estimación econométrica de la elasticidad a_k entre k factores y el costo de la provisión de los servicios municipales, siendo $x_i^k - X^k$ la diferencia entre el valor del factor k para la jurisdicción i y el valor que ese factor toma en promedio para todos los municipios.⁶⁰
- ♦ La necesidad de gasto estimada para cada municipio se calcula como la suma de los productos de la norma por función de gasto y el número de clientes que para dicha función de gasto se cuentan en el municipio (C_{ij}), cantidad que se multiplica por el ajuste por diferencia en costos.

En segundo lugar, se trató de estimar un sistema de gastos representativos de los municipios ecuatorianos a través de una regresión de corte transversal.

58 Las funciones de gasto que se contemplaron fueron: gastos corrientes; agua potable y alcantarillado; urbanización y embellecimiento; obras públicas de transporte, vías e infraestructura; construcciones y edificaciones; hospitales, centros de asistencia social y salud; otros gastos de inversión. Al igual que en las demás estimaciones, no se consideraron los gastos realizados por los municipios que no están claramente relacionados con las competencias que les asigna la ley, y cuya razón de figurar en las estadísticas aquí analizadas fue la presencia de convenios de concurrencia con otros niveles de gobierno.

59 En este ejercicio, se usó una proyección lineal de los gastos basada en la evolución histórica de los mismos entre 2000 y 2014. El número total de clientes distingue entre funciones de gasto que benefician al conjunto de la ciudadanía, en cuyo caso fue la población nacional total, y las funciones que únicamente benefician a los habitantes de las ciudades, en cuyo caso fue la población urbana.

60 El vector incluyó como variables de ajuste la población, la proporción de la población entre 15 y 64 años, la tasa de población urbana y la densidad poblacional (ver Anexo IV). Asimismo, se incluyeron dummies regionales, y la capacidad fiscal para contrarrestar un posible efecto ingreso, i.e. la posibilidad de que los mayores gastos de los GAD no se deban a diferencias en el costo de la provisión de servicios sino a que han dispuesto de mayores ingresos.

Para ello, se partió de una identificación de los factores que podrían ejercer una influencia bien sea sobre las necesidades de los distintos cantones o sobre el costo diferencial que tiene la prestación de los servicios públicos que son competencia de los municipios (ver Anexo V). El modelo utilizado queda resumido en la siguiente ecuación:

$$y_i = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k \ln(X_k) + \varepsilon_i$$

Dónde:

- ♦ La variable dependiente y_i es el logaritmo del ratio entre el gasto promedio del municipio i entre 2011 y 2014 y la población del municipio en cuestión⁶¹
- ♦ X_{1i} a X_{ki} son los k regresores que fueron seleccionados de acuerdo a la vinculación de estas variables con las competencias de los municipios ecuatorianos, y a la disponibilidad de datos estadísticos a nivel subnacional (ver Anexo V)
- ♦ β_k son los parámetros estimados
- ♦ ε_i es el término de error

En las estimaciones se controló por problemas de heterogeneidad y heteroscedasticidad, y para reducir los sesgos resultantes de la no inclusión de factores no observables se recurrió al uso de variables dicotómicas para cada provincia y región. También se incluyó entre las variables dependientes una estimación de la capacidad fiscal per cápita de los municipios, cuya razón de ser fue contrarrestar un eventual efecto ingreso, i.e. la posibilidad de que la variación en los gastos de los GAD no se deba a diferencias en sus necesidades o en el costo de la provisión de los servicios.

61 La variable dependiente se definió como el promedio del gasto per cápita en tres años con el objeto de limitar el impacto que tendría la decisión puntual por parte de un municipio de aumentar su nivel de gasto para recibir mayores transferencias de igualación en el futuro. Inevitablemente, la estimación de las necesidades de gasto (y por tanto el cálculo de las transferencias de igualación) a partir de la evolución histórica del gasto tiende a generar incentivos perversos, que esta elección de variable dependiente trata de mitigar.

cios, sino a diferencias en los ingresos de los que por una o por otra razón hayan dispuesto.⁶²

En tercer lugar, se recurrió a un modelo de datos de panel con efectos fijos, que además de explotar la información que provee la dimensión temporal de los datos, permite controlar por la presencia de diferencias inobservables e invariantes entre los municipios. Sin embargo, un inconveniente de la aplicación de este método al caso ecuatoriano es que son pocas las variables desagregadas a nivel subnacional para las que se dispone de datos con una frecuencia anual. Por tanto, se pudo incorporar un menor número de variables en las estimaciones con datos de panel que en el modelo de corte transversal, lo que podría agravar un posible sesgo por variables omitidas, una desventaja a tener en cuenta a la hora de escoger el enfoque metodológico más adecuado para aproximar las necesidades de gasto. El periodo de tiempo cubierto en estas estimaciones fue de 2007 a 2013, ya que esos son los años para los que se dispone de información anual para la mayor parte de las variables incluidas en las mismas. La siguiente ecuación resume la especificación utilizada:

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k \ln(X_{k,it}) + \sum_{t=1}^{T-1} \omega_t T_{t,it} + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

Dónde:

- ◆ La variable dependiente y_{it} es el logaritmo del gasto per cápita de los municipios.
- ◆ $X_{k,it}$ representa los regresores incluidos en el modelo, y β_k son los parámetros estimados asociados a los mismos.⁶³
- ◆ $T_{t,it}$ son variables dicotómicas temporales (t-1) y ω_t son los parámetros estimados asociados a los mismos.

62 La variable de capacidad fiscal que se utilizó es la obtenida por el método de los efectos fijos (ver subsección 4.3.2).

63 Se incluyó entre las variables dependientes el rezago del logaritmo de los ingresos per cápita con el objeto de descartar el efecto ingreso arriba mencionado. En este caso, a diferencia del modelo de corte transversal, no pudimos recurrir a nuestra estimación de la capacidad fiscal, al no disponer de esta variable para todos los años del panel.

- ◆ μ_i agrupa a todos los factores invariantes en el tiempo

- ◆ ε_{it} es el término de error

Finalmente, se incluyó una especificación dinámica estimada por GMM (Arellano y Bond, 1991), que queda resumida en la siguiente ecuación:⁶⁴

$$\Delta y_{it} = \rho \Delta y_{i,t-1} + \Delta \sum_{k=1}^K \beta_k X_{k,it} + \sum_{t=1}^{T-1} \omega_t T_{t,it} + \Delta \varepsilon_{it}$$

Dónde:

- ◆ Δy_{it} es la primera diferencia de la variable dependiente para la observación i y el período t
- ◆ $\Delta y_{i,t-1}$ es la primera diferencia del rezago de la variable independiente
- ◆ $\Delta X_{k,it}$ representan las diferencias de las variables independientes.

La tabla 5.6 muestra algunos de los parámetros que caracterizan a las distribuciones de necesidad de gasto municipal generadas por la aplicación de las distintas metodologías arriba descritas, comparándolos con los correspondientes a la distribución del gasto observada en la realidad entre 2011 y 2014. En la misma puede apreciarse que el método que genera una distribución de las necesidades de gasto con menores promedio y desviación estándar es el correspondiente a las normas de gasto por cliente. En el extremo opuesto, el enfoque que genera una distribución con mayor promedio y dispersión de las necesidades de gasto es la estimación con datos de panel y efectos fijos. El contraste entre los resultados

64 Se realizó una transformación de primera diferencia para tomar en cuenta los efectos individuales de cada uno de los GADM y se utilizaron instrumentos para estimar el rezago de la variable dependiente. Esto se debe a que al aplicar primeras diferencias se genera una correlación entre los regresores y el término de error, que en caso del rezago de la variable dependiente no se puede mitigar incrementando el número de observaciones ni se puede corregir introduciendo más regresores. La solución es aplicar primeras diferencias, con lo que se elimina el término constante y los efectos individuales, pero la ecuación toma la forma MA (1). Se utilizan instrumentos para la variable dependiente utilizando el segundo y tercer rezago ya que se encontraron posibles indicios de un proceso AR (1). (Arellano and Bond 1991)

TABLA 5.6: Comparación Estimaciones Necesidades de Gasto

	Gasto promedio per cápita (2011-2014)	Norma de gasto por cliente	Norma de gasto por cliente ajustado por vector de costos	Corte transversal	Modelo efectos fijos	Modelo dinámico (GMM)
Promedio	297,5	151,1	149	285,6	364,9	260,8
Desv. estándar	256,2	14,1	12,3	224,8	610,1	270,6
Max/Mínimo	23,1	1,5	1,4	20,3	152,2	17,2

que genera la aplicación de estos dos enfoques metodológicos se debe principalmente a la estimación de las necesidades de gasto de los municipios que reciben transferencias adicionales por la explotación de recursos naturales en su territorio: al definirse sobre la base de una norma de gasto homogénea, el método de las normas de gasto por cliente ignora el efecto de estos recursos adicionales sobre el gasto, mientras que el modelo de efectos fijos tiende a exagerarlo.

Por el contrario, el método de la regresión de corte transversal y el modelo dinámico con datos de panel genera resultados relativamente parejos, con un promedio y desviación estándar de las necesidades de gasto per cápita de los municipios del país similares y un índice de correlación entre ambas distribuciones de 0.95. La concordancia entre las estimaciones obtenidas por esos dos métodos queda evidenciada en panel izquierdo del Gráfico 5.16, en el que la mayor parte de las observaciones se ubican cerca de la diagonal. En cambio, el índice de correlación entre la distribución generada por los métodos econométricos y el de las normas de gasto por cliente es algo menor (0.87), tal y como pone de manifiesto la distancia entre buena parte de las observaciones y la diagonal en el panel derecho del Gráfico 5.16.

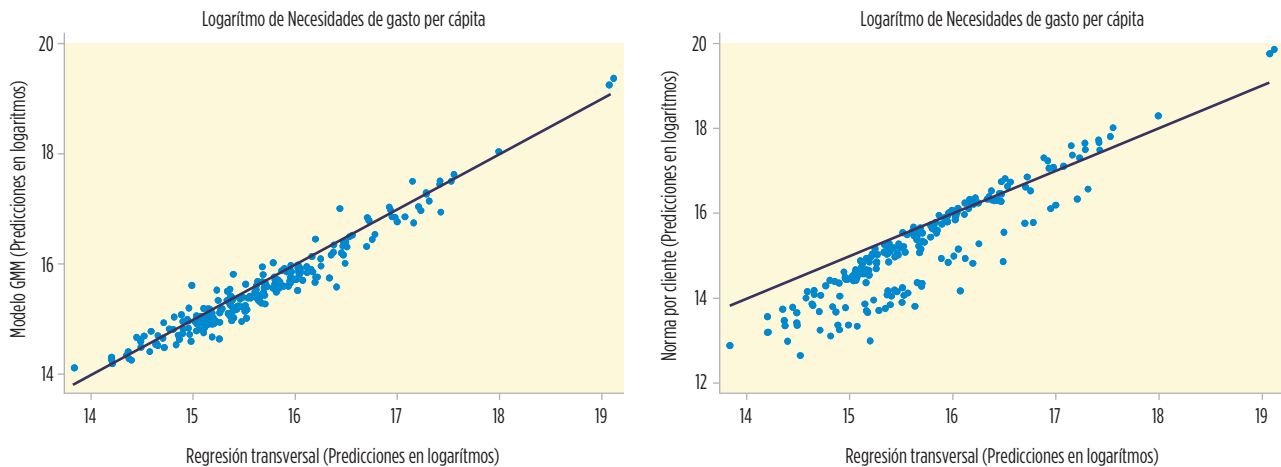
El enfoque que se utiliza más adelante para aproximar las necesidades de gasto de los municipios, y de este modo simular la distribución que tendría una transferencia explícita de igualación, es el de la regresión de corte transversal. Las razones por las que

se escogió este enfoque son las siguientes. Primero, genera resultados intermedios para los municipios del país que obtienen recursos adicionales por la explotación de recursos naturales no renovables en su territorio. Por tanto, la adopción de este enfoque no penaliza en exceso a estos municipios, como haría el método de las normas de gasto por cliente, ni sobreestima sus necesidades de gasto, como parece hacer el modelo de efectos fijos con datos de panel. Segundo, la regresión de corte transversal permite incluir un mayor número de variables al modelo, reduciendo el potencial sesgo por variables omitidas que otros enfoques podrían generar dada la reducida disponibilidad de datos con frecuencia suficiente como para ser incluidos en las estimaciones con datos de panel. Tercero, los resultados de la regresión de corte transversal son más robustos que los generados por los otros métodos, tal y como sugiere la alta correlación de la distribución de necesidades de gasto per cápita que genera con la resultante de la aplicación de un modelo dinámico con datos de panel.

Estimación de la capacidad fiscal de los municipios ecuatorianos

Tal y como se menciona más arriba, la metodología recomendada por la literatura para estimar la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales consiste en generar un sistema tributario representativo. Sin embargo, en el caso ecuatoriano la aplicación de esta metodología no es factible dada la limitada oferta de datos estadísticos sobre las bases de los distintos

GRÁFICO 5.16: Comparación de Resultados



Fuente: Cálculos propios.

tributos generados por los municipios. Por ejemplo, tan solo un número reducido de los municipios del país mantiene sistemas catastrales actualizados, con lo que la información de base de la que se dispone para calcular el potencial recaudatorio de los impuestos prediales es muy parcial. Teniendo en cuenta esta limitación, se aplicaron los siguientes métodos de estimación: (i) ingresos históricos ajustados por diferencias en las bases tributarias; (ii) uso del valor agregado bruto municipal como proxy de las bases tributarias; (iii) análisis econométrico (modelos con datos de panel estático y dinámico, y método de la frontera estocástica de posibilidades de producción).

El método de los ingresos históricos parte de la aproximación del esfuerzo fiscal que ejercen los municipios en la generación de todas sus fuentes de recursos con la excepción de las transferencias de igualación (Boex y Martínez-Vazquez, 2004). La medida de esfuerzo fiscal aquí utilizada es el ratio entre el promedio de los ingresos per cápita que para cada fuente de recursos generó cada municipio en los últimos años (excluyendo los recursos obtenidos por ambos componentes del Modelo de Equidad Territorial) y el promedio de los ingresos per cápita que de esa fuente obtuvo el conjunto de los municipios del país durante el mismo

periodo.⁶⁵ Un valor superior a 1 evidencia una capacidad de generación de ingresos superior al promedio, y un valor menor que 1 lo contrario. Posteriormente, el esfuerzo fiscal se multiplica por la recaudación per cápita proyectada a nivel nacional para cada fuente de ingreso, obteniendo así una primera estimación de la capacidad fiscal de los municipios.⁶⁶

Al igual que el método de la norma de gasto por cliente descrito en la anterior subsección, esta primera metodología aplica un ajuste que pretende capturar la influencia de una serie de variables sobre el tamaño de las bases tributarias locales, y por tanto

65 Uno de los problemas de la metodología de los ingresos históricos es que podría premiar a los municipios que optan por aplicar un menor esfuerzo fiscal, lo que a su vez podría generar incentivos para que los municipios relajen su empeño en desarrollar fuentes de ingresos propios. Precisamente para minimizar este riesgo, el esfuerzo fiscal se calcula sobre la base de promedios históricos (en este caso entre 2011 y 2014), reduciendo así el efecto que tendría la decisión puntual de un municipio de relajar su esfuerzo fiscal en un determinado año sobre la estimación de su capacidad fiscal, y por tanto sobre las transferencias de igualación que recibirá en el año subsiguiente.

66 A la hora de realizar esta proyección, se tuvo en cuenta el impacto que presumiblemente tendrá la desaceleración por la que atraviesa la economía ecuatoriana sobre los ingresos percibidos por los gobiernos subnacionales. En este ejercicio, se asumió que los ingresos per cápita caerán un 1% con respecto al promedio registrado entre 2011 y 2014. Se consideraron igualmente otros escenarios alternativos, como una proyección lineal a partir de la evolución de los ingresos entre 2000 y 2014, que se desestimó debido al contexto económico actual. En cualquier caso, pudo comprobarse que el impacto de escoger entre una y otra proyección sobre el cálculo de la brecha fiscal (y por tanto sobre el reparto de una eventual transferencia de igualación) es relativamente menor.

sobre la capacidad fiscal de los municipios. Teniendo en cuenta este ajuste, el método de los ingresos históricos ajustado queda resumido en las siguientes ecuaciones:

$$Esfuerzo_{ij} = \frac{\frac{IngrMun_{ij}}{P_i}}{\frac{IngrTot_j}{PobTot_j}}$$

$$Ajuste\ base_i = 1 + \sum_{k=1}^K a_k * (X_i^k - X^k) / X^k$$

$$CF_i = Ajuste\ Base_i * \sum_j^{Func} (Esfuerzo_{ij} * Recaud_proj_j)$$

Dónde:

- ♦ i es el índice asignado a cada uno de los municipios, y j es cada una de sus fuentes de ingresos.
- ♦ $Esfuerzo_{ij}$ aproxima el esfuerzo fiscal que ejerce el municipio i en la generación del ingreso j .
- ♦ El vector de ajuste ($Ajuste\ Base_i$) se obtiene a partir de una regresión que estimó la elasticidad (a_k) entre k factores y los ingresos propios locales, siendo X^k el valor promedio que toman estas variables (ver Anexo VI).⁶⁷
- ♦ La capacidad fiscal estimada para cada municipio se obtiene sumando los productos entre el esfuerzo fiscal y la recaudación proyectada para cada fuente de ingresos, cantidad que a su vez se multiplicó por los valores generados por el vector de ajuste de las bases tributarias locales.

El segundo método aquí aplicado parte del supuesto de que el valor agregado bruto de cada municipio constituye una proxy razonable del tamaño de su base tributaria. En este sentido, cabe mencionar que, a diferencia del PIB, el valor agregado bruto municipal (VABM) no considera derechos arancelarios, impuestos o subvenciones a bienes importados,

67 Las variables que se incluyeron en este vector de ajuste son el valor agregado bruto municipal, la población, la densidad poblacional, variables dicotómicas para municipios fronterizos y capitales provinciales, y variables dicotómicas regionales.

ni IVA, que no tienen una incidencia en la base tributaria municipal, lo que mejora la calidad de esta variable como proxy.⁶⁸ De acuerdo a esta metodología, la capacidad fiscal de cada municipio se calcula como el producto entre su valor agregado bruto y la tasa impositiva promedio en el país. A su vez, esa tasa impositiva promedio se obtiene como el ratio entre los ingresos propios recaudados por el conjunto de los municipios ecuatorianos y la suma del valor agregado de todos los municipios del país.⁶⁹

$$CF_i = \left(\frac{Ing_recaud_{tot}}{VAB_{tot}} \right) * VABM_i + Transferencias_i$$

Dónde:

- ♦ Ing_recaud_{tot} captura los ingresos propios totales recaudados en promedio por los municipios ecuatorianos entre 2011 y 2014.
- ♦ VAB_{tot} es el promedio del valor agregado bruto del total de municipios ecuatorianos entre 2007 y 2013, periodo para el cual se dispone de datos.
- ♦ $VABM_i$ es el valor agregado bruto de cada municipio, variable que se utiliza como proxy del tamaño de la base tributaria de dicho municipio.
- ♦ En las, $Transferencias_i$ no se incluye las transferencias que componen el Modelo de Equidad Territorial.

En tercer lugar, se aplicaron varias técnicas econométricas para estimar los ingresos propios que potencialmente podrían obtener los distintos municipios del país en función de una serie de variables exógenas con influencia sobre el tamaño de las bases tributarias locales. De acuerdo a este enfoque

68 Para evitar las distorsiones que pudieran derivarse de las fluctuaciones que presenta el VABM, se utilizó el promedio simple del mismo para los últimos años en los que existe información (2007-2013). Se trabajó con variables deflactadas para no considerar el efecto inflacionario.

69 Los ingresos propios totales de los municipios entre 2011 y 2014 ascendieron a US\$799.6 millones, mientras que el VAB promedio entre 2007 y 2013 fue de 83,496.1 millones. Así, la tasa impositiva promedio nacional utilizada en este ejercicio fue de 0.00958.

metodológico, la capacidad fiscal de cada municipio se obtendría del siguiente modo:

$$\text{Capacidad Fiscal}_i = \text{IPP}_i + \text{Transf}_i$$

Dónde:

- ◆ IPP_i es la estimación de los ingresos propios de acuerdo a los distintos métodos aplicados.
- ◆ Transf_i es el promedio de las transferencias intergubernamentales recibidas por el municipio i entre 2011 y 2014, excluyendo de dicho cómputo las transferencias correspondientes al Modelo de Equidad Territorial.

En este ejercicio se utilizó un modelo estático con datos de panel y efectos fijos, y un modelo dinámico con datos de panel, ambos con especificaciones similares a las que se utilizaron para estimar las necesidades de gasto (ver sección 4.3.1). La elección de las variables que fueron incorporadas al modelo se basó en una revisión de la literatura y en la disponibilidad de información estadística subnacional en Ecuador (ver Anexo VII).

Finalmente, se aplicó una adaptación del método de la frontera estocástica de posibilidades de producción con datos de panel para estimar la capacidad fiscal de los municipios. El principal aporte de este enfoque metodológico es que descompone el término de error en dos partes, una perturbación estocástica y un término de ineficiencia técnica, que en este ámbito de análisis puede interpretarse como la diferencia entre el ingreso que potencialmente podrían recaudar los municipios y el que efectivamente recaudan, y por tanto como una posible medida del esfuerzo fiscal que ejercen.⁷⁰ La literatura ha mode-

70 Cabe mencionar que las autoridades ecuatorianas aplican precisamente esta metodología para calcular el esfuerzo fiscal de los GAD, una de las variables que incluye la fórmula de reparto del componente B de las transferencias. La lógica de incluir esta variable en la fórmula de reparto en el caso ecuatoriano es generar incentivos para que los gobiernos subnacionales desarrollen sus fuentes de ingresos propios. Se trata, por tanto, de una lógica diferente a la de las transferencias de igualación que se discuten en este capítulo.

lado el término no estocástico de ineficiencia técnica de distintas maneras, optándose en este trabajo por el de Battese y Coelli (1995):⁷¹

$$y_{it} = \alpha + \sum_{k=1}^K \beta_k \ln(X_{k,it}) + \varepsilon_{it}$$

$$\varepsilon_{it} + v_{it} - u_{it}$$

$$v_{it} \sim N(0, \sigma^2)$$

$$u_{it} \sim N^+(0, \sigma_u^2)$$

Dónde:

- ◆ y_{it} es el logaritmo de los ingresos propios generados por el municipio i en el año t .
- ◆ X_{1t} a X_{kit} a son los k regresores que fueron seleccionados de acuerdo a la vinculación de estas variables con el tamaño de las bases tributarias locales y a la disponibilidad de datos estadísticos a nivel subnacional (ver Anexo VII).
- ◆ β_k es el vector de k parámetros a ser estimado
- ◆ v_{it} es la perturbación estocástica
- ◆ u_{it} es el término de ineficiencia técnica, que se comporta como una variable aleatoria con una distribución normal truncada con media cero y varianza σ_u^2

La Tabla 5.7 resume algunas de las principales características de las distribuciones de la capacidad fiscal que se obtienen con la aplicación de las metodologías anteriormente descritas. Tal y como puede apreciarse en la misma, los valores que toman el promedio y la desviación estándar de las distintas distribuciones son relativamente homogéneos. La excepción se encuentra en los resultados que produce el panel dinámico, cuyo promedio y dispersión son sustancialmente más altos. Esta es una de las

71 Para analizar la robustez del modelo, se comparó el resultado de su aplicación con el de otras especificaciones que la literatura han aplicado supuestos distintos sobre la distribución del término de ineficiencia técnica. El Anexo VIII presenta una discusión sobre estas especificaciones alternativas.

TABLE 5.7: Comparación Estimaciones Capacidad Fiscal

	Ingresos propios promedio per cápita (2011–2014)	IP + transf. promedio per cápita (2011–2014)	Ingresos de períodos anteriores	VAB municipal como proxy de la base tributaria	Modelo efectos fijos	Modelo dinámico (GMM)	Fromtera estocástica
Promedio	32,2	135,6	143,6	143,2	235,5	239,4	134
Desviación estándar	38	167,9	173,7	193,4	177,8	894,95	161,4
Max/Mínimo	135,1	133,5	119,4	122,2	139,6	3149,3	112,1

razones por las que se declinó usar dicho método para el cálculo de las disparidades fiscales horizontales que se utiliza en la siguiente subsección. La otra es que la variable rezagada del logaritmo de los ingresos propios incluida en esa especificación resultó no ser estadísticamente significativa, sugiriendo que los efectos dinámicos que hubieran justificado la elección de esa metodología para estimar la capacidad fiscal de los municipios son débiles (ver Anexo VII).

El análisis de robustez realizado sobre la especificación básica del método de la frontera estocástica de posibilidades de producción que se presenta en el Anexo VIII muestra que los resultados de las estimaciones no cambian sustancialmente si, a diferencia de lo que se hizo bajo el enfoque de Battese y Coelli (1995), se permite que el término de ineficiencia técnica varíe en el tiempo. Este resultado permite asumir que dicha ineficiencia técnica se comporta como un factor inobservable e invariante, y por tanto que el mismo quedaría capturado en un modelo de efectos fijos sin necesidad de estimarlo. Por esta razón, de entre las técnicas econométricas aquí exploradas, se optó por utilizar las estimaciones generadas por esta última metodología como base para calcular la brecha fiscal horizontal de los municipios.

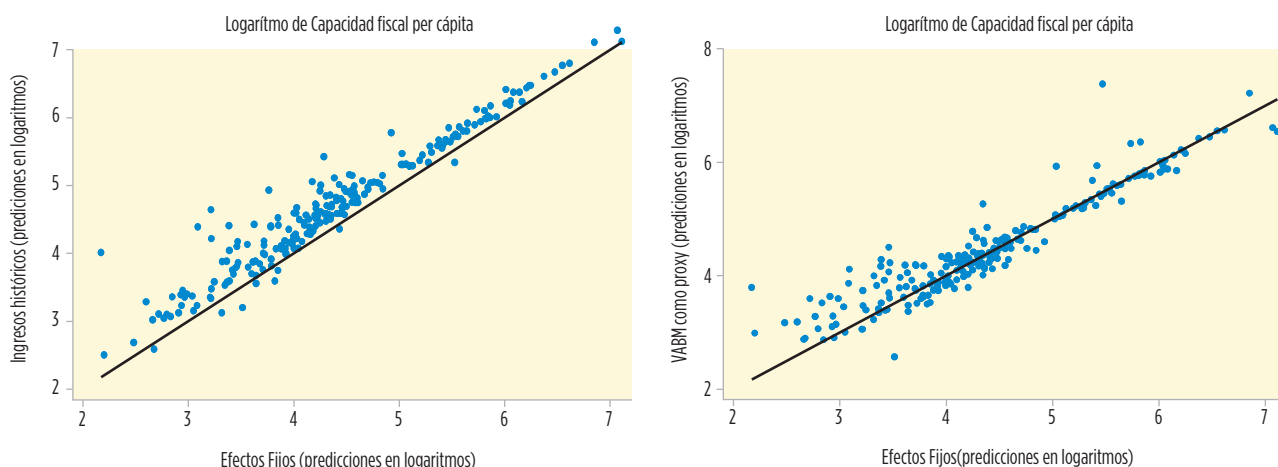
El Gráfico 5.17 permite apreciar la elevada correlación que existe entre las estimaciones generadas con el modelo de efectos fijos y los resultados de aplicar los dos enfoques no econométricos arriba descritos,

i.e. el método de los ingresos históricos ajustado (panel izquierdo) y el uso del valor agregado bruto municipal como proxy de las bases tributarias locales (panel derecho). En efecto, en ambos paneles la mayor parte de las observaciones se ubican cerca de la diagonal. Corroborando este resultado, el coeficiente de correlación entre los resultados del método de efectos fijos y el de los ingresos históricos es 0.96, mientras que aquél entre la distribución estimada por el modelo de efectos fijos y el método que usa el VAB como proxy de las bases tributarias toma un valor de 0.94. La sustitución del modelo econométrico de efectos fijos por cualquiera de los dos métodos más sencillos de estimación que se han explorado en esta sección, por tanto, no alteraría sustancialmente el cómputo de la brecha fiscal de los municipios ecuatorianos utilizado en el análisis que se aborda a continuación.

Propuesta de reforma

La introducción de una transferencia explícita de igualación requeriría la elección de los métodos que se utilizarían para calcular las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los municipios, justificando el análisis que se presentó en las anteriores subsecciones. Sin embargo, la elección de las metodologías con las que estimar la brecha fiscal de los gobiernos subnacionales ecuatorianos no es el único elemento a considerar en el diseño de una eventual reforma, que también requeriría tomar decisiones al respecto

GRÁFICO 5.17: Comparación de Resultados



Fuente: Cálculos propios.

de: (i) los criterios de distribución a aplicar en función de las disparidades fiscales horizontales de los GAD; (ii) el monto total de los fondos de igualación; (iii) el momento en el que abordar la reforma y la gradualidad con la que implementarla teniendo en cuenta la posible oposición que podría generar por parte de los municipios que perderían recursos con el cambio.

Hay varios criterios de distribución que podrían utilizarse para instrumentar el reparto de una transferencia explícita de igualación. Una primera posibilidad sería aplicar una distribución mini-max, criterio que beneficiaría únicamente a los municipios que presenten mayores desequilibrios entre capacidad fiscal y necesidades de gasto. Por este método, un primer paso sería destinar recursos al municipio que presente la máxima disparidad fiscal hasta llevarlo al punto en el que alcance al municipio que presente la segunda brecha fiscal más elevada. Posteriormente, se haría lo mismo con esos dos municipios hasta alcanzar al tercer municipio con la brecha más alta, y así sucesivamente hasta agotar los recursos que el Gobierno decida destinar a igualación. De este modo, se concentraría el uso de los recursos disponibles para igualación en los municipios que por

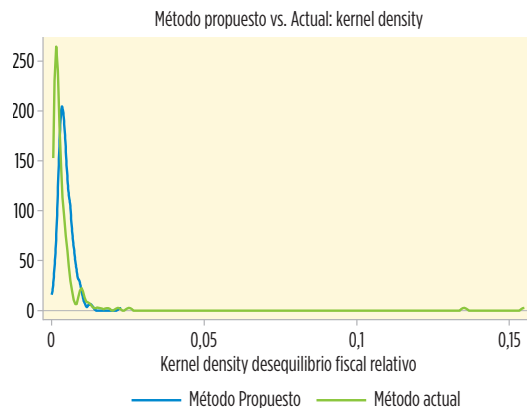
sus características estructurales presentan brechas extremas entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal.

Una segunda posibilidad es adoptar un criterio de distribución proporcional, asignando los fondos de igualación en proporción al tamaño de la brecha fiscal de los municipios. La transferencia recibida por cada municipio i (de un total de N municipios) se calcularía siguiendo los siguientes pasos:

1. $Desequilibrio\ fiscal_i = Necesidades\ de\ gasto_i - Capacidad\ fiscal_i$
2. $Desequilibrio\ fiscal\ relativo_i = \frac{Desequilibrio\ fiscal_i}{\sum_i^N Desequilibrio\ fiscal_i}$
3. $Transf.municipio_i = Desequilibrio\ fiscal\ relativo_i * Fondo\ de\ igualación$

Con el objeto de valorar las implicaciones que tendría la introducción de una transferencia explícita de igualación en el caso ecuatoriano, se simuló los resultados que tendría la adopción de un criterio de distribución proporcional al tamaño de las brechas fiscales estimadas por la combinación de mé-

GRÁFICO 5.18: Distribución de Ingresos bajo el Sistema Propuesto vs. el Actual



	Distribución Recursos					
	IP	IP+Ley 010 Y 047	Comp A	N. Transf.	Comp B	Propuesta
Prom.	45,3	84,6	220,5	289,20	341,1	339,5
Stdev,	58,6	113,0	168,3	241,10	252,5	246,5
Min	2,6	4,6	86,6	86,6	124,2	122,5
Max	687	733	1,181	1,608	1,767	1,608
C. De Var.	1,3	1,34	0,76	0,83	074	0,73
Max/Min	268,1	158,7	13,7	18,6	14,2	13,1
Gini	0,42	0,56	0,33	0,37	0,33	0,33

Fuente: cálculos propios.

todos anteriormente seleccionados.⁷² El monto total de las transferencias que en esta simulación se distribuyen es el mismo al que ascendió el componente B del Modelo de Equidad Territorial en 2014. Esta elección se justifica por el hecho de que, tal y como ya se enfatizó anteriormente, dicho componente de las transferencias es el que de manera más clara persigue un objetivo de equidad horizontal.

El Gráfico 5.18 sugiere que la distribución de los recursos que los municipios obtendrían con la transferencia propuesta no difiere sustancialmente de la distribución del monto B de las transferencias. De hecho, tal y como puede apreciarse en el panel derecho de dicho gráfico, la sustitución del Componente B por una transferencia explícita de igualación apenas modificaría los valores de los principales parámetros de la distribución final de los recursos a disposición de los municipios. Con la reforma no se producirían cambios significativos en el coeficiente de variación, en el ratio entre el máximo y el mínimo, o en el índice de Gini de la distribución. Por lo tanto, no se puede argumentar que basar el reparto del Componente B en la brecha fiscal y no en las variables actualmente incluidas en la fórmula del Modelo

de Equidad Territorial fortalecería el potencial redistributivo del sistema ecuatoriano de transferencias intergubernamentales.

Lo anterior no implica que una reforma como la que aquí se propone no generaría una reasignación de los recursos públicos entre municipios, sino que dicha reasignación no alteraría sustancialmente la forma final de la distribución de los ingresos municipales. De hecho, con el cambio habría ganadores y perdedores, y para valorar las implicaciones del mismo es necesario aclarar qué características tienen los municipios que entrarían en cada una de estas categorías. La Tabla 5.8 evidencia que el 67% de los municipios que ganarían con la reforma son en promedio más pequeños que el 33% de los que perderían (población promedio de 19,634 hab. vs. 172,320 hab.), y que presentan un menor nivel de urbanización (34,92% vs. 47,5%). También se aprecia que los municipios que ganarían tienen en promedio un mayor índice de necesidades básicas insatisfechas que los que perderían, y que su nivel de gasto per cápita es igualmente mayor. La diferencia en los ingresos propios per cápita de ambos grupos de municipios no resulta ser estadísticamente significativa.

El Gráfico 5.19 confirma que la reforma beneficiaría a los municipios de menor tamaño. Ello se debe a

⁷² Es decir, regresión de corte transversal para las necesidades de gasto, y regresión con datos de panel y efectos fijos para la capacidad fiscal.

TABLA 5.8: Ganadores y Perdedores

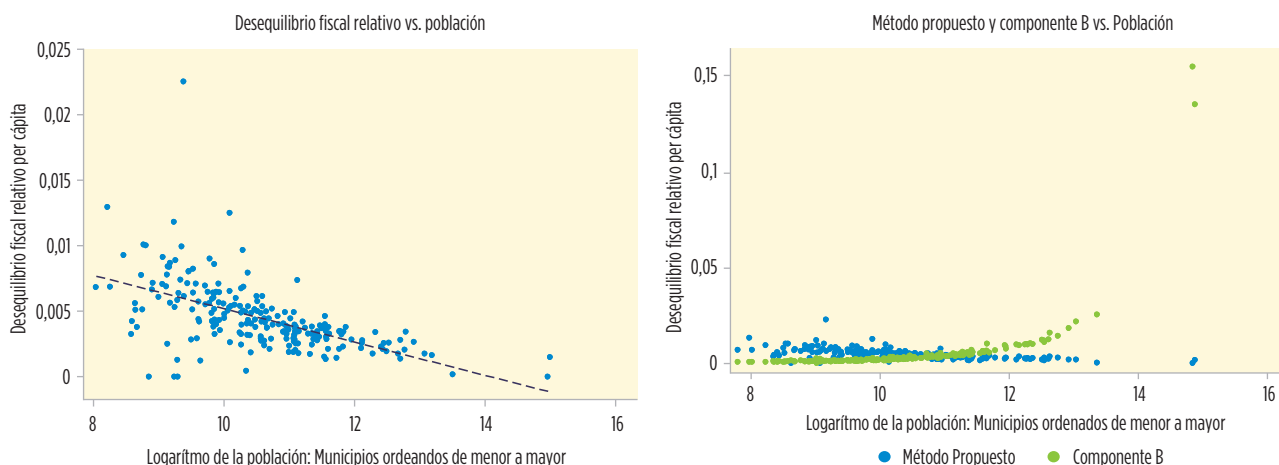
Municipios	Proporción	Población	Tasa Urbana	NBI	Ingresos propios per cápita	Gastos totales per cápita
Ganadores	67%	19.634	34,92%	75,37	63,56	316,01
Perdedores	33%	172.320	47,51%	70,32	54,31	201,13
Diff		-152.686	-12,6%	5,04	-10,20	114,88
Test de medidas H0: diff=0		P = 0.000	P = 0.000	P = 0.014	0.243	0.000

Fuente: cálculos propios.

la correlación negativa que existe entre la brecha fiscal y el tamaño poblacional de los municipios (panel izquierdo). Por su parte, el panel derecho del Gráfico 5.19 compara la participación relativa de los municipios (ordenados de menor a mayor tamaño) en el reparto de la hipotética transferencia de igualación, y del actual componente B. Puede apreciarse que mientras que la participación relativa del componente B tiende a aumentar a medida que aumenta el tamaño de los municipios, esta relación desaparece cuando se mira a la nueva transferencia a repartir de acuerdo a las brechas fiscales.

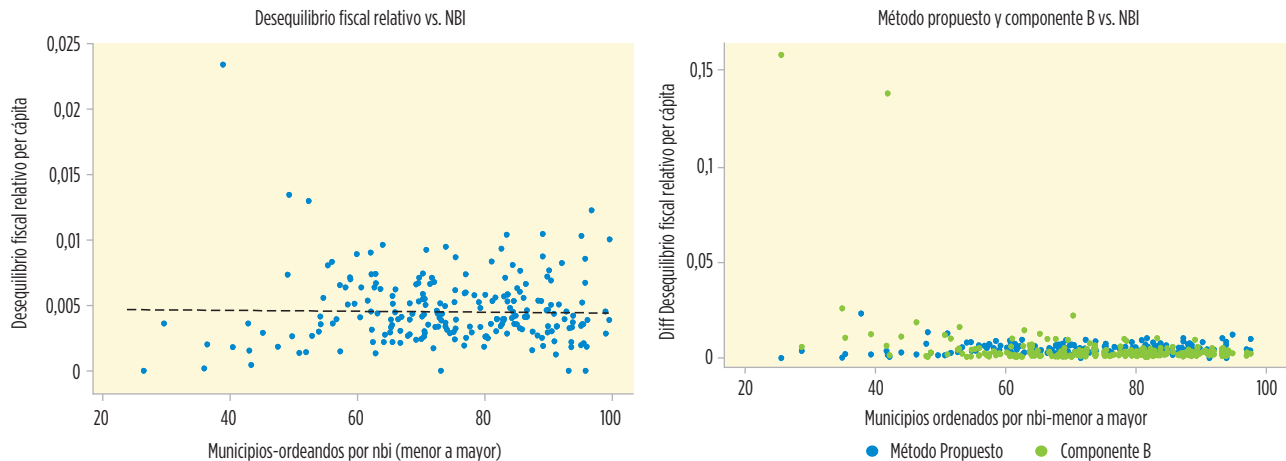
Ya se ha mencionado que la reforma propuesta también beneficiaría a los municipios que presentan mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI), a pesar de que la reforma que se está proponiendo no incluye esta variable en la fórmula de reparto. Sin embargo, tal y como puede apreciarse en el panel izquierdo del Gráfico 5.20, la correlación entre el desequilibrio fiscal relativo y las NBI es débil. Por esta razón, si se ordena a los municipios de acuerdo a su NBI, las divergencias entre la participación en las transferencias de igualación que se producen bajo el esquema actual y el propuesto no

GRÁFICO 5.19: Municipios Ordenados de Acuerdo a su Población



Fuente: cálculos propios.

GRÁFICO 5.20: Municipios Ordenados de Acuerdo a sus NBI



Fuente: cálculos propios.

presentan pautas claras de comportamiento claro (panel derecho Gráfico 5.20). En otras palabras, no puede afirmarse que la introducción de una transferencia explícita de igualación redistribuiría un volumen importante de recursos hacia los municipios con mayores NBI, lo que no resulta sorprendente dado que, tal y como se mencionó anteriormente, la mayor parte de las dimensiones que mide la pobreza por NBI está débilmente relacionada con las responsabilidades de gasto de los municipios.

El análisis que precede exploró las implicaciones que tendría cambiar la fórmula de distribución del componente B para convertirlo en una transferencia explícita de igualación. En las simulaciones que se llevaron a cabo, por tanto, el criterio que se adoptó para determinar el monto agregado de los fondos de igualación es el que rige en la actualidad para el componente B de las transferencias. Este supuesto se justificó por el hecho de que dicho componente del sistema ecuatoriano de transferencias intergubernamentales es el que persigue de manera más clara una meta de equidad interterritorial. Sin embargo, cabe preguntarse si se trata de una norma idónea, y si en el contexto de la reforma que se está explorando convendría plantear la posibilidad

de adoptar un criterio alternativo para determinar el monto total de los fondos a distribuir por concepto de equalización fiscal.

Este capítulo ya ha enfatizado que, al calcularse como un residuo, el monto B de las transferencias tiene un comportamiento mecánicamente procíclico. Por ende, una reforma que mantenga este criterio para determinar el monto total de los fondos de igualación tendería a favorecer a los GAD con mayores desequilibrios entre necesidades de gasto y capacidad fiscal durante periodos en los que crecen los ingresos del gobierno central, pero a perjudicarles en momentos de ajuste. Lo anterior tiene varias implicaciones. Primero, que las transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales que por sus características estructurales parten de una situación fiscal más débil serían más volátiles que aquéllas destinadas a jurisdicciones con mayor capacidad de cubrir sus necesidades de gasto con ingresos propios. Segundo, que estos municipios en una situación fiscal más vulnerable serían también los más afectados por cambios de ciclo en la economía del país o por caídas en la cotización del crudo.

Sería conveniente, por tanto, explorar criterios alternativos que den una mayor estabilidad a los


fondos de igualación, y que contribuyan a desvincularlos (al menos parcialmente) de la evolución coyuntural de la economía ecuatoriana y de los precios del petróleo. Una primera posibilidad sería modificar la norma que determina el monto agregado de las transferencias intergubernamentales. Sin embargo, la mayor estabilidad que una reforma en esta línea daría a las finanzas subnacionales se haría a expensas de las finanzas del gobierno central, y por tanto difícilmente sería aplicada y no necesariamente sería deseable. Una segunda opción sería estabilizar los fondos de igualación a expensas de otro componente de las transferencias a los gobiernos subnacionales, sin modificar el monto agregado de las mismas. Por ejemplo, podría pensarse en vincular las transferencias que compensan por la explotación de petróleo en los GAD al precio de dicha materia prima, y no solo a la producción como se hace bajo el sistema actual. De este modo, en periodos en los que caen los precios del crudo se liberarían recursos que podrían destinarse al fondo de igualación, contribuyendo así a mitigar parcialmente el comportamiento procíclico que actualmente caracteriza al componente B del Modelo de Equidad Territorial.

Alternativamente, podría explorarse la posibilidad de permitir que el componente A de las transferencias sea el que absorba el impacto de los cambios de tendencia en las finanzas públicas nacionales, como contrapartida de lo cual se estaría estabilizando el comportamiento de los fondos de igualación. Tal y como se describió anteriormente, la razón de ser del componente A fue garantizar que los GAD recibirían un volumen de transferencias al menos igual al que recibieron en 2010, y de este modo mitigar la oposición que hubiera podido suscitar el COOTAD. Esa garantía podría interpretarse de una manera más amplia, asegurando a los GAD que la suma del componente A y de la transferencia de igualación (actual componente B) no podrá caer por debajo del monto recibido en 2010. La propuesta sería que el monto del componente B (a repartir de acuerdo a las dispa-

ridades fiscales horizontales) sea el que evoluciona de manera estable en función de los objetivos que se marquen las autoridades en materia de igualación, y el componente A (a repartir en proporción a los recursos que los GAD recibieron en 2010) sea el que se mueve en línea con la evolución de los ingresos permanentes y no permanentes del gobierno central.

En cualquier caso, resulta fundamental tener en cuenta la economía política de la eventual introducción de una transferencia explícita de igualación dado que todo cambio en los criterios de reparto de las transferencias generaría ganadores y perdedores. Esta consideración podría ser particularmente relevante en el caso concreto de la reforma que se está proponiendo dado que, tal y como se enfatizó anteriormente, los perdedores serían los municipios más grandes y urbanizados, presumiblemente aquellos que tienen una mayor influencia política en el país. Con el objeto de moderar la posible oposición de estos GAD a este cambio, una opción sería abordar la reforma gradualmente, y una vez que la economía ecuatoriana haya superado la desaceleración por la que atraviesa en la actualidad. De este modo, se daría más tiempo a los municipios que perderían recursos para adaptarse al cambio, y se otorgaría un cierto espacio para que desarrollen sus fuentes de ingresos propios y compensen las menores transferencias que recibirán. Otra ventaja de este enfoque gradual sería la de dar tiempo para abordar el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales que obtendrían más recursos con la reforma, i.e. los de menor tamaño y nivel de urbanidad. De este modo se aumentaría la capacidad de ejecución de estos municipios, mitigando el riesgo de que la reforma propuesta resulte en un uso más ineficiente de los recursos distribuidos por el sistema de transferencias.

Finalmente, un último aspecto de la reforma a tener en cuenta es que con la sustitución del Componente B por una transferencia explícita de igualación se eliminarían los incentivos que generaba la inclusión en la fórmula de reparto de variables relacionadas con



el esfuerzo fiscal de los GAD y con el cumplimiento por su parte de los objetivos de desarrollo del país. Dado que la eliminación de este incentivo podría ser contraproducente para el funcionamiento del sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales, una posibilidad sería añadir un componente adicional de las transferencias destinado exclusivamente a premiar a los GAD que tengan un mejor comportamiento en estos dos ámbitos. Para diseñar este nuevo componente, que debería estar claramente diferenciado de la transferencia de igualación, sería conveniente evaluar la medida en la que la inclusión de las dos variables antes mencionadas en la fórmula de reparto del Componente B tuvo un impacto sobre el comportamiento y la adopción de buenas prácticas por parte de los GAD. En caso contrario, podría pensarse en prescindir de esta transferencia adicional, o de explorar criterios alternativos para fortalecer el esquema de incentivos que con la reforma se introduzca.

Conclusión

En este capítulo se ha analizado al sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales desde el prisma de la literatura sobre igualación fiscal. En un primer lugar, se pasó revista a dicha literatura, comparándose el modelo que desarrolla con el esquema vigente en el Ecuador. En segundo lugar, se calculó el efecto igualador que tienen los distintos componentes de las transferencias a los GAD, y se describió cuál ha sido su evolución a lo largo de los últimos 15 años. En tercer lugar, se valoraron los elementos que deberían ser tomados en cuenta para el diseño de una reforma al sistema actual que introduzca una transferencia explícita de igualación basada en la estimación de las brechas fiscales que presentan los gobiernos subnacionales del país.

El componente B del Modelo de Equidad Territorial es el más parecido a una transferencia de igualación dentro del esquema ecuatoriano de finanzas subnacionales. En efecto, dicho componente persigue

principalmente objetivos de equidad interterritorial, y su reparto se basa en la aplicación de una fórmula en la que las variables con mayor ponderación capturan necesidades relativas. No obstante, existen divergencias entre el funcionamiento del Componente B y el modelo prescrito por la literatura. Primero, las variables incluidas en la fórmula de reparto están débilmente relacionadas con las competencias de los gobiernos subnacionales (especialmente en el caso de las provincias), con lo que es difícil argumentar que el componente B ecualiza por las necesidades de gasto de los mismos. Segundo, el componente B no incluye ninguna variable que ecualice por la presencia de diferencias horizontales en la capacidad fiscal de los GAD. Tercero, la fórmula de reparto incluye algunas variables que pretenden generar incentivos adecuados, pero que no están relacionadas con las brechas fiscales horizontales que genera el sistema. Cuarto, el comportamiento del componente B es mecánicamente procíclico, y por lo tanto tiende a reducir la desigualdad en los ingresos de los GAD principalmente durante periodos en los que aumentan los ingresos totales del sector público, bien sea porque la economía gana dinamismo o por la evolución de los precios del crudo.

Con el objeto de diseñar una reforma que introduzca una transferencia explícita de igualación en Ecuador, se compararon los resultados de la aplicación de varias metodologías para estimar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los municipios, y por tanto las brechas fiscales horizontales que genera el sistema. Sobre la base de los enfoques metodológicos recomendados, se realizó igualmente una simulación de los resultados que tendría un reparto proporcional de las transferencias del Componente B en función de las brechas fiscales estimadas. Esa simulación evidenció que la introducción de una transferencia explícita de igualación tendería a favorecer a los municipios de menor tamaño poblacional y nivel de urbanidad, a expensas de los municipios más grandes y urbanizados del país. Es

de prever, por tanto, que el modelo propuesto tendería a generar la oposición de este segundo grupo de municipios, consideración a tener en cuenta a la hora de decidir sobre el momento en el que introducir la reforma y la gradualidad con la que implementarla. Otro elemento importante que debería contemplarse en el diseño de una eventual reforma

es el criterio con el que determinar el monto total de los fondos de igualación, siendo deseable superar la prociclicidad que caracteriza al comportamiento del Componente B. En vez de determinarse como un residuo, el monto agregado de la nueva transferencia debería reflejar el estándar de igualación al que pretendan converger las autoridades.




6

Conclusión

La monografía que se cierra con este capítulo ha analizado al proceso de descentralización fiscal ecuatoriano, prestando especial atención a la evolución reciente de las finanzas subnacionales en el país y al funcionamiento de su sistema de transferencias intergubernamentales. Este estudio es relevante por varias razones. Primero, la experiencia ecuatoriana apenas ha sido considerada por la amplia literatura sobre federalismo fiscal, vacío que esta publicación contribuye a cubrir. Segundo, a lo largo de la última década se introdujeron cambios sustanciales en el modelo de organización territorial del Estado ecuatoriano, constituyendo este estudio una de las primeras investigaciones sobre los efectos que han tenido las reformas recientes. Tercero, el gasto público ejecutado a nivel subnacional en Ecuador ha alcanzado un volumen lo suficientemente importante como para justificar la realización de un análisis sobre los usos a los que se han destinado estos recursos. Cuarto, el sistema ecuatoriano de transferencias intergubernamentales presenta algunas particularidades que lo convierten en un caso de estudio interesante para la incipiente literatura sobre ecualización fiscal en América Latina.

El valor añadido de este trabajo de investigación se deriva principalmente de la compilación y estudio de una extensa base de datos sobre las finanzas de las provincias y los municipios ecuatorianos entre 2000 y 2014, tarea que fue posible gracias a la inestimable colaboración del Ministerio de Finanzas y del BDE. A partir de esa base de datos, y a diferencia del enfoque fundamentalmente cualitativo de la mayor parte de los trabajos existentes sobre el proceso de descentralización ecuatoriano, esta publicación se sustenta en un minucioso análisis cuantitativo.

Uno de los puntos que se enfatizaron en el capítulo II es que la principal contribución de la Constitución de 2008 y del COOTAD de 2010 fue la clarificación de las responsabilidades de gasto de los distintos niveles de gobierno. En efecto, la progresiva y obligatoria asignación de competencias exclusivas a las provincias, municipios, y juntas parroquiales dio orden al sistema de organización territorial del Estado, superando las asimetrías que lo habían caracterizado en el pasado, especialmente a raíz de la aprobación de la Constitución de 1998. Asimismo, las reformas de 2008-2010 dotaron de mayor institucionalidad al sistema con la creación del Consejo Nacional de Competencias como ente rector del mismo. Otra innovación destacable fue la nueva fórmula de cálculo de las transferencias a recibir por los GAD, que dio mayor transparencia al reparto de recursos públicos entre niveles de gobierno y priorizó la reducción de las inequidades interterritoriales que tradicionalmente han caracterizado al país.



No obstante, es difícil argumentar que la reforma ha llevado a una profundización del proceso de descentralización en Ecuador. De hecho, la Constitución de Montecristi amplió sustancialmente el universo de competencias que no pueden ser objeto de devolución a los gobiernos subnacionales, y en la práctica han sido pocas las nuevas responsabilidades de gasto que se han traspasado a los GAD. Por otra parte, y a pesar de que en términos nominales el aumento de los recursos públicos administrados por los GAD ha sido notable, si se mide en términos del PIB el gasto subnacional se ha estabilizado desde 2009, y si se mide en relación con el gasto público total ha tendido a caer a medida que los egresos del gobierno central aumentaban a un ritmo aún más pronunciado. La comparación entre los indicadores agregados del sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales y los de otros países de la región y del mundo confirman que el alcance del proceso de descentralización fiscal que se ha logrado en el país es moderado por el lado del gasto, y reducido desde la perspectiva de la recaudación de impuestos y generación de ingresos propios. Cabe destacar igualmente que Ecuador es uno de los países latinoamericanos en los que el peso de la deuda pública subnacional es menor.

Por su parte, el análisis de las finanzas provinciales (capítulo III) destacó el fuerte crecimiento de los recursos administrados por los GAD que se ubican a este nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, también se resaltó que este crecimiento ha tendido a desacelerarse en los últimos años, llegando incluso a contraerse en términos nominales hacia el final del periodo estudiado. El crecimiento del gasto provincial se explica fundamentalmente por la expansión de las transferencias intergubernamentales, toda vez que las atribuciones que en materia de recaudación tienen las prefecturas son muy limitadas. En la práctica, el único ingreso propio con un peso específico significativo es el derivado de las carreteras de peaje con las que cuentan algunas provincias de la Sierra y la Costa.

Comparando la evolución de ingresos y gastos en las tres regiones del país, se puso de manifiesto que en términos per cápita las provincias del Oriente administran un volumen de recursos sustancialmente más elevado que sus pares en el resto del país. Estas diferencias se explican por las transferencias adicionales que obtienen las provincias amazónicas por la explotación de crudo como compensación por la merma en la riqueza natural que se produce en estos territorios a medida que se extrae de los mismos un recurso no renovable del que se beneficia el país en su conjunto. En lo que respecta al endeudamiento, se aprecia un aumento significativo del mismo desde el año 2007 que fue más marcado en la región Costa que en el resto de lpaís. No obstante, al igual que en el caso de los municipios, las provincias ecuatorianas todavía tienen un margen importante para endeudarse sin llegar a toparse con el límite establecido por la Ley.

Los municipios ejecutan una proporción del gasto subnacional muy superior a las provincias, reflejando la mayor importancia que tiene este nivel de gobierno en el modelo de organización del Estado ecuatoriano. Ello se debe a que reciben mayores transferencias que las provincias, pero también a que los municipios han tenido un margen de maniobra más amplio para desarrollar sus fuentes de ingresos propios. No obstante, el capítulo IV también encuentra que la capacidad de generar ingresos propios no está repartida homogéneamente en el país, y que son los municipios de mayor tamaño (y por tanto los más urbanizados) los que en términos per cápita obtienen más recursos por esta vía gracias al mayor tamaño de las bases tributarias en sus territorios, tendencia que justifica la articulación de un esquema de ecualización fiscal también por el lado de los ingresos.


Por el lado del gasto, el capítulo IV evidencia la existencia de patrones de comportamiento diferenciados que parecen estar relacionados con el tamaño poblacional de los municipios ecuatorianos. Por

ejemplo, el gasto per cápita presenta una relación inversa con el tamaño poblacional en el caso de los municipios de menos de 20,000 habitantes, pero positiva para los de más de 20,000 habitantes. Lo anterior pudiera evidenciar que el sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales pone en desventaja a los municipios intermedios, que no se benefician de mayores transferencias per cápita como es el caso de los más pequeños, y que a diferencia de los grandes tienen una capacidad limitada para generar ingresos propios. Asimismo, se resaltó la existencia de una relación inversa entre el tamaño poblacional y la participación de la inversión en el gasto municipal total que podría explicarse por las economías de escala que generan los municipios más grandes en la prestación de los servicios de su competencia, por su mayor capacidad institucional, o por razones de economía política.

Otra tendencia que vale la pena mencionar es que tanto las provincias como los municipios registraron déficits relativamente importantes en 2009, coincidiendo con la crisis financiera internacional y su impacto sobre el precio de las materias primas. Lo anterior pone de manifiesto algunas vulnerabilidades del sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales que son relevantes para anticipar el efecto que podría tener el choque petrolero por el que atraviesa el país desde finales de 2014. Primero, la influencia de los movimientos que se producen en la cotización internacional del crudo sobre las finanzas públicas no se circunscribe al ámbito del gobierno central, y los gobiernos subnacionales también están expuestos a las consecuencias del derrumbe reciente en los precios del petróleo. Segundo, los gobiernos subnacionales ajustaron su nivel de gasto al cambio en los ingresos por transferencias que percibieron en 2008-09 con un rezago significativo. De replicarse esta pauta de comportamiento en el contexto actual, los GAD volverían a presentar déficits, lo que tendría implicaciones para el proceso de ajuste fiscal que han emprendido las autoridades nacionales.

Esta publicación otorga una especial atención a la distribución de las transferencias del Gobierno central hacia los GAD, análisis cuya justificación es doble. Por una parte, aunque los ingresos tributarios que perciben algunos municipios son relativamente elevados, las transferencias intergubernamentales siguen jugando un papel preponderante en el financiamiento de las operaciones de los gobiernos subnacionales. Por otra, persisten en el país inequidades regionales marcadas que, en línea con lo establecido la Constitución de 2008 y el COOTAD, el modelo de organización territorial del Estado debe contribuir a contrarrestar. La literatura sobre igualación fiscal ofrece un marco analítico apropiado para el estudio de los sistemas de finanzas subnacionales desde una perspectiva de equidad, motivo por el que el Capítulo V adoptó ese enfoque. En dicho capítulo se analizó la medida en que el esquema ecuatoriano de transferencias se ajusta al modelo desarrollado por la literatura, se calculó el efecto igualador de los distintos componentes de las transferencias, y se propusieron los lineamientos que podrían orientar la introducción de un sistema de transferencias explícitas de igualación en Ecuador.

Una característica interesante del modelo ecuatoriano es que, si bien no aborda explícitamente la problemática de la ecualización fiscal, enfatiza el objetivo de fomentar la equidad entre territorios, y uno de los componentes de su sistema de transferencias (el componente B) puede interpretarse como una transferencia implícita de igualación basada en la aplicación de un índice de necesidad relativa. No obstante, el esquema ecuatoriano de finanzas subnacionales presenta algunas divergencias significativas con las recomendaciones que enfatiza la literatura: (i) el monto B de las transferencias no se determina en función de un estándar de igualación hacia el que las autoridades nacionales hayan decidido converger, sino que se calcula como una variable residual cuyo patrón de comportamiento es claramente procíclico; (ii) algunas de las variables incluidas en



la fórmula de reparto no están relacionadas con las competencias a cargo de los GAD, y por tanto con sus necesidades de gasto; (iii) el componente B del modelo de equidad territorial no ecualiza por las disparidades horizontales en la capacidad de los GAD para generar ingresos propios a pesar de que estas disparidades son particularmente marcadas en el caso de los municipios ecuatorianos.

Otro aspecto interesante del modelo ecuatoriano es que, a pesar de que el componente B de las transferencias es el que persigue de manera más clara un objetivo de equidad, no es el que más ecualiza. De hecho, el componente A de las transferencias (una cantidad fija con la que se garantizó que ningún GAD perdería con la reforma de 2008–2010) es el que más contribuye a reducir la desigualdad en el reparto de los recursos fiscales que distribuye el Gobierno central. Ello implica que el sistema heredado al momento de la reforma también contribuía a reducir la disparidad en la distribución de los recursos fiscales que administran los gobiernos subnacionales. Sin embargo, las estimaciones llevadas a cabo en el Capítulo V ponen de manifiesto que el reparto de estos recursos guarda una débil relación con las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los GAD, y por tanto con las disparidades fiscales horizontales que presenta el sistema. En dicho capítulo también se destacó que el efecto igualador del monto B de las transferencias ha tendido a aumentar a medida que crecía el volumen de recursos distribuidos a los GAD por concepto de este componente de las transferencias. Si tal y como es de prever el choque petrolero en curso llevará a una reducción en el monto B de las transferencias, su contribución a la igualación de las disparidades fiscales horizontales volverá a caer.

Finalmente, el Capítulo V elabora algunas recomendaciones que podrían tomarse en cuenta de cara a la articulación de un sistema de transferencias explícitas de igualación en Ecuador. Dicho sistema debería descansar en un cálculo lo más preciso po-

sible de las disparidades fiscales horizontales que presentan los gobiernos subnacionales del país, y por tanto, en una estimación de sus necesidades de gasto y de su capacidad fiscal. A tal efecto, se exploraron distintas opciones y se elaboró una propuesta metodológica adaptada a la todavía limitada oferta de información estadística que a nivel subnacional existe en el país. La simulación de la distribución de transferencias de igualación que generaría el enfoque propuesto sugiere que la introducción de una transferencia explícita de igualación tendería a beneficiar a los municipios más pequeños y rurales del país en detrimento de los más grandes y urbanizados. No obstante, también se enfatizó que para obtener estimaciones realmente precisas de las disparidades fiscales horizontales sería necesario levantar información primaria sobre variables relacionadas con el tamaño de las bases tributarias locales y sobre el costo asociado a la prestación de los servicios que son responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Tal y como se menciona más adelante, esa es precisamente una de las posibles extensiones del presente trabajo de investigación.

Además de la discusión metodológica sobre cómo estimar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los municipios, el Capítulo V incluye otras recomendaciones. Primero, se podría revisar el método por el que se determina el monto de las transferencias de igualación (el componente B del Modelo de Equidad Territorial) con el objeto de revertir la prociclicidad que lo caracteriza en la actualidad. A tal efecto, una opción sería permitir que sea el componente A de las transferencias el que absorbe el impacto de movimientos cíclicos en la posición fiscal del país, dando mayor estabilidad al componente B de las transferencias, y permitiendo que su monto agregado refleje el estándar de igualación al que se pretenda converger. Otra opción que podría contemplarse es vincular la compensación a los GAD amazónicos por la explotación de crudo en su territorio no solo a los volúmenes de petróleo producido,

sino también a los precios del crudo. En una coyuntura de caídas en los precios del crudo como la actual, ello contribuiría a liberar recursos que podrían destinarse a dar mayor estabilidad a las transferencias de igualación.


Segundo, se recomendó que el reparto de una eventual transferencia explícita de igualación venga determinado únicamente por variables que están relacionadas con las disparidades fiscales horizontales entre GAD. De este modo, la fórmula de reparto del componente B (en caso de que sea ese componente el que juegue el rol explícito de igualación) dejaría de incluir los criterios con los que se ha pretendido premiar a los GAD por generar fuentes de ingresos propios o por avanzar hacia el logro de determinados objetivos de desarrollo. Lo anterior no implica que el sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales deba necesariamente eliminar este tipo de incentivos, sino que propone que en vez de generarlos a través de las transferencias de igualación se generen mediante otro instrumento de política, como por ejemplo un componente adicional de las transferencias diseñado a tal efecto. Finalmente, en caso de que se opte por abordar la reforma propuesta, se mencionó la posibilidad de avanzar gradualmente en su implementación. De este modo se podría mitigar la oposición que la misma podría generar por parte de los GAD que perderían recursos con la misma, posiblemente los municipios más grandes y urbanizados del país, cuya influencia política tiende a ser mayor.

Como una posible extensión a este trabajo de investigación, ya se ha mencionado la posibilidad de

seguir trabajando en la estimación de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los GAD a través del levantamiento de información primaria. Por el lado del gasto, sería particularmente útil llevar a cabo estudios sectoriales que permitan definir tanto la canasta de servicios públicos a prestar por parte de los gobiernos subnacionales, como los estándares de calidad hacia los que se pretende converger. Asimismo, sería conveniente calcular los costos diferenciales asociados a la prestación de los servicios en las distintas regiones del país. Por el lado de los ingresos, es importante refinar la estimación de las bases tributarias locales. Dado la importancia que tienen los impuestos prediales y otros tributos relacionados con el valor de las propiedades, es clave trabajar en el fortalecimiento y actualización de los catastros ecuatorianos.

Por otra parte, podría contemplarse la realización de estudios analíticos sobre los impactos de desarrollo asociados al modelo de organización territorial del Estado ecuatoriano. Las preguntas que un estudio de esta naturaleza podría abordar son las siguientes: ¿Cómo ha evolucionado la calidad y cobertura de los servicios que son competencia de los gobiernos subnacionales? ¿Dónde se han logrado mayores impactos, y cómo se explican la variación de diferencias transversales en los resultados alcanzados que se evidencien empíricamente? ¿Qué ajustes podrían llevarse a cabo para aumentar la contribución de los modelos subnacionales de prestación de servicios públicos a la ciudadanía al logro de los objetivos de desarrollo que se plantean en el país?

Bibliografía

- 
- Aigner D., Lovell C.A.K., & P. Schmidt. 1977. "Formulation and estimation of stochastic frontier production function models". *Journal of Econometrics*, 6:21-37.
- Albornoz, V. & D. Molina. 2004. "Los espejismos de la descentralización". *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, 8-9:58-65.
- Anderson, T, & C Hsiao. 1980. "Estimation of Dynamic Models with Error Components". *Journal of the American Statistical Association*, 76(375):598-606
- Arellano, M, & S Bond. 1991. "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations". *The Review of Economic Studies*, 58(2):277-297.
- Arneth, F., J. Faust, N. von der Goltz, I. Harbers, J. Illerhues & M. Scholms. 2005. "Descentralización y el rol de la cooperación internacional en el Ecuador". *Resumen de resultados principales de la investigación del Instituto Alemán de desarrollo (IAD)*. Quito: IAD.
- Arzaghi, M. & J. V. Henderson. 2005. "Why countries are fiscally decentralizing". *Journal of Public Economics*, 89:1157-1189.
- Baltagi, B., & P.X. Wu. 1991. "Unequally spaced panel data regressions with AR(1) disturbances". *Econometric Theory*, 15:814-823.
- Barrera, A. 2007. "Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador". En: Carrión, F (ed.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO. 175-206
- Batallas, H. 2013. "El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados". *FORO Revista de Derecho UASB*, 20(2):5-22
- Battese, G.E, & T.J Coelli. 1995. "A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data". *Empirical Economics*, 20:325-332.
- Bedón, G. 2011. "La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado". *Ágora Política*, 4:9-14.
- BID. 2015. "Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Blöchliger H & C. Charbit. 2008. "Fiscal Equalization". *OECD Economic Studies*, 44(1).
- Boex, J. & J. Martinez-Vazquez. 2004. "Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons". En: Martinez-Vazquez, J. & B. Searle (Eds.) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. New York: Springer Science. 291-344

- Martinez-Vazquez, J. & B. Brodjonegoro. 2005. "An Analysis of Indonesia's Transfer System: Recent Performance and Future Prospects". En: Martinez-Vazquez, J., S. M. Indrawati & J. Alm (Eds.) *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The 'Big Bang' Program and its Economic Consequences*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 159-198.
- Carrión, F. 1998. "La constitución de un estado descentralizado". *Debate*, 44(Agosto):67-87.
- Carrión, F. 2007. "Autonomía regional". En: Carrión, F. (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO. 373-385
- Carrión, F. 2007. "Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador". En: Carrión, F. (ed.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO. 207-224
- CEPAL. 2012. "The intergovernmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure". *Decentralization and Reform in Latin America*, 290-320.
- Consejo Nacional de Competencias. 2015. "Informe Preliminar de Rendición de Cuentas 2014".
- Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM. 2006. "Síntesis del diagnóstico Descentralización en el Ecuador al 2006 y Propuesta de políticas para la descentralización fiscal". Quito: CONAM.
- Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. 2014. "El CONGOPE propuso enmienda constitucional para ampliar el plazo de creación de las regiones [Comunicado de prensa]". Obtenido de: <http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2014/10/BOLET%3%8DN-DE-PRENSA-26.docx>
- Cornwell, C., P. Schmidt, & R. Sickles. 1990. "Production frontiers with cross-sectional and time series variation in efficiency levels". *Journal of Econometrics*, 46:185-200.
- Dafflon, B. 2007. "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs". En: Boadway, R. & A. Shah. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: World Bank. 1:361-393
- Dash, B. & V. Raja. 2009. "Institutions and the Quality of Governance: An Empirical Study on Interstate Differences in Economic Development in India." *Development Journal*, 16(1):1-26.
- Del Valle, M. & A. Galindo. 2010. "Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Dziobek, C., C. Gutierrez, & P. Kufa. 2011. Measuring Fiscal Decentralization - Exploring the IMF's Databases". *IMF Working Paper WP/11/126*.
- Eyraud, L. & L. Lusinyan. 2011. "Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance?" *IMF Working Paper WP/11/226*.
- Faguet, J. P. 2012. "Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia". *Michigan: The University of Michigan Press*.
- Faust, J., F. Arneeth, N. von der Goltz, I. Harbers, J. Illerhues & M. Schloms. 2008. "Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context". *Studies*, 33.
- Fretes, V. & T. Ter-Minassian. 2015. "Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Gallagher, M. 2000. "El rendimiento Fiscal en los Municipios de El Salvador". *Informe Final*, El Salvador: USAID.
- Garg, S., A. Goyal, & R. Pal. 2014. "Why tax effort falls short of capacity in Indian States: A Stochastic

- Frontier Approach". Mumbai:Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Greene, W. 2004. "Reconsidering heterogeneity in panel data estimators of the stochastic frontier model". *Journal of Econometrics*, 126(Julio):269-303.
- Gupta, A. 2007. "Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries". *Working Paper, International Monetary Fund: WP-07-184*.
- Guzman Carrasco, M. 2000. "Realidad Nacional, descentralización y autonomías". Quito: CORDES.
- Ho, Y. & Huang C.J. 2009. "Tax-Spend, Spend-Tax, or Fiscal-Synchronization: A Panel Analysis of the Chinese Provincial Real Data." *Journal of Economics and Management*, 5(2):257-272.
- Hurtado, E. 2007. "Políticas, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes". En: Carrión, F (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO. 263-292.
- Jaramillo, J. 2007. "Visión prospectiva sobre descentralización y autonomías en el Ecuador". En: Carrión, F (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO. 309-321
- Krainer, A. & M. Mora (Eds.). 2013. "Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008". *Cuadernos de trabajo FLACSO*.
- Lee, Y., & P Schmidt. 1993. "The measurement of productive efficiency: techniques and applications, chapter, A production frontier model with flexible variation in technical inefficiency". New York:Oxford University Press.
- Lora, E. 2007. The state of state reform in Latin America. *Acta Oeconomica*. 57(3) (Septiembre):309-314
- Martinez-Vazquez, J. & J. Boex. 1997. "Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation." International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 97-03.
- Martinez-Vazquez, J. 2000. "Latvia's Equalization fund". Mimeo. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martínez-Vazquez, J., & A. Timofeev. 2010. "Technical note on the methodology for the allocation of intergovernmental grants in the Republic of Belarus". International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martínez-Vazquez. 2015. "Nota metodológica para el Estudio de Las Transferencias Intergubernamentales y las Disparidades Fiscales en LAC". mimeo
- Meeusen, W. & J. van den Broeck. 1977. "Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error". *International Economic Review*, 18(2):435-444.
- Moncayo, P. 2004. Ecuador: el reto de la descentralización (Tema Central). *En La Tendencia: Revista de Análisis Político*. 1:87-99.
- Monsalve Vintimilla, D. 2007. "Lecciones que deja la descentralización en el Ecuador". En: Carrión, F (ed.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO. 387-396.
- Mundle, S et.al. "The Quality of Governance." *Working paper No. 2012-104*, 2012.
- Mundle, S., P.Chakraborty, S. Chowdhury & S. Sikdar. 2012. "The Quality of Governance." *Working paper No. 2012-104*.
- Nerlove, M. 1967. "Experimental Evidence on the Estimation of Dynamic Economic Relations from a Time Series of Cross-Sections". *Economic Studies Quarterly*, 3:42-47.

- Ojeda, L. 2000. "La Descentralización en el Ecuador: Avatares de un proceso inconcluso". Quito: Abya Yala.
- Ortiz, P. 2014. "El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador. Las circunscripciones territoriales indígenas en la Amazonía Central, 2010-2012". Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ortiz, S. 2007. "La frontera interior: reflexiones sobre una relación conflictiva". En: Carrión, F (ed.) *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO. 293-307
- Pessino, C, and Fenochietto. "Understanding Countries'tax efforts." *Working paper Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund*, 2013: WP/13/244.
- Pitt, M. & L. Lee. 1981. "The measurement and sources of technical inefficiency in the indonesian weaving industry." *Journal of Development Economics*, 9:43-64.
- Rao, H. 1993. "Taxable Capacity Tax-Efforts and Forecasts of Tax-Yield of Indian States". ISEC
- Reschovsky, A. 2007. "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs". En: Boadway, R. & A. Shah. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: World Bank. 1:397-422
- Rezende, F. & J. Veloso. 2012. "Intergovernmental transfers in subnational finances". *Decentralization and reform in Latin America*. 1:223-259
- Rodden, J., G. S. Eskeland, & J. Litvack. 2003. "Fiscal Decentralization and the Challenges of Hard Budget Constraint". Cambridge: The MIT Press.
- Schmidt, P. & R. Sickles. 1984. "Production frontiers and panel data." *Journal of Business and Economics and Statistics*, 2(4):367-374.
- SENPLADES & Consejo Nacional de Competencias (CNC). 2012. "Plan Nacional de Descentralización 2012-2015". Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. 2011. "Código Orgánico de planificación y finanzas públicas". Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. 2011. "Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada". Quito: SENPLADES
- SENPLADES. 2012. "Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados: transferencias de Ingresos Permanentes y no Permanentes para la Equidad Territorial". Quito: SENPLADES.
- SENPLADES. 2014. "Modelo de Equidad Teritorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos. Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011-2013". Quito: SENPLADES.
- Serrano, C. & P. Acosta. 2011. "El Proyecto de Descentralización en el Ecuador: Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes." Providencia: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Shah, A. 2007. "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers". En: Boadway, R. & A. Shah. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: World Bank. 1:1-51.
- Sour, L. 2008. "Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su ampliación en los gobiernos locales mexicanos." *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(2):271-297.
- Spahn, P. B. 2007. "Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework" En: Boadway, R. & A. Shah. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: World Bank. 1:75-106
- Vaillancourt, F. & R. M. Bird. 2004. "Expenditure-Based Equalization Transfers." *Andre Young School of Policy Studies, Georgia State University. Working Paper 04-10*.

- Vallejo, R. & Bermúdez, N. 2006. "Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía". En: Barrera, A., et al. (Eds.) *Foro sobre democracia, el bienestar y el crecimiento económico*. Quito: FLACSO. 137-155
- Vigneault, M. 2007. "Grants and Soft Budget Constraints". En: Boadway, R. & A. Shah. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: World Bank. 1:133-169
- Von Hagen, J. 2007. "Achieving Economic Stabilization by Sharing Risk within Countries" En: Boadway, R. & A. Shah. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: World Bank. 1:107-129
- Wilson, L. S. 2007. "Macro Formulas for Equalization". En: Boadway, R. & A. Shah. (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: World Bank. 1:339-358
- Wyplosz, C. 1991. "Monetary Union and Fiscal Policy Discipline". *European Economy Special Edition*, 1:165-84

Anexos



Anexo I: Cálculos de los Valores Z_i

Dentro del cálculo del componente B de las transferencias a los distintos GAD, observamos que se utilizan los valores de Z_i , los cuales enmarcan criterios establecidos dentro del artículo 193 del COOTAD y la Constitución ecuatoriana del 2008. El reparto del monto B se llevará a cabo de acuerdo a la siguiente fórmula, que se aplica para las tres categorías de GAD:

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

Donde:

i = el índice del GAD al que se le aplica la fórmula

j = el índice correspondiente a cada uno de los 7 criterios de reparto que contempla la Constitución

R_i = el monto que recibe el GAD i

j = el índice que determina la proporción del monto total de recursos a repartir por el criterio j que corresponden al GAD i

M_j = el monto total a repartir por el criterio j , siendo M el monto total a repartirse por el Componente B ($M = \sum_{j=1}^7 M_j$)

P_i = la población ponderada del GAD i

K_j = es el valor que permite que el total de asignaciones a los GAD sea igual al monto total a repartirse M, el cual se calcula de la siguiente forma:

$$K_j = \sum_{i=1}^n Z_i * P_i$$

n = el número de GAD en el respectivo nivel de gobierno

Para determinar el valor a distribuirse, se utilizan 7 distintas fórmulas de cada uno de estos criterios, las cuales son requeridas para el cálculo del Monto B. Dichas formulas se especifican a continuación:

1. Tamaño de la Población

$$Z_i = 1$$

2. Densidad de la Población

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

Donde:

P_i = Población en el territorio del GAD_i

Ext_i = Extensión del territorio correspondiente al GAD_i

En base al criterio anterior, se calcula el valor Z_i en base a esta fórmula:

$$Z_i = 1 + C + Ln\left(\frac{Max(Den)}{Den_i}\right)$$

Donde:

$Max(Den)$ = Corresponde al valor máximo de densidad poblacional territorial de los GAD del nivel de gobierno en cuestión.

Den_i = Densidad poblacional del GAD

Ln = Logaritmo Natural

C = Constante, la cual depende del nivel de gobierno en tratamiento. Si es para provinciales $C=2$, si es para municipales y parroquiales $C=1$.

Nota: Z_i se encuentra entre un intervalo de 1 a 10.

3. Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas

$$Z_i = Max(0.1^2, NBI_i^2)$$

$$NBI_i = \frac{P_{NBI_i}}{P_i}$$

Donde:

NBI_i = Tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas correspondiente al GAD en cuestión.

P_{NBI_i} = Población con necesidades básicas insatisfechas en el territorio del GAD_i.

P_i = Población total del GAD_i.

Nota: Si $NBI_i^2 < 0.01$ entonces $Z_i = 0.01$, caso contrario el valor de $Z_i = NBI_i^2$. De esta forma los GAD con bajos niveles de NBI recibirán una asignación equivalente a un NBI del 10%.

4. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida

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

$$\Delta NBI_i = 1 - \frac{NBI_{it}}{NBI_{it-1}}$$

Donde:

ΔNBI_i = Tasa de disminución anual de necesidades básicas insatisfechas en el GAD_i

NBI_{it} , NBI_{it-1} = Porcentajes de la población con NBI del GAD_i de los dos años inmediatamente anteriores al año en el que se realiza el cálculo de la asignación.

La función $Z_i = f(\Delta NBI_i)$ tiene una forma lineal, y se define de manera que el Z_i correspondiente al menor valor sea 1 y el correspondiente al mayor valor sea valor $h = 5$.

$$f(\Delta NBI) = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta NBI$$

$$f(\min(\Delta NBI)) = 1; f(\max(\Delta NBI)) = h$$

Donde

α_0 y α_1 = Parámetros de la función $Z_i = f(\Delta NBI_i)$

$\max(\Delta NBI)$ = Máximo del promedio de la variación del NBI

$\min(\Delta NBI)$ = Mínimo del promedio de la variación del NBI

$$\alpha_1 = \frac{(h-1)}{\max(\Delta NBI) - \min(\Delta NBI)}$$

$$\alpha_0 = 1 - \alpha_1 \min(\Delta NBI)$$

5. Capacidad Fiscal

$$Z_i = EF$$

$$EF = \frac{Recaudación Efectiva del GAD}{Potencial de Recaudación del GAD}$$

$$T_i = \varphi(\widehat{Z}_i P_i R_i) v_i \varepsilon_i$$

Donde:

T_i = Potencial de recaudación del GAD_i

φ = Función que toma valores mayores o iguales a 0 y depende de los vectores $\widehat{Z}_i P_i R_i$.

\widehat{Z}_i = Ingreso potencial estimado del GADi
 P_i = Población del GADi
 R_i = Transferencias del gobierno central al GADi
 v_i = Eficiencia en la recaudación de impuestos para los GADi municipales, y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras para los GADi provinciales
 ε_i = Residuo

Nota: Dentro de la Transitoria Décimo Primera se especifica que el Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con la entidad rectora de las finanzas públicas, deberá establecer en el plazo máximo de dos años la metodología para el cálculo del potencial de recaudación para los GAD (esto fue en 2012). En el Registro Oficial No 914 del 18 de Marzo del 2013, se detalla la nueva fórmula para el cálculo de potencial de recaudación de un GAD. A continuación se detalla la fórmula considerada desde el 2014.

6. Esfuerzo Administrativo

$$Z_i = \frac{\text{Ingresos Totales}}{\text{Gasto Corriente}}$$

Nota: Los ingresos totales excluyen los ingresos de financiamiento del GAD,

7. Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD.

$$Z_j = \sum_{j=1}^5 (C_j * P_j)$$

Donde:

Z_i = Índice de cumplimiento de Metas del GADi
 C_j = Porcentaje de cumplimiento de ejecución presupuestaria y avance del programa
 P_j = Prioridad del Programa en base a la participación de presupuesto y a la jerarquización del GADi

i = Subíndice que corresponde a los GAD
 j = Subíndice que corresponde a los programas y proyectos priorizados por el GAD. $j = 1, 2, \dots, 5$

$$C_j = \left(\frac{A_j + D_j}{2} \right)$$

Donde:

A_j = Ejecución presupuestaria del programa j
 D_j = Porcentaje de avance de los programas priorizados del GADi

$$A_j = \frac{\text{Monto de Inversión Devengado del programa}_j}{\text{Monto de Inversión Codificado del programa}_j}$$

$$D_j = \frac{\sum_{l=1}^n (K_l)}{n}$$

Donde:

K_l = Porcentaje de avance del programa j siendo $l = 1, 2, \dots, n$
 n = Número de proyectos del programa priorizado

$$P_j = \frac{(Pg_j + B_j)}{2}$$

Donde:

Pg_j = Prelación normalizada que el GAD da al programa j
 P_j = Prioridad del programa en base a la participación del presupuesto y a la jerarquización del GADi

$$B_j = \frac{\text{Monto de inversión codificado del programa}_j}{\sum_{j=1}^5 \text{Monto de Inversión Codificado del total de los programas priorizados}}$$

Anexo II: Parámetros de la distribución de los ingresos de los GAD (2000-2014)

Provincias:

2000

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	1,98	12,63	37,90	37,90	37,90	26,74
Desv. Estándar	2,41	19,57	38,18	38,18	38,18	27,44
Coef. de Variación	1,22	1,55	1,01	1,01	1,01	1,03
GINI	0,54	0,71	0,46	0,46	0,46	0,46
Min	0,03	0,03	11,57	11,57	11,57	5,95
Max	9,21	62,89	142,09	142,09	142,09	107,44
Max/min	353,40	2.413,69	12,28	12,28	12,28	18,05

2001

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	2,52	11,74	53,79	53,79	53,79	43,52
Desv. Estándar	2,12	16,77	47,98	47,98	47,98	41,88
Coef. de Variación	0,84	1,43	0,89	0,89	0,89	0,96
GINI	0,43	0,67	0,42	0,42	0,42	0,46
Min	0,36	0,36	9,13	9,13	9,13	10,61
Max	7,29	46,61	159,45	159,45	159,45	159,46
Max/min	20,08	128,32	17,47	17,47	17,47	15,03

2002

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	2,90	13,49	53,28	53,28	53,28	54,07
Desv. Estándar	2,81	19,96	46,27	46,27	46,27	49,33
Coef. de Variación	0,97	1,48	0,87	0,87	0,87	0,91
GINI	0,48	0,68	0,40	0,40	0,40	0,43
Min	0,57	0,57	19,97	19,97	19,97	17,30
Max	11,30	64,04	182,22	182,22	182,22	187,70
Max/min	19,85	112,48	9,13	9,13	9,13	10,85

2003

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	2,78	15,60	58,86	58,86	58,86	52,57
Desv. Estándar	3,11	24,08	52,60	52,60	52,60	50,28
Coef. de Variación	1,12	1,54	0,89	0,89	0,89	0,96
GINI	0,51	0,69	0,39	0,39	0,39	0,42
Min	0,13	0,13	25,11	25,11	25,11	20,11
Max	12,91	75,60	206,11	206,11	206,11	188,12
Max/min	100,71	589,75	8,21	8,21	8,21	9,35

2004

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	3,17	24,00	70,98	70,98	70,98	71,66
Desv. Estándar	3,25	37,34	64,14	64,14	64,14	69,41
Coef. de Variación	1,02	1,56	0,90	0,90	0,90	0,97
GINI	0,49	0,71	0,41	0,41	0,41	0,45
Min	0,44	0,44	26,02	26,02	26,02	19,69
Max	11,70	115,71	249,76	249,76	249,76	242,40
Max/min	26,38	260,81	9,60	9,60	9,60	12,31

2005

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	5,03	19,92	71,30	71,30	71,30	61,54
Desv. Estándar	7,38	29,72	70,18	70,18	70,18	55,15
Coef. de Variación	1,47	1,49	0,98	0,98	0,98	0,90
GINI	0,62	0,69	0,42	0,43	0,43	0,41
Min	0,12	0,12	23,82	23,82	23,82	22,42
Max	30,75	92,81	294,26	294,26	294,26	224,70
Max/min	265,85	802,47	12,36	12,36	12,36	10,02

2006

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	3,82	23,60	89,46	89,46	89,46	84,26
Desv. Estándar	3,62	35,35	98,75	98,75	98,75	81,88
Coef. de Variación	0,95	1,50	1,10	1,10	1,10	0,97
GINI	0,48	0,69	0,44	0,46	0,46	0,44
Min	0,41	0,41	29,04	29,04	29,04	31,05
Max	13,11	108,50	420,75	420,75	420,75	312,28
Max/min	31,89	263,97	14,49	14,49	14,49	10,06

2007

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	4,79	23,67	95,83	95,83	95,83	100,27
Desv. Estándar	4,29	33,47	86,92	86,92	86,92	122,70
Coef. de Variación	0,90	1,41	0,91	0,91	0,91	1,22
GINI	0,46	0,67	0,40	0,41	0,41	0,49
Min	0,54	0,54	29,54	29,54	29,54	31,88
Max	14,32	103,70	348,03	348,03	348,03	507,21
Max/min	26,72	193,58	11,78	11,78	11,78	15,91

2008

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	6,59	32,01	147,90	147,90	147,90	126,10
Desv. Estándar	7,40	46,10	142,14	142,14	142,14	137,52
Coef. de Variación	1,12	1,44	0,96	0,96	0,96	1,09
GINI	0,67	0,68	0,43	0,46	0,46	0,49
Min	0,28	0,28	40,44	40,44	40,44	32,47
Max	30,80	135,93	466,05	466,05	466,05	531,68
Max/min	111,19	490,69	11,53	11,53	11,53	16,38

2009

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas comp	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	6,42	30,59	101,87	101,87	101,87	154,92
Desv. Estándar	6,32	43,40	101,36	101,36	101,36	165,89
Coef. de Variación	0,98	1,42	1,00	1,00	1,00	1,07
GINI	0,47	0,67	0,43	0,45	0,45	0,49
Min	0,56	0,56	31,47	31,47	31,47	32,14
Max	23,06	123,23	403,70	403,70	403,70	587,80
Max/min	40,86	218,38	12,83	12,83	12,83	18,29

2010

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	4,26	26,84	99,81	99,81	99,81	111,23
Desv. Estándar	3,72	37,72	82,49	82,49	82,49	91,77
Coef. de Variación	0,87	1,41	0,83	0,83	0,83	0,83
GINI	0,44	0,66	0,38	0,39	0,39	0,39
Min	0,25	0,25	34,35	34,35	34,35	37,24
Max	14,80	101,41	321,13	321,13	321,13	396,33
Max/min	58,89	403,62	9,35	9,35	9,35	10,64

2011

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	3,64	27,71	95,63	96,33	101,95	127,85
Desv. Estándar	3,72	39,99	81,17	81,35	83,14	109,83
Coef. de Variación	1,02	1,44	0,85	0,84	0,82	0,86
GINI	0,50	0,68	0,39	0,40	0,39	0,41
Min	0,11	0,11	31,63	31,74	34,48	40,61
Max	12,40	109,31	310,19	312,00	320,26	456,51
Max/min	111,15	980,16	9,81	9,83	9,29	11,24

2012

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	3,05	23,68	87,66	93,61	104,45	122,60
Desv. Estándar	3,29	33,54	72,58	73,97	77,49	94,23
Coef. de Variación	1,08	1,42	0,83	0,79	0,74	0,77
GINI	0,49	0,67	0,38	0,38	0,36	0,38
Min	0,08	0,08	29,51	29,80	35,63	35,27
Max	13,53	87,57	278,95	290,10	306,77	376,70
Max/min	161,52	1.045,66	9,45	9,74	8,61	10,68

2013

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	3,62	23,22	84,35	87,83	105,94	137,06
Desv. Estándar	3,86	32,14	69,73	70,20	76,35	104,23
Coef. de Variación	1,07	1,38	0,83	0,80	0,72	0,76
GINI	0,50	0,66	0,38	0,38	0,35	0,38
Min	0,52	0,52	28,04	28,32	38,32	34,18
Max	13,87	90,31	274,58	277,38	305,54	392,84
Max/min	26,46	172,30	9,79	9,79	7,97	11,49

2014

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	3,00	22,71	80,56	83,14	105,00	114,80
Desv. Estándar	3,00	32,83	68,21	68,18	75,50	77,78
Coef. de Variación	1,00	1,45	0,85	0,82	0,72	0,68
GINI	0,48	0,68	0,38	0,38	0,34	0,34
Min	0,20	0,20	26,62	26,89	38,85	41,46
Max	12,33	88,37	262,76	262,76	297,12	281,65
Max/min	62,51	447,87	9,87	9,77	7,65	6,79

Nota: los datos de ley 010 para provincias en 2014 no estuvieron disponibles para el cálculo, por lo que se realizó una estimación en base a la producción de barriles de petróleo reportado por el Banco Central del Ecuador (IEM - 411. boletín de Junio 2015). en donde se mostró un incremento en producción de barriles de petróleo del 5,7%

Municipios:

2000

	Ing. Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	8,20	26,64	83,26	83,26	83,26	76,32
Desv. Estándar	9,81	50,05	92,51	92,51	92,51	83,67
Coef. de Variación	1,20	1,88	1,11	1,11	1,11	1,10
GINI	0,47	0,72	0,44	0,44	0,44	0,43
Min	0,46	0,46	14,93	14,93	14,93	16,13
Max	90,95	278,39	591,58	591,58	591,58	504,13
Max/min	199,00	609,09	39,63	39,63	39,63	31,25

2001

	Ing. Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	13,14	27,18	125,10	125,10	125,10	124,95
Desv. Estándar	23,96	46,61	101,54	101,54	101,54	113,32
Coef. de Variación	1,82	1,72	0,81	0,81	0,81	0,91
GINI	0,52	0,67	0,33	0,33	0,33	0,36
Min	0,26	0,26	6,01	6,01	6,01	30,14
Max	292,72	376,22	632,68	632,68	632,68	784,91
Max/min	1.140,79	1.466,20	105,19	105,19	105,19	26,04

2002

	Ing. Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	19,34	38,11	141,03	141,03	141,03	154,40
Desv. Estándar	33,63	61,24	115,16	115,16	115,16	126,43
Coef. de Variación	1,74	1,61	0,82	0,82	0,82	0,82
GINI	0,54	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35
Min	0,59	0,59	11,77	11,77	11,77	48,94
Max	376,07	380,12	747,67	747,67	747,67	893,35
Max/min	636,48	643,33	63,53	63,53	63,53	18,25

2003

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	24,86	52,01	167,96	167,96	167,96	152,43
Desv. Estándar	33,93	102,09	151,27	151,27	151,27	124,74
Coef. de Variación	1,36	1,96	0,90	0,90	0,90	0,82
GINI	0,51	0,66	0,33	0,33	0,33	0,33
Min	0,01	0,43	4,50	4,50	4,50	27,76
Max	324,24	1.183,57	1.716,38	1.716,38	1.716,38	1.150,49
Max/min	35.285,62	2.766,28	381,59	381,59	381,59	41,44

2004

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	28,58	69,39	192,20	192,20	192,20	188,68
Desv. Estándar	41,84	123,49	182,24	182,24	182,24	178,06
Coef. de Variación	1,46	1,78	0,95	0,95	0,95	0,94
GINI	0,53	0,69	0,39	0,39	0,39	0,38
Min	1,55	1,55	55,31	55,31	55,31	33,57
Max	373,40	1.006,47	1.418,60	1.418,60	1.418,60	1.227,07
Max/min	240,90	649,32	25,65	25,65	25,65	36,55

2005

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	30,46	63,30	190,80	190,80	190,80	193,74
Desv. Estándar	38,94	102,90	172,47	172,47	172,47	184,62
Coef. de Variación	1,28	1,63	0,90	0,90	0,90	0,95
GINI	0,53	0,66	0,37	0,37	0,37	0,38
Min	1,10	1,10	30,30	30,30	30,30	48,57
Max	266,10	879,55	1.305,10	1.305,10	1.305,10	1.500,69
Max/min	241,60	798,56	43,08	43,08	43,08	30,90

2006

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	28,92	70,86	220,91	220,91	220,91	240,46
Desv. Estándar	34,27	121,82	191,80	191,80	191,80	222,47
Coef. de Variación	1,19	1,72	0,87	0,87	0,87	0,93
GINI	0,50	0,67	0,36	0,36	0,36	0,37
Min	0,96	0,96	63,05	63,05	63,05	48,77
Max	216,80	1.146,75	1.611,44	1.611,44	1.611,44	2.040,95
Max/min	226,72	1.199,21	25,56	25,56	25,56	41,85

2007

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	34,45	80,42	253,04	253,04	253,04	296,54
Desv. Estándar	44,07	140,12	218,15	218,15	218,15	282,78
Coef. de Variación	1,28	1,74	0,86	0,86	0,86	0,95
GINI	0,49	0,66	0,36	0,36	0,36	0,38
Min	0,85	0,85	75,55	75,55	75,55	92,51
Max	423,43	1.419,11	1.976,74	1.976,74	1.976,74	2.622,02
Max/min	500,26	1.676,60	26,16	26,16	26,16	28,34

2008

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	36,70	87,97	295,28	295,28	295,28	353,35
Desv. Estándar	49,86	136,96	245,91	245,91	245,91	312,34
Coef. de Variación	1,36	1,56	0,83	0,83	0,83	0,88
GINI	0,51	0,66	0,37	0,37	0,37	0,38
Min	1,59	1,59	53,86	53,86	53,86	39,14
Max	485,59	1.078,61	1.821,41	1.821,41	1.821,41	2.237,06
Max/min	305,11	677,73	33,82	33,82	33,82	57,16

2009

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	32,79	80,58	248,63	248,63	248,63	358,50
Desv. Estándar	38,98	131,77	225,39	225,39	225,39	347,87
Coef. de Variación	1,19	1,64	0,91	0,91	0,91	0,97
GINI	0,49	0,67	0,38	0,38	0,38	0,42
Min	1,00	1,00	65,95	65,95	65,95	54,63
Max	288,82	1.030,10	2.030,08	2.030,08	2.030,08	2.750,78
Max/min	288,70	1.029,71	30,78	30,78	30,78	50,35

2010

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	32,68	83,13	256,74	297,29	297,29	349,42
Desv. Estándar	48,36	135,90	206,53	248,63	248,63	308,16
Coef. de Variación	1,48	1,63	0,80	0,84	0,84	0,88
GINI	0,49	0,67	0,35	0,36	0,36	0,38
Min	2,61	2,61	99,22	111,43	111,43	98,34
Max	564,32	885,71	1.367,94	1.680,40	1.680,40	2.144,98
Max/min	216,61	339,97	13,79	15,08	15,08	21,81

2011

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	35,12	91,19	252,78	285,44	293,81	390,43
Desv. Estándar	41,19	133,10	198,78	223,18	225,05	322,87
Coef. de Variación	1,17	1,46	0,79	0,78	0,77	0,83
GINI	0,46	0,63	0,35	0,36	0,35	0,37
Min	3,27	3,27	103,29	109,75	110,14	137,22
Max	373,75	794,35	1.235,48	1.285,51	1.296,23	2.158,27
Max/min	114,17	242,65	11,96	11,71	11,77	15,73

2012

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	40,17	81,74	233,95	274,22	295,18	386,47
Desv. Estándar	53,40	117,56	179,27	234,40	238,90	309,65
Coef. de Variación	1,33	1,44	0,77	0,85	0,81	0,80
GINI	0,46	0,61	0,33	0,36	0,34	0,36
Min	3,87	3,87	97,72	101,74	112,19	117,00
Max	618,36	717,35	1.132,87	1.813,12	1.861,07	2.103,66
Max/min	159,95	185,56	11,59	17,82	16,59	17,98

2013

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	41,33	82,00	227,42	263,80	303,77	392,77
Desv. Estándar	44,68	108,38	167,42	234,83	243,53	327,27
Coef. de Variación	1,08	1,32	0,74	0,89	0,80	0,83
GINI	0,42	0,58	0,33	0,36	0,33	0,36
Min	1,86	3,46	94,79	95,23	114,58	82,57
Max	426,99	617,41	1.020,58	1.872,56	1.944,34	2.725,10
Max/min	229,62	178,62	10,77	19,66	16,97	33,00

2014

	Ing, Propios PC	+ Ley 010 y 047	++ Componente A	+++ Nuevas transf	++++ Componente B	GASTO pc
Promedio	45,26	84,57	220,50	289,21	341,10	312,57
Desv. Estándar	58,61	113,00	168,30	241,03	252,51	247,55
Coef. de Variación	1,30	1,34	0,76	0,83	0,74	0,79
GINI	0,42	0,56	0,33	0,37	0,33	0,34
Min	2,56	4,62	86,55	86,55	124,16	81,11
Max	686,74	732,73	1.181,34	1.607,70	1.767,49	2.108,07
Max/min	268,10	158,74	13,65	18,58	14,24	25,99

Nota: los datos de ley 010 para provincias en 2014 no estuvieron disponibles para el cálculo, por lo que se realizó una estimación en base a la producción de barriles de petróleo reportado por el Banco Central del Ecuador (IEM - 411. boletín de Junio 2015). en donde se mostró un incremento en producción de barriles de petróleo del 5,7%

Anexo III

TABLA 1: Cambio Gasto Cantonal Periodo 2003-2014

	(1) DifGTotal0314 b/t	(2) DifGCorr0314 b/t	(3) DifInv0314 b/t
Pob2001	-138,700*** (-6,91)	-122,270*** (-13,88)	-100,321*** (-7,39)
DifPob1001	1.502,685*** (17,09)	697,440*** (18,08)	934,125*** (15,72)
DenPob2001	-4.297,371 (-1,41)	-1.700,647 (-1,27)	-1.743,921 (-0,85)
NBI01	-18.483,415 (-0,24)	-70.591,500* (-2,09)	8.389,409 (0,16)
DifNBI0110	-1.392.582,289 (-0,15)	-1.648.600,877 (-0,41)	-1.257.135,731 (-0,20)
PIBpc2010	-329,677 (-1,36)	-123,666 (-1,18)	-227,074 (-1,39)
CrecPromPIB	-3,381e+07** (-3,16)	-1,111e+07* (-2,36)	-2,529e+07*** (-3,49)
Dley010047	4.880.114,325** (2,92)	781.811,778 (1,13)	3.350.917,699** (2,90)
GTotPC03	1.029,207 (0,11)		
GCorrPC03		-13.613,532 (-1,21)	
InvPC03			112,903 (0,01)
_cons	1.792.768,645 (0,25)	8.260.122,635* (2,55)	-1.613.511,724 (-0,33)
N	215,000	215,000	215,000
R2	0,943	0,814	0,918

TABLA 2: Cambio Gasto Cantonal Periodo 2003-2008

	(1) DifGTotal0308 b/t	(2) DifGCorr0308 b/t	(3) DifInv0314 b/t
Pob2001	177,562*** (19,43)	36,398*** (16,00)	-100,321*** (-7,39)
DifPob1001	-336,182*** (-8,40)	42,825*** (4,30)	934,125*** (15,72)
DenPob2001	-547,465 (-0,39)	-854,201* (-2,48)	-1.743,921 (-0,85)
NBI01	29.168,582 (0,83)	3.567,335 (0,41)	8.389,409 (0,16)
NBI0110	1.773.905,985 (0,42)	-849.720,650 (-0,81)	-1.257.135,731 (-0,20)
PIBpc2010	103,583 (0,94)	-8,594 (-0,32)	-227,074 (-1,39)
CrecPromPIB	12.539.046,543* (2,57)	-47.675,463 (-0,04)	-2,529e+07*** (-3,49)
Dley010047	1.622.745,451* (2,13)	691.328,288*** (3,86)	3.350.917,699** (2,90)
GTotPC03	3.693,915 (0,84)		
GCorrPC03		8.840,566** (3,04)	
InvPC03			112,903 (0,01)
_cons	-2.738.149,736 (-0,82)	-723.766,748 (-0,86)	-1.613.511,724 (-0,33)
N	215,000	215,000	215,000
R2	0,950	0,984	0,918

TABLA 3: Cambio Gasto Cantonal Periodo 2010-2014

	(1) DifGTotal1014 b/t	(2) DifGCorr1014 b/t	(3) DifInv1014 b/t
Pob2010	-34,122** (-2,88)	-139,090*** (-17,35)	-99,823*** (-7,38)
DifPob1001	588,108*** (9,26)	678,233*** (15,78)	1.033,303*** (14,26)
DenPob10	-2.249,090 (-1,60)	-846,291 (-0,89)	-1.505,963 (-0,94)
NBI10	26.655,223 (0,51)	-36.887,415 (-1,05)	26.822,944 (0,45)
NBI0110	-1.510.285,599 (-0,19)	1.724.475,234 (0,32)	-4.078.638,408 (-0,44)
PIBpc2010	-161,961 (-1,15)	-98,791 (-1,03)	-219,150 (-1,37)
CrecPromPIB	-1,882e+07** (-2,97)	-9.706.616,140* (-2,27)	-2,483e+07*** (-3,44)
Dley010047	2.382.514,629* (2,35)	-78.267,757 (-0,12)	2.741.542,541* (2,40)
GTotPC10	-405,665 (-0,23)		
GCorrPC10		-3.766,045 (-1,51)	
InvPC10			5.457,767 (1,09)
_cons	-2.955.921,430 (-0,61)	4.846.140,391 (1,47)	-3.715.838,951 (-0,67)
N	215,000	215,000	215,000
R2	0,902	0,650	0,918

Variables:

DifGTotal0314	Cambio en el gasto municipal total entre 2003 y 2014 (US\$)	NBI01	Índice de NBI de acuerdo a censo 2001
DifGcorr0314	Cambio en el gasto corriente entre 2003 y 2014 (US\$)	NBI10	Índice de NBI de acuerdo a censo 2010
DifInv0314	Cambio en el gasto de inversión entre 2003 y 2014 (US\$)	DifNBI0110	Cambio en los índices de NBI entre 2001 y 2010
DifGTotal0308	Cambio en el gasto total entre 2003 y 2008 (US\$)	CrecPromPIB	Crecimiento promedio del PIB cantonal entre 2007 y 2012 ⁷³
DifGcorr0308	Cambio en el gasto corriente entre 2003 y 2008 (US\$)	Dley010047	Dummy cantones que reciben transferencias por Ley 010 y Ley 047
DifInv0308	Cambio en el gasto de inversión entre 2003 y 2008 (US\$)	GTotalPC03	Gasto total municipal per cápita correspondiente al año 2003
DifGTotal1014	Cambio en el gasto total entre 2010 y 2014 (US\$)	GCorrPC03	Gasto corriente municipal per cápita correspondiente al año 2003
DifGcorr1014	Cambio en el gasto corriente entre 2010 y 2014 (US\$)	InvPC03	Inversión pública municipal per cápita correspondiente al año 2003
DifInv1014	Cambio en el gasto de inversión entre 2010 y 2014 (US\$)	GTotalPC10	Gasto total municipal per cápita correspondiente al año 2010
Pob2001	Número de habitantes en 2001	GCorrPC10	Gasto corriente municipal per cápita correspondiente al año 2010
Pob2010	Número de habitantes en 2010	InvPC10	Inversión pública municipal per cápita correspondiente al año 2010
DifPob1001	Cambio en el número de habitantes entre los censos de 2001 y 2010		
DenPob2001	Densidad poblacional de acuerdo a censo 2001		
DenPob2010	Densidad poblacional de acuerdo a censo 2010		

⁷³ El Banco Central del Ecuador únicamente publica estimaciones del PIB de los cantones ecuatorianos para el periodo 2007 a 2012.



Anexo IV: Cálculos metodología de las normas de gasto por cliente

Para aplicar la metodología de las normas de gasto, se desagregó entre las siguientes categorías o funciones de gasto: (i) gasto corriente; (ii) gastos de producción; (iii) otros gastos de inversión; (iv) agua potable; (v) alcantarillado; (vi) urbanización y embellecimiento; (vii) obras públicas de transporte, vías e infraestructura; (viii) construcciones y edificaciones; (ix) hospitales y centros de asistencia social y salud. La tabla 1 muestra el promedio del gasto total del conjunto de los municipios ecuatorianos en cada

uno de estos rubros. Para obtener la norma de gasto por cliente, se dividió este gasto total por el número de clientes, distinguiendo entre los servicios que benefician al total de la población (urbana y rural) de aquellos que únicamente benefician a la población urbana.

El vector de ajuste de costos se estimó de acuerdo a la metodología de regresiones logarítmicas propuesta por Martínez-Vazquez and Timofeev (2010), habiéndose seleccionado las variables incluidas en el análisis en función de la disponibilidad de datos municipales. Los resultados de estas regresiones se muestran en la Tabla 2.

TABLA 1: Normativa de gasto por cliente

Categoría de gasto	Necesidades agregadas de gasto, (Prom,2011-2014)	Clientes (Total nacional)	Número estimado de clientes	Norma de gasto por cliente,
Gastos corrientes	605.036.948,12	Población total	14.451.115	41,87
Gastos de producción	5.572.154,53	Población total	14.451.115	0,39
Gastos de Inv, sin Inv, Pública	924.139.007,64	Población total	14.451.115	63,95
Agua potable	122.984.566,95	Población total	14.451.115	8,51
Alcantarillado	164.231.177,69	Población total	14.451.115	11,36
Urbanización y embellecimiento	123.859.533,54	Población area urbana	9.145.638	13,54
Obras públicas de transporte, vías e infraestructura,	294.817.970,10	Población area urbana	9.145.638	32,24
Construcciones y edificaciones	147.060.681,55	Población area urbana	9.145.638	16,08
Hospitales y Centros de Asistencia Social y Salud	11.725.391,32	Población total	14.451.115	0,81

TABLA 2: Elasticidades para el cálculo del vector de costos

	log_gastopc
log_pob	-0,2378*** (-9,21)
log_tasa_urb	0,0896** (2,23)
log_densidad	-0,0449** (-2,03)
log_pob65mas	-0,6169*** (-3,75)
log_pob15_64	-5,1699*** (-4,65)
log_pob0a14	-3,5905*** (-5,24)
Fronter	0,0499 (0,78)
log_vabm	0,0307** (2,09)
Cap_Prov	0,0808 (1,01)
agric	0,0178 (0,17)
serv_pub	0,2237 (1,52)
Num_vehic2014p	0,0226 (0,05)
deuda_vab	-0,4074** (-2,03)
region	
Costa	-0,0127 (-0,22)
Amazonia	0,6716*** (7,90)
Insultar	0,6560*** (3,25)
_cons	-0,5556 (-0,32)

Variables:

log_pob	Población
log_tasa_urb	Tasa de urbanización
log_densidad	Densidad poblacional
log_pob65mas	Población de más de 65 años
log_pob15_64	Población con una edad comprendida entre 15 y 64 años
log_pob0a14	Población con una edad comprendida entre 0 y 14 años
Fronter	Dummy para municipios en zonas fronterizas
log_vabm	Valor agregado bruto municipal
Cap_Prov	Dummy para municipios que son capital de provincia
agric	Valor agregado agrícola sobre vabm
Num_vehic2014p	Número de vehículos
deuda_vab	Ratio entre deuda y vabm
Costa	Dummy regional
Amazonía	Dummy regional
Insular	Dummy regional

Anexo V: Discusión sobre las variables utilizadas en el análisis econométrico sobre necesidades de gasto, y estimaciones correspondientes

Para seleccionar las variables a incluir en las estimaciones econométricas de las necesidades de gasto de los municipios ecuatorianos, se partió de las competencias que el marco legal vigente asigna a ese nivel de gobierno. La tabla 1 muestra las variables específicas que se asociaron a cada una de las competencias.

En última instancia, las variables cuya inclusión se contempló en las estimaciones econométricas sobre las necesidades de gasto de los municipios se pueden agrupar en las siguientes categorías:

Institucionales: (i) tamaño relativo del municipio, medido como el ratio entre su gasto y el Valor Agregado Bruto del cantón correspondiente; (ii) variable dicotómica para capturar si el cantón es capital de provincia, en donde tienden a concentrarse las instituciones y la actividad comercial generando

TABLA 1: Competencias, variables y fuentes de información

Competencia	Variable	Fuente de información
Administración y gestión recurrente de los municipios (planes de desarrollo, control de uso y ocupación del suelo, administrar el patrimonio arquitectónico, cultural y natural; del uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos, lagunas; explotación de materiales áridos y pétreos; prevención, protección, socorro y extinción de incendios, gestión de la cooperación internacional.	Población, densidad poblacional. Proporción de población en áreas fronterizas, insulares y rurales.	Censo de Población y Vivienda. Aproximación a años recientes utilizando metodología de áreas pequeñas proyectada en las Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC levantadas anualmente para nivel urbano y rural.
	Eficiencia Administrativa (proporción de gasto sobre inversión)	SENPLADES
	Número de empresas formales por sector económico. Nivel de ingresos, gastos, existencias y valor de activos por industrias Número de personas ocupadas por industria	Censo Económico, INEC, 2010.
Planificar, construir y mantener la vialidad urbana (planificación, construcción y mantenimiento)	Extensión del cantón, proporción área urbana. Dispersión poblacional	Censo de Población y Vivienda, INEC 2010.
	Número de vehículos	Agencia Nacional de Tránsito
	Estado actual de las vías Características ambientales (precipitaciones, pendientes, tipo de suelos, etc.)	n.d.
	Porcentaje de área considerado en alto riesgo (movimientos en masa, volcánico, inundaciones, cambio climático)	n.d.
Agua potable, saneamiento y manejo de desechos sólidos.	Coberturas de acceso a agua potable, alcantarillado.	INEC, 2010
	Dummy regional (Sierra, Costa, Oriente y Galápagos).	Elab. propia
	Área urbana y rural	n.d.

(continúa en la página siguiente)

TABLA 1: Competencias, variables y fuentes de información (*continuación*)

Competencia	Variable	Fuente de información
Tránsito, Transporte Terrestre y seguridad vial	Número de automóviles	(ANT-CTE e INEC)
	Tasa de motorización	
	Ingreso por ventas de industrias a nivel cantonal.	Censo Nacional Económico, INEC, 2010.
	Dummy capital de provincia y cabecera cantonal (cantones de capital de provincia concentran instituciones estatales, son en general centros de comercio, de mayor dinámica laboral por lo que tienen grandes demandas en transporte y movilidad) Cabeceras cantonales cercanas a cabecera provincial (30km).	INEC, 2010.
Infraestructura física y equipamientos (planificación, construcción y mantenimiento; salud y educación, espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo)	Número de equipamientos públicos (canchas deportivas, parques, entre otros)	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
	Número de centros de educación y salud.	Registros administrativos de los Ministerio de Educación y Salud.
Catastros inmobiliarios urbanos y rurales	Ratio urbano-rural, densidad poblacional, cobertura inicial, extensión del territorio, proporción urbano/rural.	INEC, 2010

una mayor demanda de recursos; (iii) variables dicotómicas que capturan el estado de algunos de los principales servicios municipales prestados (realización de tratamiento de residuos sólidos, de aguas residuales, barrido en las áreas rurales, tratamiento de residuos infecciosos, potabilización y medición de agua, presencia de alcantarillado sanitario o pluvial).

Geográficas: (i) variables dicotómicas regionales con las que capturar la influencia de las características ambientales, topográficas y culturales de las cuatro regiones del Ecuador (insular, costa, sierra, Amazonía); (ii) variables dicotómicas para capturar cantones ubicados en la frontera, cuya situación y problemática difieren marcadamente de la de los de otros municipios ecuatorianos.

Socio-económicas: (i) valor agregado bruto per cápita; (ii) proporción del valor agregado agrícola sobre el valor agregado total; (iii) índice de acceso a servicios básicos, i.e. proporción de las viviendas que cuentan con agua potable, alcantarillado, recolección de basura y electricidad; (iv) número de vehículos en el cantón.

Demográficas: (i) población; (ii) densidad poblacional; (iii) proporción de población rural sobre el total de la población; (iv) proporción de la población con una edad comprendida en distintos rangos.

Financieras: (i) peso de las transferencias sobre el total de ingresos de los municipios; (ii) peso de la deuda sobre el valor agregado bruto; (iii) ratio entre el gasto total y el valor agregado bruto del cantón.



La elección de las variables que se incluyó en las regresiones con datos de panel vs. las que se usaron en las regresiones de corte transversal dependieron fundamentalmente de la disponibilidad de información. Aquéllas para las que se pudo encontrar información anual para el periodo 2007 a 2013 se incluyeron en las regresiones con datos de

panel, mientras que las regresiones de corte transversal pudieron incluir un mayor número de variables. La siguientes tablas presenta los resultados de las estimaciones con datos de panel y de corte transversal:

Por su parte, la tabla 3 muestra los resultados de las estimaciones de corte transversal.

TABLA 2: Estimaciones regresiones datos de panel

Variable	Pooled	fe	ar1	dynamic
log_agric	-0,0052	0,0032	-0,0072	-0,0024
log_vabm_pc	0,0091	0,0080	-0,0045	-0,0047
log_trans_-g	-0,6334***	-0,5914***	-0,4951***	-0,4948***
log_deuda_-b	-0,3762**	-0,0050	-0,0675***	-0,7267***
log_densidad	-0,0751***	-2,4088***	1,4139***	-0,5036
log_pob	-0,3756***	(omitted)	0	0
Fronter	0,1257**	(omitted)	0	0
Cap_Prov	0,3327***	(omitted)	0	0
region	0,2139***	(omitted)	0	0
year	0,0839***	(omitted)	0	0,0916***
log_gasto				
L1,				-0,1079**
_cons	-159,9611***	-3,7857***	-0,7631	

legend: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001.

TABLA 3: Estimaciones regresiones de corte transversal

Variable	control1	control2	control3	control4
log_pob	-0,2275***	-0,2597***	-0,3117***	-0,3116***
log_densidad	-0,1725***	-0,0797**	-0,0690**	-0,0666**
region		0,2187***	0,2104***	0,2301***
Fronter		0,1925**	0,1501*	0,1149
log_vabm			0,0237	0,0180
Cap_Prov			0,2354*	0,1973
agric			-0,0806	-0,0684
serv_pub			0,0069***	0,0063***
Num_ve-2014p			-0,2497	-0,2106
Deuda_vab				-1,0402***
_cons	8,4670***	8,0323***	8,1670***	8,1993***

legend: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001.

Variables:

log_agric	Valor agregado agrícola sobre vabm	Fronter	Dummy para municipios en zonas fronterizas
log_vabm	Valor agregado bruto municipal per cápita	Cap_Prov	Dummy para municipios que son capital de provincia
log_trans_~g	Peso de las transferencias sobre el gasto total	region	Variable regional
log_deuda_~b	Peso de las deuda municipal sobre vabm	year	año
log_densidad	Densidad	log_gastoL1	rezago de la variable de gasto per cápita
log_pob	Población	Num_ve-2014p	Número de vehículos.



Anexo VI: Elasticidades factores de ajuste de la base tributaria

Las elasticidades de los factores de ajuste de la base tributaria se estimaron a partir de una regresión logarítmica cuyos resultados muestra la siguiente tabla:

Variables:

log_pob	Población
log_densidad	Densidad poblacional
Fronter	Dummy para municipios en zonas fronterizas
log_vabm	Valor agregado bruto municipal
Cap_Prov	Dummy para municipios que son capital de provincia
region	Dummies regionales (Costa, Amazonía, Insular)

log_vabm	log_gastopc
—,	0,4169*** (3,18)
L1,	0,0027 (0,02)
log_pob	-0,1313** (-2,57)
log_densidad	0,1610*** (2,64)
region	
2	-0,4079*** (-4,29)
3	0,4533*** (3,01)
4	1,9544*** (4,89)
fronter	0,0208 (0,14)
Cap_Prov	0,4160*** (2,70)
year	0,0899*** (10,17)
_cons	-180,3338 (-10,26)

Anexo VII: Estimaciones econométricas de la capacidad fiscal

Revisión de la literatura

Para seleccionar las variables que se incluyeron en las estimaciones de la capacidad fiscal de los municipios ecuatorianos, se revisó la literatura relevante. La mayor parte de los estudios econométricos que se revisaron con esta finalidad utilizaron como variable dependiente alguna medida de los ingresos de los gobiernos subnacionales, y como variables independientes un conjunto de factores que determinan el tamaño de las bases tributarias municipales. Para el caso de Indonesia, Brodjonegoro y Martínez-Vázquez (2005) aproximaron la capacidad fiscal como la suma entre los valores esperados de un modelo que utilizó como variable independiente el PIB per cápita local, y los ingresos compartidos con el Gobierno Central.

Por su parte, Boex y Martínez-Vázquez (2004) utilizaron como variables proxy de la capacidad fiscal los ingresos de los hogares per cápita, el valor de las propiedades, y la nómina de sueldos per cápita. Gallagher (2000) estimó varios modelos de la recaudación tributaria total como función del índice de necesidades básicas insatisfechas, del porcentaje de población que vive en zonas urbanas, de la población de los municipios, las rentas declaradas por los contribuyentes, y de los activos per cápita declarados. En un estudio de corte transversal para varios países, Gupta (2007) encontró que el peso del sector agrícola en el PIB total y la apertura comercial, entre otras variables macroeconómicas, tienen efectos sobre los ingresos propios. Aplicado al caso de 2412 gobiernos locales en México durante 1993-2004, Sour (2008) encontró efectos de la proporción de transferencias recibidas en el esfuerzo fiscal.

Cabe mencionar igualmente a Garg, Goyal y Rupayan (2014), quienes en un estudio para la India encontraron que el PIB per cápita, la proporción del PIB agrícola sobre el PIB total, el peso relativo de

la población urbana, y el consumo de energía eléctrica, entre otras variables, tienen efectos significativos sobre la recaudación tributaria. Finalmente, para evaluar la ecuación de ineficiencia, Garg et al. (2014) utilizaron las transferencias locales netas, un índice compuesto de gobernanza, y el repago de la deuda, entre otras variables.

Selección de variables:

La variable dependiente incluyó los ingresos propios recaudados y no tomó en cuenta las transferencias compartidas por el Gobierno Nacional, ya que éstas no dependen del esfuerzo recaudatorio de las jurisdicciones. La variable dependiente se transformó a niveles per cápita y se aplicó logaritmos para reducir la variabilidad entre los municipios.

Las variables independientes utilizadas fueron las siguientes:

- ◆ Logaritmo del valor agregado bruto municipal (VABM), considerado como una variable aproximada de la base impositiva general y como indicador de desarrollo.
- ◆ Logaritmo de la proporción de las transferencias con respecto a los ingresos propios, en la que se espera que mientras mayor sea la proporción, menor sea la necesidad de recaudar recursos. Las transferencias no condicionadas pueden afectar el esfuerzo que realice cada municipio para recaudar impuestos, generando incentivos para disminuir la recaudación.
- ◆ Logaritmo del nivel de deuda con respecto al valor agregado. Estas representan las restricciones financieras que enfrenta un municipio, lo que puede afectar el comportamiento del gobierno local. El GADM tendría que realizar un mayor esfuerzo en la recolección de impuestos para pagar el servicio de la deuda, por lo que se esperaría una relación negativa entre la ineficiencia y esta variable.

- ◆ Logaritmo de la densidad poblacional. Se espera que municipios con mayor densidad estén relacionados positivamente con recaudación tributaria. No se encontró información de población urbana y rural para todos los años del panel.
- ◆ Variables dicotómicas para cada una de las regiones, y para los GADM capital de provincia. La variable dicotómica de capital de provincia, podría capturar diferencias debido a las características de municipios que son capital de provincia. En general, en estos se encuentran las instituciones públicas y suelen tener mayor dinamismo económico.
- ◆ Logaritmo del gasto per cápita municipal. Según Hao y Huang (2009) la relación podría ser “Impuestos hacia Gastos” o “Gastos hacia Impuestos”, o se podrían definir simultáneamente. (Ho y

C.J 2009) Es decir, los gobiernos subnacionales determinan sus políticas de gasto de acuerdo a su capacidad recaudatoria o la ajustan de acuerdo a sus responsabilidades de gasto. Por esto se recomienda la inclusión de la variable rezagada o contemporánea del gasto para captura de alguna manera este efecto.

- ◆ Logaritmo de la proporción PIB agrícola en PIB total. Este indicador es una medida del nivel de industrialización de cada municipio. Municipios con un sector agrícola importante, podrían presentar menores niveles de ingreso promedio de los hogares, urbanidad, actividad empresarial, entre otros factores que podrían afectar su capacidad fiscal, si se compara con otros municipios cuya estructura está relacionada más con servicios o sectores industrializados.

RESULTADO DE LAS ESTIMACIONES:

Variable	Pooled	fe	dynamic
log_vabm_pc	0,0581**	0,0086	-0,0093
log_vab_ag-c	-0,0153	-0,0049	-0,0228
log_trans_-g	-0,8691***	-0,7855***	-0,6295***
log_gastopc	0,3875**	0,1800*	0,4094***
log_pob	-0,2612***		
log_deuda_-b	-0,0085	-0,0148	-0,0148
log_densidad	0,0170**	-0,4436*	-0,4681
region			
2	-0,0413***		
3	0,3380**		
4	0,4702***		
fronter	0,0175***		
cap_prov	0,1041**		
year	0,0417***	0,0690***	0,0840***
log_ingprop			
L1,			0,0209
_cons	-79,1757***	-133,3640***	

legend: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001.

Anexo VIII: Estimaciones frontera estocástica de posibilidades de producción

Discusión sobre distintos modelos

El modelo escogido para las estimaciones llevadas a cabo en este ejercicio fue el de Battese y Coelli (1995). Dicho modelo supone que el término de ineficiencia decae a un ritmo constante. Para analizar la robustez del modelo, se estimaron especificaciones alternativas que utilizan diferentes algoritmos de optimización, así como diferentes supuestos sobre la forma funcional del término de error y su variabilidad temporal. En el primer grupo se encuentran aquellos que consideran que la ineficiencia técnica de cada GADM varía en el tiempo. Para este grupo se utilizaron la propuesta de Lee y Schmidt (1993), que considera efectos fijos móviles y utiliza mínimos cuadrados iterativos. El segundo grupo de metodologías suponen que la ineficiencia no varía en el tiempo. Se utilizó el método de Schmidt y Sickles 1984 en la que se estima utilizando Métodos Generalizados de Mínimos Cuadrados Ordinarios, la de Pitt y Lee 1981 en la que se asume una distribución normal truncada en el término de error y se estima utilizando métodos de máxima verosimilitud (los resultados de las estimaciones econométricas se presentan más adelante).

En general, los parámetros no varían significativamente al utilizar diferentes especificaciones y la correlación entre los valores predichos de cada método

es relativamente elevada. Se obtuvieron resultados similares utilizando modelos en lo que la ineficiencia no varía en el tiempo. Esto puede responder en parte a que el tamaño del panel es pequeño y a que es improbable que se produzcan grandes variaciones en las estimaciones en un período tan corto.

No obstante, una limitación del método de frontera estocástica a la Battese y Coelli es que el intercepto es el mismo para todas las unidades de observación, lo que puede generar sesgos de identificación ante presencia de factores no observables que no varían en el tiempo correlacionados con la variable dependiente.⁷⁴ Sin embargo, cuando el número de observaciones es mucho mayor al tamaño del panel, o cuando este último es pequeño ($T < 10$), como es el caso de la base que se dispone para este estudio, los interceptos no son consistentes. Esta dificultad no permitió aplicar este tipo de métodos. El método de Battese considera que toda la heterogeneidad no observada e invariante en el tiempo es ineficiencia y puede ser modelada. Sin embargo, la teoría destaca otros factores que pueden afectar las estimaciones de capacidad fiscal, como por ejemplo la voluntad de pago de los ciudadanos, que no dependen de este factor.

⁷⁴ Greene (2004) propone una solución en donde el término de error estocástico presenta una distribución normal y el término de ineficiencia una distribución mitad normal, e incluyen interceptos específicos para cada observación. Este método, tiene el mismo efecto que controlar las estimaciones por efectos fijos.

RESULTADO DE LAS DISTINTAS ESTIMACIONES

Variable	bc95	fels	regls	pl81
Frontier				
log_vabm_pc	-0,0801**	0,0042		-0,0727**
log_vab_ag-c	-0,0378	-0,0053		-0,0378
log_densidad	-0,0711**	-0,2028		-0,1431*
log_gastopc	0,5797***	0,1733*		0,2611
log_trans_-g	-0,8701***	-0,7918***		-0,7857***
log_deuda_-b	-0,0205*	-0,0110		-0,0210*
region	0,0732*	-60,5776***		0,1098
Fronter	0,0287	101,3073		0,0579
Cap_Prov	0,0062	73,5095		0,1244
year	0,0303**	0,0623***		0,0616***
_cons	-58,1450**			-118,9719***
Mu				
_cons	-0,7432			
Usigma				
_cons	-6,0117***			0,3221
Vsigma				
_cons	-2,8616***			0,0273***
Time Dummies				
xi1		1***		
xi2		0,9992***		
xi3		1,0007***		
xi4		1,0001***		
xi5		0,9993***		
xi6		0,9996***		
xi7		0,9993***		
log_vabm_pc			-0,0919***	
log_vab_ag-c			-0,0517**	
log_densidad			-0,1101***	
log_gastopc			0,3823**	
log_trans_-g			-0,8548**	
log_deuda_-b			-0,0165*	
region			0,1032	
Fronter			0,0502	
Cap_Prov			0,0143	
year			0,0486***	
_cons			-93,7273***	

Legend: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001.