



**UNIVERSIDAD TÉCNICA  
PARTICULAR DE LOJA**  
*La Universidad Católica de Loja*

**MODALIDAD CLÁSICA**

**ESCUELA DE ECONOMÍA**

**DETERMINANTES DE AUTONOMÍA FISCAL: EL CASO DE LOS  
CANTONES LOJA, CALVAS Y SARAGURO EN EL PERÍODO 2000-  
2009.**

*Tesis previa a la obtención del Título  
de Economista*

**AUTOR:**

Jorge David Herrera Vargas

**DIRECTOR DE TESIS:**

Eco. Daniel Maldonado Granda Msc.

LOJA – ECUADOR

2011

## CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Jorge David Herrera Vargas declaro expresamente ser autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice:

**“Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través o con el apoyo financiero, académico, o institucional (operativo) de la Universidad”.**

-----

Jorge David Herrera Vargas

Loja, 10 de agosto del 2010

Eco.

Daniel Maldonado

DIRECTOR DE TESIS

CERTIFICA:

Que el presente trabajo: “Determinantes de autonomía fiscal: los casos de los cantones Loja, Calvas y Saraguro para el período 2000-2009” de autoría del señor Jorge David Herrera Vargas cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma, como de contenido, por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Eco. Daniel Maldonado Msc.

DIRECTOR DE TESIS

## **AUTORÍA**

Los resultados obtenidos en la presente investigación, así como las discusiones, conclusiones y recomendaciones son de exclusiva responsabilidad del autor.

Además es necesario indicar que la información de otros autores empleada en el presente trabajo, está debidamente especificada en fuentes de referencia y apartados bibliográficos.

-----  
Jorge David Herrera Vargas

## DEDICATORIA

Con amor y gratitud dedico este trabajo a mi bendito Señor de Girón por brindarme la oportunidad de estudiar y protegerme siempre, a mis padres Jorge y María quienes con su cariño, sacrificio y apoyo incondicional han hecho posible la culminación de esta etapa de formación profesional en mi vida.

A mi hermanos Glenda, Paulo y María que me han brindado apoyo incondicional todos los días de mi existencia, y así mismo a mis amigos que de alguna u otra forma me prestaron ayuda desinteresadamente para seguir adelante en esta carrera.

*Jorge David*

## **AGRADECIMIENTO**

A todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron a la consecución de este fin, a la “Universidad Técnica Particular de Loja”, por brindarme una formación integral, a las Escuela de Economía; al Insituto de Investigaciones Económicas (IIE) y de manera especial al Economista Daniel Maldonado, director del proyecto; a si mismo agradezco, a las instituciones que colaboraron e hicieron posible la elaboración de la presente investigación: Municipio de Saraguro, Municipio de Loja, Municipio de Calvas, Instituto Nacional Ecuatoriano de Censo (INEC), Banco Ecuatoriano del Estado (BEDE), algunas han tenido una vinculación directa en su elaboración y muchas otras han aportado con valiosa información, opiniones y recomendaciones que han sido de gran utilidad.

A la planta docente y administrativa de la escuela de Economía quienes con sus valiosos conocimientos, dedicación y esfuerzo, me han sabido dirigir de la mejor manera, con el fin de que llegue al cumplimiento de este gran sueño.

EL AUTOR.

## RESUMEN

El presente trabajo realizado para los Gobiernos locales de los cantones Loja, Calvas y Saraguro; analiza los distintos determinantes como desarrollo local, base tributaria, tamaño del cantón e independencia fiscal durante el período 2000-2009 y su influencia que tienen sobre el nivel de dependencia o independencia fiscal de estos hacia los recursos provenientes del Estado.

Se recurrió a fuentes estadísticas secundarias como INEC, BEDE, etc. para obtener la información necesaria que se analiza en esta investigación. Una vez que se obtuvo la información se procedió, en el caso del modelo econométrico, a utilizar el programa eviews 5.

El análisis de los indicadores se efectuó en el capítulo III donde también se realizó gráficos que permiten ver la tendencia de evolución de estos. El modelo econométrico que se utilizó se lo aplico en base a estudios antes realizados por Escalante (1999) y Zorrilla (2007).

Los resultados obtenidos demuestran que en Loja existe un mayor grado de independencia fiscal hacia los recursos provenientes del Estado y de manera contraria los cantones Calvas y Saraguro son los que mayor dependencia tienen hacia las transferencias gubernamentales. Estos resultados demuestran que los cantones con menor población, por poseer una menor base tributaria, tienen menores ingresos propios lo que los hace mayormente dependientes.

Los resultados del modelo Econométrico determinan, por ejemplo, que cuando el indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (variable incluida dentro de nivel de desarrollo local) crece en una unidad el nivel de independencia fiscal de los

municipios decrece en un 7,52% aproximadamente, así mismo, cuando la densidad poblacional (variable incluida dentro de nivel de desarrollo local) crece en una unidad el nivel de independencia fiscal de los cantones crecerá en 0,15%.

Los resultados obtenidos de la presente investigación permitieron emitir las distintas conclusiones en el capítulo IV así como también las distintas recomendaciones.



## ÍNDICE DE CONTENIDOS

	<b>Pág.</b>
Carátula	i
Cesión de derechos	ii
Certificación	iii
Autoría	iv
Dedicatoria	v
Agradecimiento	vii
Índice de contenidos	viii
<b>CAPITULO I</b>	
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
1.1 Hipótesis	14
1.2 Objetivos	14
1.2.1 Objetivo General	14
1.2.2 Objetivos específicos	14
1.3 Breve estado del arte	14
<b>CAPITULO II</b>	
<b>2. MARCO TEÓRICO</b>	
2.1 Teorías sobre federalismo fiscal y descentralización fiscal	20
2.1.1 Federalismo a autonomía fiscal	20
2.1.2 Descentralización	24
2.1.3 Autonomía y descentralización municipal	27
2.1.4 Características para su fortalecimiento	29
2.1.5 Descentralización en el Ecuador	30

2.1.6	Beneficios de la descentralización	31
2.1.7	Problemas de la descentralización	32
2.2	Información sobre los cantones en estudio	33
2.2.1	Cantón Loja	33
2.2.1.1	Datos generales y situación actual del cantón	33
2.2.1.1.1	Caracterización geográfica	33
2.2.1.1.2	División política del cantón	34
2.2.1.1.3	Población urbana y rural	34
2.2.1.2	Aspectos económicos del cantón	35
2.2.1.2.1	Población económicamente activa (PEA)	35
2.2.1.2.2	Producción	36
2.2.1.2.3	Nivel de pobreza	36
2.2.1.2.4	Índice de desarrollo humano	37
2.2.1.2.5	Nivel de urbanización	38
2.2.2	Cantón Calvas	39
2.2.2.1	Datos generales y situación actual del cantón	39
2.2.2.1.1	Caracterización geográfica	39
2.2.2.1.2	División política del cantón	39
2.2.2.1.3	Población urbana y rural	40
2.2.2.2	Aspectos económicos del cantón	41
2.2.2.2.1	Población económicamente activa (PEA)	41
2.2.2.2.2	Producción	41
2.2.2.2.3	Nivel de pobreza	42
2.2.2.2.4	Índice de desarrollo humano	43
2.2.2.2.5	Nivel de urbanización	43
2.2.3	Cantón Saraguro	44
2.2.3.1	Datos generales y situación actual del cantón	44
2.2.3.1.1	Caracterización geográfica	44
2.2.3.1.2	División política del cantón	45
2.2.3.1.3	Población urbana y rural	45

2.2.3.2	Aspectos económicos del cantón	46
2.2.3.2.1	Población económicamente activa (PEA)	46
2.2.3.2.2	Producción	47
2.2.3.2.3	Nivel de pobreza	47
2.2.3.2.4	Índice de desarrollo humano	48
2.2.3.2.5	Nivel de urbanización	49

### **CAPÍTULO III**

<b>3</b>	<b>METODOLOGÍA Y RESULTADOS</b>	<b>50</b>
3.1	Metodología	50
3.1.1	Indicadores de autonomía	51
3.1.2	Estimación del modelo econométrico	51
3.1.2.1	Definición de variables a utilizarse en el modelo	52
3.1.2.1.1	Base tributaria local	52
3.1.2.1.2	Nivel de desarrollo local	53
3.2	<b>Resultados</b>	<b>54</b>
3.2.1	Análisis de indicadores	55
3.2.2	Resultados del modelo econométrico	65
3.2.2.1	Variabes correspondientes al nivel dedesarrollo local	67
3.2.2.2	Vaiabes correspondientes a la base tributaria local	67

### **CAPITULO IV**

4	Conclusiones y recomendaciones	69
4.1	Conclusiones	70
4.2	Recomendaciones	71

<b>5</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>72</b>
<b>6</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>75</b>

# **CAPITULO I**

# **INTRODUCCIÓN**

## 1. INTRODUCCIÓN

En Ecuador existen diferentes criterios sobre la autonomía fiscal, sin embargo en los últimos cinco años se ha planteado que la descentralización fiscal es el camino a seguir para el fortalecimiento del Estado. En este sentido surge este estudio, con el objetivo de analizar los determinantes de la autonomía fiscal local y los niveles de independencia fiscal para algunas entidades municipales de la provincia de Loja.

Un claro ejemplo de este planteamiento es el que se propuso meses atrás con las llamadas autonomías, que hablan de “autonomía solidaria”, esto significa que las provincias económicamente más desarrolladas estarían obligadas a contribuir a un fondo común para redistribuirlo entre las provincias más pobres.

Cuando se habla de autonomía plena hay que referirse a una autonomía política, regulatoria y fiscal. Esto no es separatismo, es simplemente hacer en Ecuador lo que Tocqueville (2007) llamaría “laboratorios de democracia”. Países como Canadá y Suiza son ejemplos exitosos de autonomía política, fiscal y regulatoria. Solo el tiempo, dentro de un proceso de ensayo y error, dirá a quién le fue mejor, y poco a poco se irán copiando las reformas exitosas (Calderón, 2007).

Existen varias ciudades en el mundo que gozan de plena autonomía fiscal, así por ejemplo: el PIB per cápita de Hong Kong es 8,2 veces el de Ecuador y el de Singapur 7,1 veces; la inversión extranjera directa atraída por Hong Kong corresponde al 20% de su PIB, la de Singapur al 17,2% y la de Ecuador no llega ni al 5%; el total del comercio exterior como porcentaje del PIB es 399% en Hong Kong, 473% en Singapur y solamente el 69% en Ecuador (Datos del Banco mundial, citado en Calderón, 2007).

Después de ver las cifras, ¿Qué pasaría si Ecuador fuese una aglomeración de estas ciudades?, de ahí que surge el interés por analizar si es posible de que estas autonomías se puedan dar en el país.

## **1.1.HIPÓTESIS**

La base tributaria local, el nivel de desarrollo local, el tamaño del cantón e independencia fiscal constituyen factores determinantes en el grado de dependencia o independencia fiscal hacia los recursos provenientes del Estado en los cantones Loja, Calvas y Saraguro.

## **1.2. OBJETIVOS:**

### **1.2.1. General:**

- Determinar el grado de dependencia o independencia fiscal hacia los recursos provenientes del Estado en los cantones Loja, Calvas y Saraguro en relación con la base tributaria local, el nivel de desarrollo local, el tamaño del cantón e independencia fiscal.

### **1.2.2. Específicos:**

- Establecer la importancia de las variables como factores generadores de autonomía fiscal.
- Analizar indicadores en función a los ingresos y gastos municipales que permitan evaluar el grado de autonomía fiscal.

## **1.3. BREVE ESTADO DEL ARTE**

Zorrilla (2007) en su estudio, Autonomía Fiscal: “El caso de México” presenta un amplio estudio acerca de cuales son los determinantes que inciden el manejo y aplicación de políticas fiscales en su país del cual a continuación se presentan una parte de los resultados obtenidos.

Para los determinantes del cambio en los niveles de Independencia Fiscal los resultados para este modelo se presentan en el cuadro No. 6. Se han tomado 31 observaciones; la

variable explicada ahora esta representada por el cambio entre 2001 y 2002 de la razón porcentual de ingresos por concepto de impuestos respecto a los ingresos totales.

CUADRO No. 1.- Resultados del Modelo de determinantes del grado de independencia fiscal

	(1)	(1) <sup>a</sup>	(2)	(2) <sup>a</sup>	(3)	(3) <sup>a</sup>	(4)	(4) <sup>a</sup>
	IMPPART	IMPPART	IMPPART	IMPPART	IMPPART	IMPPART	IMPPART	IMPPART
IMG	-2.1471 (1.0786)*	-2.1471 (0.7360)***	-3.3884 (1.1010)***	-3.3884 (0.8829)***	-2.5484 (1.3626)*	-2.5484 (1.1869)**	-1.829 (0.7728)**	-1.829 (0.4505)***
FAF	-0.0003 (0.0004)	-0.0003 (0.0003)	-0.0002 (0.0004)	-0.0002 (0.0004)	0.0002 (0.0005)	0.0002 (0.0005)	-0.0004 (0.0003)	-0.0004 (0.0002)*
DENPOB	-0.0164 (0.0069)**	-0.0164 (0.0045)***	-0.0201 (0.0077)**	-0.0201 (0.0056)***	-0.0244 (0.0096)**	-0.0244 (0.0087)**	-0.0163 (0.0066)**	-0.0163 (0.0043)***
FNET	0.0072 (0.0041)*	0.0072 (0.0035)*	0.0072 (0.0047)	0.0072 (0.0045)	-0.001 (0.0052)	-0.001 (0.0043)	0.0075 (0.0039)*	0.0075 (0.0034)**
DELPEC	-0.6269 (0.2717)**	-0.6269 (0.2731)**	-0.4717 (0.3008)	-0.4717 (0.2450)*	-0.0264 (0.3494)	-0.0264 (0.2435)	-0.6163 (0.2588)**	-0.6163 (0.2656)**
IDC	0.4547 (0.3054)	0.4547 (0.2220)*	0.1432 (0.3195)	0.1432 (0.2999)	0.048 (0.4026)	0.048 (0.3894)	0.4191 (0.2437)*	0.4191 (0.1555)**
PPC	-0.0018 (0.0072)	-0.0018 (0.0044)	-0.0069 (0.0078)	-0.0069 (0.0059)	-0.0079 (0.0099)	-0.0079 (0.0081)	-----	-----
ECI	-0.0265 (0.0699)	-0.0265 (0.0534)	-0.0008 (0.0784)	-0.0008 (0.0694)	0.0045 (0.0991)	0.0045 (0.1026)	-----	-----
REGION	-----	-----	3.1117 (0.8290)***	3.1117 (0.6644)***	-----	-----	-----	-----
SUR	5.0429 (1.5303)***	5.0429 (1.4413)***	-----	-----	-----	-----	5.0352 (1.4653)***	5.0352 (1.3963)***
NORTE	7.5027 (1.8122)***	7.5027 (1.8621)***	-----	-----	-----	-----	7.5411 (1.6676)***	7.5411 (1.9540)***
Constante	2.5852 (2.4472)	2.5852 (1.7719)	4.913 (2.5889)*	4.913 (2.3167)**	7.2809 (3.1738)**	7.2809 (3.0821)**	2.774 (1.6802)	2.774 (1.1862)**
N	31	31	31	31	31	31	31	31
R <sup>2</sup>	0.78	0.78	0.7	0.7	0.49	0.49	0.77	0.77
R <sup>2</sup> Ajustada	0.66	-----	0.57	-----	0.31	-----	0.69	-----

(<sup>a</sup>): Presentación de la regresión con estimadores robustos.  
 \* Significativo al 10%; \*\* Significativo al 5%; \*\*\* Significativo al 1%.

Fuente.- Gustavo Zorrilla, 2007: Autonomía fiscal: “El caso de México”

Como se puede observar en el cuadro No. 1, este modelo no es tan preciso. A pesar que el R cuadrado ajustado toma un valor de 31%, que por tratarse de un modelo de corte transversal se lo puede considerar como adecuado (Greene; 1977, citado en Zorrilla, 2007), las pruebas de validación no fueron del todo exitosas en este caso.

Existe la posibilidad de que el error radique en la especificación del modelo, esto a su vez podría ser generado por la presencia de heterocedasticidad, porque los regresores sean dependientes entre sí o bien el modelo “correcto” puede no ser lineal.

No obstante al presentar los estimadores robustos, el modelo no presenta variaciones importantes; y en cuanto a la dependencia entre regresoras, se emplearon técnicas



estadísticas para determinar el grado de dependencia entre las variables explicativas suprimiendo algunas de éstas para minimizar el riesgo de endogeneidad.

A pesar de estas modificaciones el modelo permanece con problemas. Sin embargo, dados los procedimientos empleados se puede aseverar casi con total certeza que el problema radica en la no linealidad. Una corrección para este problema sería la aplicación de un modelo logarítmico.

Otra propuesta, sería el plantear un modelo en el cual la variación de la razón de ingresos por concepto de impuestos respecto a los ingresos totales estuviese explicada no por variables “estáticas”, si no por las razones de cambio de éstas; cabe señalar que este modelo fue el que se trató de realizar en un principio, más no se llevó a cabo por la no disponibilidad de los datos en relación al período base del estudio.

Pese a esto, estadísticamente este error no elimina la posibilidad de mostrar un cierto grado de confiabilidad en la descripción de tendencias asociadas con los signos, aunque limita los resultados asociados con los coeficientes. Sin dejar de considerar la problemática, a continuación se presenta los resultados más destacables:

- El índice de marginación (IMG), resulta estadísticamente en todas las regresiones, por lo tanto, la reducción en los niveles de pobreza estructural (medida a través del IMG) en una unidad implica el crecimiento en 183% de la independencia fiscal a nivel local.
- La densidad poblacional (DEMPOB), se presenta consistente en cuanto a su significancia estadística, sin embargo, presenta signo negativo. Este resultado podría relacionarse al hecho de que a mayor densidad poblacional mayor es la cantidad de servicios y bienes públicos que los gobiernos deben proveer, sin embargo dada la baja capacidad de recaudación fiscal y la gran evasión de impuestos presentada en la mayoría de las entidades federativas, disminuyendo con ello la autonomía fiscal de los estados.
- El índice de desarrollo humano (IDH), no expone significancia en ninguno de los resultados, entonces, se puede decir que los Estados con mayores niveles de

desarrollo humano tienen mayores posibilidades de incrementar su independencia fiscal.

- La variable cantidad de funcionarios con nivel mínimo de escolaridad técnico (FNET), se puede inferir lo siguiente: El incremento de un trabajador puede conducir al aumento en 0.07% en los niveles de independencia fiscal. Esta variable es significativa en las regresiones (1) y (2), en todas ellas su coeficiente mantiene el mismo valor.
- La variable delincuentes sentenciados por peculado (DELPEC), en este caso los estimadores no son significativos.
- Las variables Sur y Norte (Dn, Ds), parecen no coincidir en el modelo, no obstante podemos observar que existe también una brecha importante con respecto al promedio de este indicador entre las dos regiones.
- Los establecimientos certificados con ISO-9000 (ECI) presentan una relación negativa con nuestra variable explicada. Este resultado podría deberse a que los ingresos estatales provenientes de los derechos de funcionamiento y de las patentes, son marginales y prácticamente no tienen relevancia al momento de evaluar los niveles locales de independencia.
- En lo que se refiere a las características locales, se puede decir que las ciudades con una mayor proporción de población urbana muestran un problema en la densidad de población, es decir, el signo de su coeficiente es negativo; Cabe señalar, que aunque el valor del coeficiente de esta variable es muy bajo o casi nulo en todas las regresiones, éste es significativo para las ecuaciones (1) y (2) del cuadro No. 1.
- Los indicadores estáticos del nivel de independencia fiscal, expresan lo siguiente. Los estados que en el 2001 denotaban un alto grado de dependencia fiscal; mostraron reducidas posibilidades de mejorar su situación.

# **CAPITULO II**

# **MARCO TEÓRICO**

## **2.1. TEORÍAS SOBRE FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

### **2.1.1. FEDERALISMO O AUTONOMÍA FISCAL**

Para abordar este tema es fundamental conocer su definición: el federalismo fiscal (autonomía fiscal) es el área de las finanzas públicas que estudia las relaciones fiscales y de gasto entre los diferentes niveles de gobierno, así como las funciones de los gobiernos subnacionales, en este sentido, también se considera como la división de funciones en lo referente al gasto público, recaudación de impuestos y otros ingresos (Salazar, 2003).

La teoría del federalismo fiscal, tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de manera más eficiente y maximizando el bienestar económico (Carrera, 1998).

Lo que se intenta lograr al aplicar la teoría del federalismo fiscal es poder alcanzar el bienestar óptimo de la sociedad en todo su conjunto pero satisfaciendo todos los sectores que conforman dicha sociedad, de tal modo, que se logre alcanzar la máxima eficiencia en lo que a distribución de recursos económicos se refiere.

Los gobiernos locales son los más indicados para ejercer facultades de presupuestos y gastos, en rubros en los que son poco relevantes las economías de escala y las externalidades que conducen al fallo de mercado, y requieren corrección pública, sea por la vía presupuestaria del subsidio o por la penalización impositiva (Musgrave, 1992, citado en Carrera, 2008).

No cabe duda en que el gobierno debe intervenir a través del gasto público, sino que la discusión se centra, en ¿qué medida el Estado debe intervenir para corregir los fallos de mercado y los desequilibrios regionales?, entonces, para ello se necesita de un presupuesto público regional autónomo, en donde cada estado y municipio decida su política fiscal

propia (Morales, s.a.).

Es decir, que estos dos autores coinciden en que si una entidad regional posee su propio presupuesto público podrán intervenir de manera más directa en los aspectos económicos locales ya que serán capaces de lograr subsanar sus economías de manera más directa y efectiva, por cuanto, muchas de las veces existen problemas dentro de las localidades donde no es necesario que el Gobierno Central intervenga por ser estos demasiado pequeños como para afectar a toda una economía en su conjunto.

El federalismo fiscal trata la estructura vertical del sector público. Explora, tanto del punto de vista positivo como normativo, los roles de los diferentes niveles de Gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos tales como las transferencias (Oates, 1999).

En este breve apartado es necesario tomar en cuenta los bienes públicos. Como es de conocimiento general los bienes públicos nacionales deben ser administrados por el Gobierno Central, sin embargo, ¿qué hay de los bienes públicos locales?, ¿se los debe dejar exclusivamente a las entidades locales?. En este sentido al igual que la competencia entre empresas lleva eficientemente a suministrar los bienes privados, así también la competencia entre comunidades locales conduce a suministrar eficientemente los bienes públicos locales, esta afirmación es conocida como “ hipótesis de Tiebout ” (Tiebout, 1956).

Esta hipótesis, es analizada profundamente por Stiglitz (2000) de la cual explica que las comunidades (municipios) que suministran los servicios requeridos por la gente y los suministran eficientemente observarán que atraen a nuevos habitantes; las que sean incapaces de hacerlo observarán como pierden habitantes. Esta migración transmite a los políticos locales esencialmente el mismo tipo de señal que en el mercado transmite al director de una empresa.

Es así, que mediante este supuesto es posible que se alcance una “eficiencia en el sentido de Pareto”<sup>1</sup>, sin embargo, si se llegase a alcanzar este objetivo existe la posibilidad de que la distribución de bienestar entre comunidades no sea precisamente la más equitativa lo que evidentemente resultaría inaceptable.

La teoría económica clásica, sostiene que deben centralizarse impuestos sobre los factores móviles (IVA, impuestos a los ingresos por capital, etc.) y los impuestos que varían en varias etapas, en cambio que los impuestos sobre factores fijos (impuesto predial, etc.) deben descentralizarse y quedarse en las localidades de donde provienen (Morales, s.a.).

El principal argumento a favor de este aspecto es que con esto se lograría una menor evasión y una mejor distribución de los impuestos por cuanto las distintas localidades recaudarían estos ingresos y ellos destinarían mucho mejor sus recursos fiscales. Sin duda, que esto se lograría solamente con la ayuda de un marco normativo adecuado.

Por otra parte, los individuos ven más claramente la relación entre los beneficios y los costes en el seno de las comunidades locales; cuando la gente observa claramente la relación entre servicios e impuestos, es menos probable que exijan servicios que no valen lo que cuestan y por supuesto que estos servicios sean distribuidos más eficientemente (Stiglitz, 2000).

Entonces existe la opción de pensar que se puede tener la alternativa de que las personas comiencen a pedir que sus localidades tengan más responsabilidades, porque estas podrían actuar en un sentido de complacencia mayor a sus gustos ya que los gobiernos locales pueden actuar de manera distinta en relación a un gobierno nacional.

Sin embargo, si analiza el modelo de Tiebout desde el punto de vista de los impuestos nos muestra una desventaja clara que tienen las comunidades autónomas con respecto a un gobierno central, así por ejemplo, si las comunidades compiten por atraer empresas mediante establecimiento de distintos valores en los impuestos trae consigo una ineficiencia en el bienestar, ya que solamente contribuirían a que las empresas ganen.

---

<sup>1</sup> Definición: Las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de que no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra se dice que son eficientes en el sentido de Pareto.

En cambio, si las comunidades se ponen de acuerdo y establecieran un solo impuesto a las empresas todas saldrían ganando, pero este impuesto es igual que tener el de un solo gobierno, esto pone en evidencia las ventajas que tiene un gobierno central a la hora de establecer impuestos.

La equivalencia fiscal sugiere que los impuestos que pagan los individuos deben estar relacionados con los beneficios que reciben y que las transferencias intergubernamentales sólo deben darse hacia aquellas regiones más desfavorecidas que no pueden proveer servicios públicos satisfactorios (Olson, 1969).

Entonces de acuerdo a este autor en localidades donde sus gobiernos poseen bases impositivas elevadas las transferencias del gobierno tendrían poca importancia ya que estas municipalidades más ricas serían autosuficientes en un grado elevado. Esto llevaría a tener entidades que gozarán de una autonomía mayor, debido a que ellos podrían establecer las cargas fiscales de acuerdo sus necesidades de gastos lo que traería una independencia de los flujos económicos gobiernistas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propone, que una buena manera de alcanzar este objetivo (autonomía fiscal) es que los municipios puedan establecer impuestos con una base más amplia, como impuestos al consumo a nivel local.

Es claro que una parte fundamental dentro de la autonomía fiscal es que los gobiernos locales puedan manejar sus propios regímenes impositivos, ya que de este modo podrán obtener los recursos provenientes de sus habitantes e invertirlos en sus propios cantones evitando de este modo una fuga de recursos hacia otras partes del país.

Se debe tener muy en cuenta, que a pesar de todas estas cuestiones, no se debe caer en el error de que el federalismo fiscal solamente abarca aspectos económicos sino que como lo menciona Stiglitz (2000) va más allá de este campo y se centra también en los “derechos de los Estados”.

Así mismo, se debe transitar hacia un régimen en el que los distintos ámbitos de gobierno se constituyan, en base a una relación de respeto de los estados y municipios, convirtiéndose en verdaderos sujetos de un desarrollo nacional justo, equitativo y equilibrado, donde predomine la justicia social, la economía con rostro humano, como ejes del ámbito del crecimiento y desarrollo (Morales, s.a.).

De este modo es necesario comprender que el federalismo fiscal se centra en que los gobiernos deben contribuir con mecanismos de mejor planeación y coordinación, no solamente de los recursos económicos sino también humanos, es decir, que los gobiernos deben optar por caminos que tiendan a alejarse de una política fiscal demasiado centralista que lo único que han conseguido es la excesiva dependencia hacia los recursos provenientes del gobierno central.

Para intentar comprender un poco mejor este tema se hace indispensable, que se analice con especial énfasis en uno de los principios básicos sobre este tema: la descentralización.

### **2.1.2. Descentralización**

La descentralización es un proceso de transferencias en las competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios (Aghón y Casas, 1993).

Siguiendo esta concepción, una de las características fundamentales para que se lleguen a dar estos procesos es que necesariamente el país sea dividido en territorios pequeños, donde cada cual cuente con sus respectivos gobiernos locales.

La descentralización también tiene connotaciones políticas importantes asociadas con el fortalecimiento de la democracia. La estructura política local coadyuva a la creación de mecanismos que refuerzan la responsabilidad de los agentes locales involucrados. El gobierno local adquiere en mayor o en menor medida (de acuerdo a las normas políticas de cada país) mayores responsabilidades con sus electores (Escalante, 1999).



Como menciona esta autora, una de las mejores maneras de lograr que un gobierno alcance la descentralización es por medio de transferir el poder político y las distintas responsabilidades que tiene un gobierno con respecto a la sociedad, así de este forma, se podrá llegar a que en un país exista autonomía dentro de los gobiernos seccionales.

Los procesos de descentralización política están ganando terreno, así la evidencia empírica muestra que en varios lugares del mundo estos procesos ya se han puesto en marcha, los mismos que están destinados a brindar amplios márgenes de autonomía, así por ejemplo, el proceso de integración política europea es clara evidencia de que la descentralización no conduce al desmembramiento y ofrece un horizonte político aceptable (Castells, 1999); a la vez, solo con una descentralización política efectiva, una realidad tan compleja, diversa y variada como la europea puede ser dirigida de manera democrática, con una participación efectiva de los ciudadanos en las tomas de decisiones (Verduga, 1996).

Entonces lo que muestra este planteamiento es que al momento de hablar de descentralización, no se habla de separatismo, sino, que si este proceso se lo hace con responsabilidad y efectividad el mismo contribuye a un integracionismo efectivo y real.

Estos autores coinciden claramente en que al tener una descentralización política, este hecho puede conducir, en algún sentido, hacia gobiernos con índices de menor corrupción, una mayor eficiencia en la gobernabilidad y por supuesto países con mayor estabilidad política.

Políticamente este efecto se justifica por el hecho de que la oferta política a nivel local corresponde a una oferta fiscal (gastos e impuestos), de hecho, una oferta que maximice los gastos y minimice la recaudación resultará más atractiva para los electores (Escalante, 1999). Entonces, como podemos ver una descentralización se podría dar, si se empieza desde el campo político para luego extenderse hacia los demás sectores.

La asignación eficiente de bienes y servicios locales, sólo se logra mediante la existencia de gobiernos locales descentralizados. La ganancia en eficiencia se produce en el entendido de que los gobiernos subnacionales proveerán bienes y servicios de acuerdo a la demanda local específica (Teorema de la Descentralización Oates, 1977).

Entonces, la descentralización puede favorecer a la equidad específica, pues los gobiernos locales pueden (por su cercanía con la población) favorecer la provisión de un nivel mínimo deseable de bienes éticamente primarios a todos y cada uno de los habitantes de un país independientemente de su localización geográfica (Escalante, 1999).

La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central (Aghón y Casas, 1993), entonces, cierta independencia por parte de las autoridades administrativas locales no se lo reconoce como autonomía fiscal sino mas bien como un proceso de desconcentración.

En este sentido, se debe tener cuidado en el momento de hablar sobre la descentralización porque se puede caer en el error de llegar solamente a hablar de “desconcentración de funciones”, lo cual, es que los gobiernos desconcentran algunas de sus funciones y las asignen a gobiernos seccionales, pero son ellos los que siguen teniendo la jerarquía administrativa, es decir, que estos niveles de gobierno solamente son unos delegados de la administración central.

La descentralización de las decisiones de asignación de recursos en contextos de asignación en períodos de crisis económica y extrema escasez de estos, preocupa a muchos gobiernos de nuestra región por las dificultades de manejar economías en crisis cuando muchas de las prioridades y decisiones de gasto son adoptadas independientemente por autoridades subnacionales (Rojas, 1991).

Este autor señala que por consideraciones de esta índole es que los gobiernos limitan los objetivos y la profundidad que se intenta alcanzar con los procesos de descentralización, hasta llegar al punto de convertir estos procesos en simple desconcentración de funciones. Aunque muchas de las veces las preocupaciones por parte de los gobiernos centrales acerca de las finanzas públicas son legítimas, no se debe invalidar que las bondades de la descentralización persiguen objetivos políticos y sociales más amplios (Rojas, 1991).

Es por eso que la diferencia entre la descentralización y desconcentración de funciones se convierte en un elemento determinante para lograr comprender los procesos de autonomía,

donde, la primera muestra un verdadero poder independiente de los gobiernos descentralizados, y la segunda muestra solamente gobiernos locales que son delegados de los gobiernos centrales.

También se debe considerar que, el tamaño de los gobiernos locales es también un factor determinante para la efectividad de las políticas de descentralización, ya que estas pueden tener efectos diferentes en distintas municipalidades dependiendo de sus características institucionales y administrativas, población y área geográfica de las mismas (Rowland, 2001, citado en Arze & Martínez, 2003).

### **2.1.3. AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL**

De acuerdo a los supuestos teóricos que se examinó en el apartado anterior, se puede aseverar que los gobiernos municipales, al estar más cerca de sus gobernados tienen la capacidad de poder comprender de una mejor manera las preferencias y necesidades de sus comunidades, lo que los conduce a tomar políticas más acertadas para satisfacer dichas exigencias por parte de la población.

En un proceso de descentralización fiscal, bajo el enfoque de devolución, las entidades administrativas locales deben alcanzar tres tipos de objetivos (Castells, 1999):

- a) Suficiencia: para garantizar que los ingresos que recibe puedan financiar los servicios que son su responsabilidad.
- b) Autonomía: los ingresos que recibe, deben permitir a los gobiernos locales poder ejercer la autonomía política, que la ley les otorga, así como responsabilizarse ante sus ciudadanos de sus propias decisiones.
- c) Igualdad: para evitar que las diferencias en términos de capacidad fiscal de las diferentes jurisdicciones en un mismo ámbito de gobierno, no sean decisivas para determinar el nivel de los servicios que ofrecen a sus ciudadanos.

Con especial énfasis en el segundo punto, se puede destacar que se necesita impetuosamente de que las entidades locales (municipios) gocen de autonomía política y

por ende una mayor responsabilidad para con sus ciudadanos. Si se logra esto, se puede hablar de una mayor autonomía fiscal, ya que, las dos están vinculadas estrechamente.

La autonomía municipal permite la autodeterminación, lo que significa que la misma comunidad toma las decisiones que la regirán y que responderán a sus propias necesidades (Valcárcel, 2005).

En función de lo anterior, es ventajoso que los municipios puedan contar con una jurisdicción propia y gozar de un alto grado de independencia en cuanto a la generación de los recursos y el destino que estos deben darles de acuerdo a sus conveniencias.

«Autonomía significa lo mismo que independencia o soberanía y en su verdadera acepción no es aplicable a los municipios que, por formar parte de una organización superior, como es el Estado, por esta razón no pueden alcanzar una verdadera independencia» (Oroz, 1986).

Siguiendo la concepción de este autor, solamente es posible alcanzar una verdadera autonomía municipal solo cuando se pueda alcanzar un marco jurídico adecuado, ya que por ser parte de un país estas no pueden simplemente contar con su propia constitución. Entonces, solamente se puede ejercer verdadera autonomía, si y solo si, la constitución lo ampara de tal modo que estos puedan ejercer las funciones de acuerdo a su naturaleza, sin que tengan que rendir cuentas a organismos externos.

La descentralización es un fenómeno que se relaciona con una mayor dosis de libertad y responsabilidad para que la entidad local actúe con menos control. Por ello, la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales supone, en principio, una mayor esfera de autonomía y autocontrol (Valcárcel, 2005).

Según lo anterior, la descentralización busca que los recursos económicos tengan una relación positiva con el bienestar de las distintas comunidades locales con el propósito de que estas cuenten con una mayor responsabilidad en el ámbito financiero.

Otro concepto importante para el fortalecimiento de la autonomía local, es el de discreción fiscal, el cual no está relacionado con el monto del presupuesto sino con la capacidad del

gobierno local para decidir cómo gastarlo (Bahl & Linn, 1992, citado en Carrera, 2008). Es decir, más allá de las fuentes a través de las cuales se reciben ingresos, y el monto que por cada una de estas fuentes perciben, la discreción fiscal se refiere a la capacidad que tienen los gobiernos municipales para decidir cómo gastar su presupuesto (Carrera, 2008).

#### **2.1.4. CARACTERÍSTICAS PARA SU FORTALECIMIENTO**

Siguiendo el apartado anterior, que realmente se necesita para que una descentralización hacia los gobiernos locales se puedan convertir en una realidad?, es necesario, entonces, repasar algunas de las características que se requieren para que un proceso de esta magnitud sea realmente beneficioso.

Es posible delinear las características que los gobiernos locales deben poseer en un proceso de descentralización fiscal para que éste se traduzca en el fortalecimiento de su autonomía (Carrera, 2008):

- Contar con recursos financieros suficientes para cumplir con las responsabilidades que la ley le señala.
- Poseer al menos una fuente sustantiva de ingreso propio.
- Contar con poder tributario para determinar las tasas y tarifas de sus ingresos propios.
- Tener mayor capacidad para decidir el uso de su gasto.

Una mayor autonomía de los gobiernos locales solamente es posible si los gobiernos locales son capaces de manejar sus recursos financieros para satisfacer las responsabilidades de una manera adecuada. Esto implica, por supuesto, que los municipios puedan elevar su capacidad para controlar sus ingresos y gastos de tal forma que reduzcan la ingerencia del Gobierno Central.

El fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales depende en gran medida de la concepción que el gobierno central tenga del proceso de descentralización fiscal y ello se verá reflejado en la forma en que se distribuyen las diferentes funciones de ingreso y gasto, es decir, la forma en que se conducen sus relaciones fiscales intergubernamentales (Carrera, 2008).

“Los gobiernos subnacionales sin fuentes independientes de ingresos nunca podrán tener autonomía fiscal; estarán, probablemente, bajo el control total del gobierno central en términos financieros” (McLure, 1999, citado en Carrera, 2008).

Es muy claro entender que para que exista una verdadera autonomía fiscal en los municipios se necesita imperiosamente que los gobiernos locales sean capaces de ser autosuficientes en el ámbito financiero.

### **2.1.5. DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR**

Esta idea en Ecuador ha venido desde hace algunos años atrás, teniendo sus inicios en la idea de redemocratización, donde sus ideas principales son la descentralización y la modernización, con especial énfasis en el tema local (Carrión, s.a.).

Este autor hace referencia a que la descentralización en nuestro país no es un tema muy alejado de la realidad nacional, sino que ya ha venido planteándose como una nueva forma de hacer política en Ecuador para evitar el demasiado centralismo y redistribuir responsabilidades hacia gobiernos locales de tal manera que la inequidad desaparezca.

De esta forma, se tiene que el punto de partida sobre este tema fue la Ley de Modernización vigente, que fue expedida en 1993, donde existe un capítulo dedicado a la descentralización y desconcentración. Luego de esta ley surgió la “Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Seccionales” y posteriormente la “Ley de Descentralización del Estado y Participación Social” (Calderón & Manjarrés, 1999).

Como se puede notar claramente ambas leyes están enfocadas al tema de descentralización pero como suele suceder muchas veces estas no se aplican adecuadamente o simplemente no existe interés en aplicarlas, lo que lleva a que la descentralización en Ecuador solamente exista en papeles.

La descentralización es un proceso gradual que requiere de mucho apoyo político, además es necesario que las diferentes jurisdicciones cuenten con los recursos financieros suficientes para llevar a cabalidad la función que tiene que ver con la provisión eficiente de

servicios públicos (Calderón & Manjarrés, 1999).

Siguiendo esta teoría, se nota claramente que en Ecuador un proceso de esta magnitud no necesariamente tiene que ser como una explosión que se da en un momento determinado del tiempo sino que tiene que ser de manera responsable y de forma gradual, llegando a crear verdaderos gobiernos locales que puedan manejar sus funciones administrativas y financieras. En este sentido, un proceso de tal magnitud es claro que tiene varios puntos a su favor pero también hay varios problemas que se deben considerar.

### **2.1.6. BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Según varias teorías que se ha venido presentando es ventajoso construir gobiernos independientes que gocen de autonomía por las siguientes razones:

1. La demanda de bienes y servicios públicos no son iguales en todas las poblaciones de un país o región por distintos motivos, entonces, es ahí cuando los gobiernos locales pueden satisfacer de mejor manera dichas necesidades por cuanto sus autoridades se encuentran más cerca de la población a diferencia de un gobierno central.
2. Al existir un financiamiento mayor del gasto público por parte de los ciudadanos contribuye a que estos manifiesten en mayor medida sus preferencias para con su gobierno local. Así mismo, al ver que obtienen mayores beneficios por sus impuestos, el grado de evasión fiscal tendería a disminuir.
3. Al tener una administración descentralizada, contribuiría a obtener una mayor eficiencia por cuanto sus autoridades conocerían mejores las características y necesidades locales.
4. La autonomía regional y local lleva a competir por factores de producción y, por consiguiente, a un mejor suministro de los servicios públicos. Ello puede darse en un sentido estadístico (una división interregional más favorable del trabajo) y en un sentido dinámico (inicio de la creatividad y de las innovaciones económicas, inclusive en el sector público) (Aghón y Casas, 1993).
5. Las autonomías fomentan la competencia entre regiones. Un gobierno descentralizado será más responsable frente a sus ciudadanos debido al control

directo que ellos pueden ejercer sobre aquel (Calderón & Manjarrés, 1999).

A manera de síntesis, se puede mencionar que un mayor grado de descentralización de los gobiernos locales puede ayudar a mejorar en varios aspectos los beneficios de sus poblaciones, contribuyendo en gran parte a subsanar la ineficiencia en lo que a atención por parte de un gobierno central se refiere, sin embargo, ahora es necesario exponer los posibles problemas que puede tener un proceso de esta índole.

### **2.1.7. PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

1. Al tener un gobierno local con autonomía fiscal este puede escoger sus bases impositivas e impuestos lo que puede conducir a que este gobierno tienda a exportar sus impuestos hacia personas ajenas a sus comunidades, lo que conducirá a favorecer su relaciones de comercio con otras ciudades vecinas y por ende las inequidades entre ciudades de una misma región.
2. Un problema evidente de la descentralización es que un subgobierno por su capacidad de poder aplicar sus propias políticas pueden llegar a ofrecer mejores alternativas de calidad de vida (servicios públicos, vivienda, etc.) para las personas, lo que provocará migraciones hacia las ciudades donde les brinden una mejor alternativa de vida.
3. A medida que se incrementen las tasas impositivas a las clases altas y las transferencias a las clases bajas, las primeras buscarán emigrar a regiones con menos impuestos; siendo así, las recaudaciones disminuirían y se limitaría la capacidad redistributiva del gobierno local (Calderón & Manjarrés, 1999).
4. En la práctica no se da un proceso simultáneo de transferencias de competencias y recursos, lo que obedece a diversas razones, entre otras de tipo institucional, política, económica y técnica que imposibilitan un resultado fiscal por lo menos neutral y por el contrario derivan costos netos adicionales para las finanzas nacionales (Aghón y Casas, 1993).



En realidad lo que puede quedar claro es que un proceso de esta magnitud siempre va a tener sus pros y contras por el solo hecho de ser una nueva forma de gobernabilidad que no es muy común por esta región, sin embargo, se debe tener muy presente esta nueva alternativa de hacer Gobierno porque en Ecuador esta nueva forma de política esta tomando fuerza con el pasar de los años.

## **2.2. INFORMACIÓN SOBRE LOS CANTONES EN ESTUDIO**

### **2.2.1. CANTÓN LOJA**

#### **2.2.1.1. DATOS GENERALES Y SITUACIÓN ACTUAL DEL CANTÓN**

##### **2.2.1.1.1. Caracterización geográfica**



MAPA 1. PROVINCIA DE LOJA

En la región sur de Ecuador se encuentra ubicada la provincia de Loja con una extensión de 10.793 km<sup>2</sup> y con una población de 404.835 habitantes, que representa aproximadamente el 3,3 % del total poblacional del Ecuador. Loja esta integrada por 16 cantones y 92 parroquias, de las cuales 22 son urbanas y 70 son rurales (INEC, 2001).

Geográficamente el cantón Loja se encuentra ubicado al este de la provincia de Loja, siendo su cabecera cantonal la ciudad del mismo nombre. El cantón Loja es uno de los más importantes y es el más extenso de todos los cantones que conforman la provincia de Loja, su extensión es de 2.968 Km<sup>2</sup> lo que representa el 17% del total territorial provincial, se encuentra a una altura de 2.100 m.s.n.m. lo que lo hace poseedor de un clima templado andino.

Limita con: el cantón Saraguro (al norte), la provincia de Zamora Chinchipe (al sur y este) y los cantones Catamayo, Gonzanamá, Quilanga y la provincia de EL Oro (al oeste).

### **2.2.1.1.2. División política del cantón**

Está constituido por las parroquias urbanas de: El Sagrario, San Sebastián, Sucre y El Valle y las parroquias rurales de: Chuquiribamba, Chantaco, el Cisne, Gualiel, Jimbilla, Malacatos, Quinara, Santiago, San Pedro de Vilcabamba, San Lucas, Taquil, Vilcabamba y Yangana.

### **2.2.1.1.3. Población urbana y rural**

TABLA 1. POBLACIÓN POR ÁREAS Y SEXO

POBLACIÓN DEL CANTÓN LOJA			
ÁREAS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	175077	83121	91956
URBANA	118532	55524	63008
RURAL	56545	27597	28948

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

La población del Cantón Loja, según el Censo del 2001, representa el 43,2 % del total de la Provincia de Loja; lo que nos muestra que en el último período intercensal 1990- 2001, este cantón ha crecido a un ritmo de 1,7% promedio anual. El 32,3 % de su población reside en el Área Rural como se puede apreciar en la tabla 1 (INEC, 2001).

TABLA 2. POBLACIÓN SEGÚN PARROQUIAS

POBLACIÓN SEGÚN PARROQUIAS			
PARROQUIAS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	175.077	83.121	91.956
LOJA (URBANO)	118.532	55.524	63.008
ÁREA RURAL	56.545	27.597	28.948
PERIFERIA	23.739	11.565	12.174
CHANTACO	1.315	631	684
CHUQUIRIBAMBA	2.645	1.225	1.420
EL CISNE	1.532	732	800
GUALEL	2.275	1.053	1.222
JIMBILLA	1.276	660	616
MALACATOS (VALLADOLID)	6.292	3.177	3.115
SAN LUCAS	4.296	2.047	2.249
SAN P. DE VILCABAMBA	1.268	629	639
SANTIAGO	1.580	738	842
TAQUIL (MIGUEL RIOFRIO)	3.323	1.604	1.719
VILCABAMBA (VICTORIA)	4.164	2.073	2.091
YANGANA (ARSENIO C.)	1.509	759	750
QUINARA	1.331	704	627

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

Como se puede apreciar en la tabla 2, existe una mayor población en el sector urbano del cantón con más del 65% de la población total, mientras que en el sector rural la periferia es el más poblado con el 30% aproximadamente (INEC, 2001).

## 2.2.1.2. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL CANTÓN

### 2.2.1.2.1. Población económicamente activa (PEA)

Según el censo de 2001 realizado por el INEC, la Población Económicamente Activa en el Cantón es de 62039 que corresponde al 38% aproximadamente de la población total, distribuido en 69% en el sector urbano y 31% en el sector rural, la mayoría de sus pobladores se dedican principalmente a trabajar en las ramas de la agricultura y comercio, siendo el primero donde existe mayor concentración de los trabajadores de este cantón con un 20 % aproximadamente del total de la población económicamente activa mientras que en el sector comercio se concentra un 16 % aproximadamente del total de esta población.

TABLA 3. PEA POR RAMA DE ACTIVIDAD

PEA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD			
RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	62.039	40.339	21.700
AGRICULTURA, GANADERÍA	12.088	9.875	2.213
MANUFACTURA	4.339	3.096	1.243
CONSTRUCCIÓN	5.110	5.012	98
COMERCIO	10.455	5.583	4.872
ENSEÑANZA	5.803	2.315	3.488
OTRAS ACTIVIDADES	24.244	14.458	9.786

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

También cabe recalcar que según datos presentados por el INEC los grupos ocupacionales más representativos de este cantón son el de operarios y operadores de maquinarias y de miembros, profesionales y técnicos. En el grupo de operarios de maquinarias existe un 20 % aproximadamente del total de la PEA del cantón Loja mientras que en la ocupación de profesionales se encuentra un 16% aproximadamente.

#### **2.2.1.2.2. Producción**

En el cantón Loja existen actividades de ocupación y producción como la agricultura, ganadería, comercio, minería y pequeña industria.

En el sector rural la ocupación campesina es combinada, se dedican a la producción de alimentos para el consumo, que incluyen el cultivo de bienes agrícolas, la crianza de animales y obras artesanales (HCPL, 2009).

#### **2.2.1.2.3. Nivel de pobreza**

El cantón de Loja, tenemos que el 49.5 % aproximadamente de su población vive en condiciones de pobreza, es decir, que existe un alto grado de personas que habitan en al menos una condición que no es adecuada para vivir. Así mismo podemos apreciar que existe un preocupante nivel de pobreza en el área rural ya que aproximadamente el 85.3 %

de sus habitantes viven en hogares que presentan al menos una carencia persistente en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Así mismo, se puede apreciar en la siguiente tabla que existe mayor pobreza en el sector rural del cantón:

TABLA 4. PRINCIPALES INDICADORES DE POBREZA

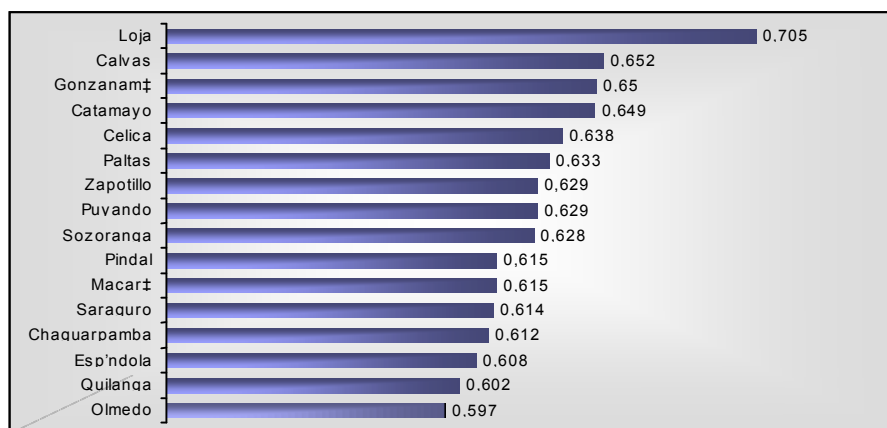
POBREZA	CANTÓN LOJA	AREA URBANA	AREA RURAL
Pobreza por NBI	49.4	32.2	85.3
Extrema Pobreza	21.5	7.9	50.1
Personas que Habitan en viviendas con características físicas inadecuadas	12.8	6.5	26.0
Personas en hogares con Alta dependencia económica	2.7	1.4	1.5

FUENTE: SIISE 2008

#### 2.2.1.2.4. Índice de desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano del cantón Loja tiene mejores condiciones, presenta un IDH de 0.705 (gráfico 1), lo que significa que la población del cantón alcanza un desarrollo mediano alto, comparado a nivel provincial (0.607), el cantón se encuentra en una mejor posición (UTPL, 2008).

GRÁFICO 1. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO – 2002



Fuente: Indicadores de Desarrollo y Pobreza Humana en la Provincia de Loja. UTPL. Año 2002

De forma similar se puede apreciar que el cantón Loja es el que posee un IDH superior a todos los cantones que conforman la provincia, lo que nos demuestra que este presenta mejores condiciones y opciones de vida para sus habitantes.

### 2.2.1.2.5. Nivel de urbanización

Loja se caracteriza por presentar un alto nivel de urbanización, ya que el 60% aproximadamente del total de viviendas en el cantón se encuentran ubicadas en el área urbana y así mismo el mayor porcentaje de población se concentra en el área urbana. Lo que nos da clara evidencia de que el sector urbano es el que tiene una mayor significancia en el aporte de recaudación de impuestos para la administración local.

TABLA 5. VIVIENDAS CANTÓN LOJA

ÁREAS	TOTAL DE VIVIENDAS	POBLACIÓN
TOTAL CANTÓN	51724	175077
ÁREA URBANA	31705	118532
ÁREA RURAL	20019	56545

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

## 2.2.2. CANTÓN CALVAS

### 2.2.2.1. DATOS GENERALES Y SITUACIÓN ACTUAL DEL CANTÓN

#### 2.2.2.1.1. Caracterización geográfica



MAPA 1. PROVINCIA DE LOJA

Geográficamente el cantón Calvas se encuentra ubicado al sur de la provincia de Loja, a una distancia de 111 Km. desde la ciudad de Loja, siendo su cabecera cantonal la ciudad de Cariamanga. Este cantón se encuentra a una altura de 1932 m.s.n.m., que lo hace poseedor de un clima templado seco. El cantón Calvas es uno de los más importantes y uno de los más extensos de los 16 cantones que conforman la provincia de Loja, su extensión es de 855 Km<sup>2</sup> lo que representa el 8 % del total territorial provincial.

Limita con: los Cantones de Paltas y Gonzanamá (al norte), la República del Perú (al sur), los cantones de Quilanga y Espíndola (al este) y el cantón Sozoranga (al oeste).

#### 2.2.2.1.2. División política del cantón

El cantón tiene 3 parroquias urbanas, 4 parroquias rurales y 122 barrios.

Sus parroquias urbanas son: Cariamanga, Chile y San Vicente.

Sus parroquias rurales son: Colaisaca, El Lucero, Sanguillín y Utuana.

### 2.2.2.1.3. Población urbana y rural

TABLA 6. POBLACIÓN POR ÁREAS Y SEXO

POBLACIÓN DEL CANTÓN CALVAS			
ÁREAS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	27604	13578	14026
URBANA	10920	5147	5773
RURAL	16684	8431	8253

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

La población del Cantón Calvas según el Censo del 2001, representa el 6,8 % del total de la Provincia de Loja; ha crecido en el último período intercensal 1990-2001, a un ritmo de crecimiento del -0,6 % promedio anual. El 60,4 % de su población reside en el Área Rural; se caracteriza por ser una población joven, ya que el 50,7 % son menores de 20 años (INEC, 2001).

TABLA 7. POBLACIÓN SEGÚN PARROQUIAS

POBLACIÓN SEGÚN PARROQUIAS			
PARROQUIAS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	27.604	13.578	14.026
CARIAMANGA (URBANO)	10.920	5.147	5.773
ÁREA RURAL	16.684	8.431	8.253
PERIFERIA	8.465	4.296	4.169
COLAISACA	2.206	1.094	1.112
EL LUCERO	2.440	1.216	1.224
UTUANA	1.604	828	776
SANGUILLÍN	1.969	997	972
TOTAL	27.604	13.578	14.026

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

Como se puede apreciar en la tabla 7, existe una mayor población en el sector rural del cantón con el 60% de la población total de este, mientras que en el sector urbano representa el 30% aproximadamente (INEC, 2001).



## 2.2.2.2. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL CANTÓN

### 2.2.2.2.1. Población económicamente activa (PEA)

Según el censo de 2001 realizado por el INEC, la Población Económicamente Activa en el Cantón es de 8540 que corresponde al 30% aproximadamente de la población total, la mayoría de sus pobladores se dedican principalmente a trabajar en las ramas de la agricultura y construcción, siendo el primero donde existe mayor concentración de los trabajadores de este cantón con más del 50% aproximadamente del total de la población económicamente activa mientras que en el sector construcción se concentra en un 5 % aproximadamente del total de esta población.

TABLA 8. PEA POR RAMA DE ACTIVIDAD  
PEA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD

RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	8.540	6.809	1.731
AGRICULTURA, GANADERÍA	4.500	4.330	170
MANUFACTURA	222	91	222
CONSTRUCCIÓN	430	5	430
COMERCIO	383	267	383
ENSEÑANZA	365	401	365
OTRAS ACTIVIDADES	1.079	797	1.079

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

También cabe recalcar que según datos presentados por el INEC, el grupo ocupacional más representativo de este cantón es el de trabajadores no calificados y agricultores. En el grupo de trabajadores no calificados existe un 34 % aproximadamente del total de la PEA del cantón Calvas, mientras que en la ocupación de agricultores se encuentra un 27% aproximadamente.

### 2.2.2.2.2. Producción

La mayoría de sus pobladores básicamente se dedican a la agricultura y ganadería, siendo la zona de Colaisaca la que mayor producción ofrece en cuanto se refiere a productos de

ciclo corto. Se debe destacar que la actividad comercial ha retomado gran importancia desde que se firmó la paz con el Perú, convirtiéndose en una fuente de ingresos muy importante para sus habitantes.

Los principales productos agrícolas que se dan en este cantón son: café, arveja, maíz duro, fréjol, algodón, frutas. Y de su producción ganadera se destacan los ganados: Vacuno, Caprino, Caballar, Mular.

### 2.2.2.2.3. Nivel de pobreza

En este cantón, tenemos que el 75.6 % aproximadamente de su población vive en condiciones de pobreza, es decir, que existe un alto grado de personas que habitan en al menos una condición que no es adecuada para vivir. Así mismo podemos apreciar que existe un preocupante nivel de pobreza en el área rural, ya que aproximadamente el 97.9 % de sus habitantes viven en hogares que presentan al menos una carencia persistente en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Así mismo, se puede apreciar que existen unos niveles elevados de pobreza en el sector rural del cantón, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

TABLA 9. PRINCIPALES INDICADORES DE POBREZA

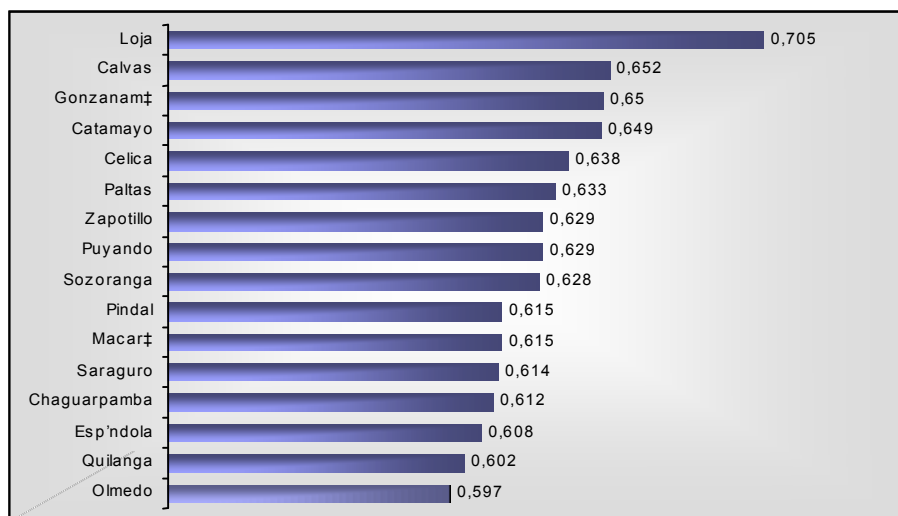
POBREZA	CANTÓN CALVAS	AREA URBANA	AREA RURAL
Pobreza por NBI	75.6	41.5	97.9
Extrema Pobreza	53.3	12.1	80.3
Personas que Habitan en viviendas con características físicas inadecuadas	41.5	7.3	63.9
Personas en hogares con Alta dependencia económica	4.7	2.7	6.0

FUENTE: SIISE 2008

#### 2.2.2.2.4. Índice de desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano del cantón Calvas tiene mejores condiciones, presenta un IDH de 0.652 (gráfico 1), lo que significa que la población del cantón alcanza un desarrollo mediano medio, comparado a nivel provincial (0.607), el cantón se encuentra en una buena posición, apenas por detrás del Cantón Loja (UTPL, 2008).

GRÁFICO 2. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO - 2002



Fuente: Indicadores de Desarrollo y Pobreza Humana en la Provincia de Loja. UTPL. Año 2002

De forma similar se puede apreciar que Calvas posee un IDH superior a 14 cantones de los 16 que conforman la provincia, esto muestra que presenta buenas condiciones y opciones de vida para sus habitantes.

#### 2.2.2.2.5. Nivel de urbanización

Este cantón se caracteriza por presentar un bajo nivel de urbanización, ya que el 36% aproximadamente del total de viviendas en el cantón se encuentran ubicadas en el área urbana y así mismo el menor porcentaje de población se concentra en el área urbana. Lo que nos da clara evidencia de que el sector rural es el que tiene una mayor significancia en el aporte de recaudación de impuestos para el municipio de Calvas.

TABLA 10. VIVIENDAS CANTÓN LOJA

ÁREAS	TOTAL DE VIVIENDAS	POBLACIÓN
TOTAL CANTÓN	7944	27604
ÁREA URBANA	2930	10920
ÁREA RURAL	5014	16684

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

## 2.2.3. CANTÓN SARAGURO

### 2.2.3.1. DATOS GENERALES Y SITUACIÓN ACTUAL DEL CANTÓN

#### 2.2.3.1.1. Caracterización geográfica



MAPA 1. PROVINCIA DE LOJA

El cantón Saraguro, que pertenece a la provincia de Loja, también es conocido como la tierra del maíz, este presenta una fisonomía natural llena de encantos: relieve muy agresivo, frescos y nublados climas, campos bien trabajados, pastizales cargados de ganado; el pueblo saragureño conformado en un 30% por una etnia indígena y el 70% por

mestizos que mantienen sus tradiciones y costumbres desde la época del incario. Esta ciudad fue elevada a cantón el 10 de marzo de 1822 (HCPL, 2004).

Geográficamente el cantón Saraguro se encuentra ubicado al sur de la provincia de Loja, al norte-este de la provincia de Loja a 64 kilómetros de la cabecera provincial, Se ubica a una altura desde 1.000 msnm hasta los 3.800 msnm. La cabecera cantonal se encuentra a 2.525 msnm (HCPL, 2004).

Limita con: la provincia del Azuay (al norte), el cantón Loja (al sur), la provincia de Zamora Chinchipe (al este) y la provincia de El Oro (al oeste) (HCPL, 2004).

### **2.2.3.1.2. División política del cantón**

El cantón Saraguro se encuentra constituido por una parroquia urbana: Saraguro y diez parroquias rurales: Urdaneta, San Antonio de Cumbe, El Tablón, San Pablo de Tenta, El Paraíso de Celen, Selva Alegre, Lluzhapa, Manú, San Sebastián de Yulúc y Sumaypamba (MINTUR, 2003).

### **2.2.3.1.3. Población urbana y rural**

TABLA 11. POBLACIÓN POR ÁREAS Y SEXO

POBLACIÓN DEL CANTÓN SARAGURO			
ÁREAS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	28029	13012	15017
URBANA	3124	1459	1665
RURAL	24905	11553	13352

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

La población del Cantón Saraguro según el Censo del 2001, representa el 6,9 % del total de la Provincia de Loja; ha crecido en el último período intercensal 1990-2001, a un ritmo de crecimiento del 0,3% promedio anual. El 88,9% de su población reside en el Área Rural; se caracteriza por ser una población joven, ya que el 50,7% son menores de 20 años (INEC, 2001).

TABLA 12. POBLACIÓN SEGÚN PARROQUIAS

PARROQUIAS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	28.029	13.012	15.017
SARAGURO URBANO	3.124	1.459	1.665
ÁREA RURAL	24.905	11.553	13.352
PERIFERIA	4.222	1.913	2.309
EL PARAISO DE CELÉN	2.315	1.051	1.264
EL TABLÓN	880	406	474
LLUZHAPA	1.758	827	931
MANÚ	4.740	2.263	2.477
S. ANTONIO DE QUMBE	1.232	543	689
SAN PABLO DE TENTA	3.502	1.664	1.838
S. SEBASTIÁN DE YULUC	1.046	509	537
SELVA ALEGRE	2.068	996	1.072
URDANETA (PAQUISHA)	3.142	1.381	1.761

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

Como se puede apreciar en la tabla 12, existe una mayor población en el sector rural del cantón con el 85% aproximadamente de la población total del cantón mientras que en el sector urbano se encuentra el 25% aproximadamente (INEC, 2001).

## **2.2.3.2. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL CANTÓN**

### **2.2.3.2.1. Población económicamente activa (PEA)**

Según el censo de 2001 realizado por el INEC, la Población Económicamente Activa en el Cantón es de 9904 que corresponde al 35% aproximadamente de la población total, la mayoría de sus pobladores se dedican principalmente a trabajar en las ramas de la agricultura y construcción, siendo el primero donde existe mayor concentración de los trabajadores con más del 70% aproximadamente del total de la población económicamente activa mientras que en el sector construcción se concentra en un 4 % aproximadamente del total.

TABLA 13. PEA POR RAMA DE ACTIVIDAD

PEA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD			
RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	9.904	6.777	3.127
AGRICULTURA, GANADERÍA	7.678	5.405	2.273
MANUFACTURA	230	134	96
CONSTRUCCIÓN	419	413	6
COMERCIO	268	165	103
ENSEÑANZA	403	192	211
OTRAS ACTIVIDADES	906	468	438

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

También cabe recalcar que según datos presentados por el INEC los grupos ocupacionales más representativos de este cantón son agricultores y trabajadores no calificados. En el grupo de agricultores existe un 45 % aproximadamente del total de la PEA del cantón Saraguro, mientras que en la ocupación de trabajadores no calificados se encuentra un 38% aproximadamente.

#### **2.2.3.2.2. Producción**

Los pobladores de Saraguro se dedican a la agricultura, principalmente al cultivo de maíz, fréjol y haba; secundariamente se cultiva trigo, cebada, etc.; en menor grado se cultiva la avena, tomate de árbol, babaco, también cultivan algunas variedades de frutas como manzanas, reina claudias, etc. Es muy común, en casi todas las comunidades, el cultivo de hortalizas y plantas medicinales (Chalan y Chalan, 2006).

#### **2.2.3.2.3. Nivel de pobreza**

En Saraguro, se tiene que el 88 % aproximadamente de su población vive en condiciones de pobreza, es decir, que existe un alto grado de personas que habitan en al menos una condición que no es adecuada para vivir. Así mismo, se puede apreciar que existe un preocupante nivel de pobreza en el área rural ya que aproximadamente el 92.1 % de sus habitantes viven en hogares que presentan al menos una carencia persistente en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Así mismo, se tiene que existen niveles elevados de pobreza en el sector rural del cantón, como se puede ver en la siguiente tabla:

TABLA 14. PRINCIPALES INDICADORES DE POBREZA

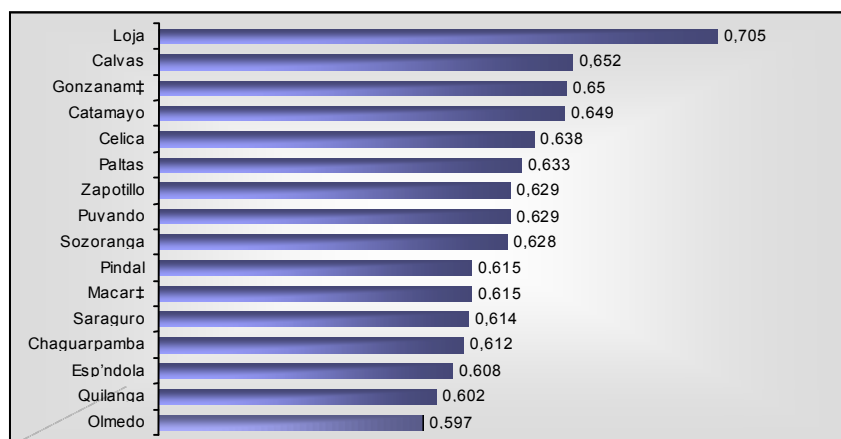
POBREZA	CANTÓN SARAGURO	AREA URBANA	AREA RURAL
Pobreza por NBI	88.0	55.1	92.1
Extrema Pobreza	66.6	19.6	72.5
Personas que Habitan en viviendas con características físicas inadecuadas	51.9	10.5	57.1
Personas en hogares con Alta dependencia económica	7.9	6.1	8.1

FUENTE: SIISE 2008

#### 2.2.3.2.4. Índice de desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano del cantón Saraguro tiene mejores condiciones, presenta un IDH de 0.614 (gráfico 1), lo que significa que la población del cantón alcanza un desarrollo mediano medio, comparado a nivel provincial (0.607), este cantón es uno de los que posee un IDH más bajos de la provincia (UTPL, 2008).

GRÁFICO 3. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO – 2002



Fuente: Indicadores de Desarrollo y Pobreza Humana en la Provincia de Loja. UTPL. Año 2002



De forma similar se puede observar que Saraguro es un cantón que posee un IDH superior apenas a 4 cantones de los 16 que conforman la provincia, lo que pone en evidencia que no presenta buenas condiciones y opciones de vida para sus habitantes, a pesar de esto cabe mencionar que el cantón no se encuentra entre los peores niveles de IDH.

### **2.2.3.2.5. Nivel de urbanización**

Este cantón se caracteriza por presentar un bajo nivel de urbanización, ya que apenas el 8% aproximadamente del total de viviendas se encuentran ubicadas en el área urbana y así mismo el menor porcentaje de población se concentra en el área urbana. Lo que nos da clara evidencia de que el sector rural es el que tiene una mayor significancia en el aporte de recaudación de impuestos para el municipio de Saraguro.

**TABLA 15. VIVIENDAS CANTÓN SARAGURO**

ÁREAS	TOTAL DE VIVIENDAS	POBLACIÓN
TOTAL CANTÓN	11409	28029
ÁREA URBANA	888	3124
ÁREA RURAL	10521	24904

FUENTE: VI censo nacional de población y vivienda, 2001.

**CAPITULO III**  
**METODOLOGÍA Y**  
**RESULTADOS**

### **3. METODOLOGÍA Y RESULTADOS**

#### **3. 1. METODOLOGÍA**

##### **3.1. 1. INDICADORES DE AUTONOMÍA FISCAL**

El grado de descentralización fiscal de un país pareciera ser en principio el resultado de las combinaciones de mediciones del gasto público y el financiamiento, reduciéndose a la participación de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público y la financiación con recursos propios (autonomía fiscal) (Aghón y Casas, 1993).

La medición de la descentralización fiscal es un problema aún más complejo, donde las consideraciones anteriores requieren ser complementadas desde otras ópticas, como la dimensión político-administrativa, legal y restricciones fiscales de estos procesos que en los distintos países adquieren sus respectivas particularidades (Aghón y Casas, PNUD<sup>2</sup>, 1993).

Por esta razón, se presentan los siguientes indicadores que han sido desarrollados por la Gerencia de Riesgos del Banco Ecuatoriano del Estado (BEDE) en base a la información de las cédulas presupuestarias recopiladas para los cantones en estudio en el Sistema de Información Municipal (SIM), para este caso durante el período 2000-2009.

A continuación se detallan los indicadores financieros del estudio y la razón porque son considerados como razones de autonomía fiscal:

- Autosuficiencia financiera, el cual es resultado de la razón de ingresos propios con respecto a los gastos corrientes y de producción, es un indicador de “independencia fiscal”. Este indicador permite analizar qué proporción del gasto corriente es financiado con ingresos propios generados por los municipios. Un valor igual o superior al 100% del indicador significa que la entidad puede cubrir su gasto

---

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

corriente con sus ingresos propios, además, demuestra la capacidad financiera de la entidad para cubrir los costos administrativos y operativos con recursos financieros propios de su autogestión.

- Autonomía, entendida como el peso de los ingresos propios con respecto a los ingresos totales, mientras mayor sea el índice es mejor, indica la cantidad de los ingresos propios que forma parte de los ingresos totales. Es también un indicador de independencia fiscal y de capacidad tributaria local. Sin embargo, este nos ofrece una mayor amplitud, pues nos permite evaluar el peso que tienen los ingresos propios como fuente financiera local.
- Autosuficiencia mínima, este indicador permite analizar el peso del gasto en remuneraciones corrientes sobre los ingresos propios generados por los municipios e identificar el nivel de vulnerabilidad de las finanzas de los municipios ante factores que afecten sus fuentes de financiamiento, principalmente aquellas que provienen del Gobierno. Lo mínimo que se espera del municipio, es que sus ingresos propios cubran los gastos en remuneraciones, si el índice tiene un valor mayor (cercano a 1) indicaría que el excedente puede ser utilizado en otros gastos.
- Dependencia financiera, este índice relaciona las transferencias totales provenientes del Gobierno Central y los ingresos totales de los municipios, mientras menor sea el índice es mejor (cercano a 0) ya que muestra una mayor independencia de las transferencias del Gobierno Central y de manera contraria si es mayor (cercano a 1) indica un elevado grado de dependencia que tiene la entidad respecto de las transferencias intergubernamentales.
- Autoeficiencia financiera, este indicador es la razón de ingresos propios con respecto a los ingresos corrientes. Mientras mayor sea el índice es mejor, si se aproxima a 1 indicaría que la entidad está en capacidad de cubrir los gastos administrativos y operativos. Al igual que el indicador anterior, muestra la independencia que los municipios tienen hacia los recursos del Estado.

### **3.1.2. Estimación del modelo econométrico**

El modelo a utilizarse en este trabajo está basado en los estudios realizados por Oates (1985), Escalante (1999), Ebel y Yilmaz (2002) y Zorrilla (2007). En mencionados trabajos los autores presentan que las variables de desarrollo económico, social e institucional, afectan al grado de independencia fiscal local (autonomía), así como a la descentralización.

La estimación del modelo de determinantes del grado de independencia fiscal está asociado a un modelo de datos de panel estático, que evalúa los determinantes de la independencia en la capacidad fiscal local para los tres cantones. A continuación se puede apreciar su forma implícita:

$$f(1). \text{AUTONOMIA} = f(\text{BASE TRIBUTARIA LOCAL}, \text{DESARROLLO LOCAL})$$

El modelo permite identificar los determinantes municipales de la razón recursos tributarios propios respecto a la totalidad de los recursos totales expresada en términos porcentuales (autonomía). Esta será la variable dependiente, pues ésta expresa en cierta manera, el grado de “independencia fiscal” de los municipios. Los determinantes se dividen en dos grupos: la base tributaria local, el nivel de desarrollo local.

Estos dos determinantes a su vez, requieren la especificación de ciertos indicadores y/o instrumentos que los definan técnica o racionalmente. A continuación se explican los indicadores que contemplan la definición realizada por Escalante (1999) de cada determinante de autonomía fiscal.

#### **3.1.2.1. Definición de variables a utilizarse en el modelo**

##### **3.1.2.1.1. Base tributaria local**

- Población urbana/ población total (URPO) (Ver anexo 1): Es un indicador que muestra el grado de urbanismo de cada entidad cantonal, este es un indicador indirecto de la base tributaria correspondiente a los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles. Esta variable requiere la adopción de los siguientes supuestos:

suponemos que la mayor parte de la recaudación por concepto de impuestos a la propiedad de bienes inmuebles proviene del área urbana de cada cantón, por otro lado, también se supone que los bienes inmuebles urbanos constituyen la mayor parte de la base tributaria local de las entidades locales.

- Densidad poblacional (DENS) (Ver anexo 1): Este indicador define con un poco de mayor exactitud el grado de urbanismo de los cantones. La inclusión de esta variable se da bajo “el principio de centralidad”, el cual indica que las relaciones de intercambio y las demás relaciones entre agentes económicos dan origen a un lugar central (Carrillo, 2002, citado en Escalante, 1999).

### **3.1.2.1.2. Nivel de desarrollo local**

- El ingreso per cápita (INGPC) (Ver anexo 1) : es un indicador muy común para la determinación del nivel de desarrollo económico. Este muestra indirectamente la existencia de una base tributaria local, principalmente aquella relacionada al gravamen sobre los consumos específicos, derechos de funcionamiento, etc.
- Necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Ver anexo 1): relaciona aspectos económicos y sociales de una determinada población, es decir, el número de personas que viven en pobreza relacionado con la población total en un determinado año. Los niveles de pobreza normalmente van asociados con reducidos niveles de desarrollo. Adicionalmente, este indicador – cuando es elevado - puede denotar la existencia de una reducida o muy débil base tributaria local.

Una vez detallados los distintos indicadores que se tomarán en cuenta para la estimación del modelo, el cual permitirá establecer la relación que existe entre las variables antes mencionadas y el grado de dependencia o independencia fiscal hacia los recursos provenientes del Estado. A continuación, se presenta el modelo econométrico (gráfico 9) que después de haber realizado las distintas pruebas de normalidad, correlación (ver anexo 2) tiene la siguiente forma extendida.

$$\text{Ec (1). } \text{LOG(AUT)} = \text{C(1)} + \text{C(2)*LOG(NBI)} + \text{C(3)*LOG(INGPC)} + \text{C(4)*LOG(URPO)} + \text{C(5)*LOG(DENS)}$$

Donde:

C(1)= Intercepto

AUT= Autonomía fiscal.

NBI= índice de necesidades básicas insatisfechas.

INGPC= Ingresos per cápita.

URPO= Indicador de urbanismo.

DENS= Densidad poblacional.

## **3.2. RESULTADOS**

Esta parte del capítulo, estará integrado por dos partes fundamentales. La primera se analizará los distintos indicadores municipales que se detallaron en la metodología, de las cuales se hará un análisis del período 2000-2009 para los tres cantones en estudio. La segunda parte se refiere al análisis de los resultados obtenidos del modelo econométrico planteado en el apartado anterior así como la interpretación de los hallazgos relevantes que resulten.

### **3.2.1. ANÁLISIS DE INDICADORES**

Bennett (1994, citado en Escalante, 1999) enuncia que el nivel de desarrollo económico de un país o región determina los recursos agregados que están disponibles para el desarrollo de servicios públicos y privados. Así mismo, Escalante (1999) señala que el grado de descentralización de un país, así como la eficacia de la estructura en la provisión de bienes y servicios a nivel local tienen una estrecha vinculación con el nivel de desarrollo nacional y local.

De acuerdo con estos autores se tiene una perspectiva clara de que una descentralización haría posible, para este caso, que los cantones puedan desarrollarse más rápidamente en el aspecto económico de tal forma que puedan ser estos quienes sean capaces de satisfacer adecuadamente la demanda de servicios en estos lugares.

Cabe señalar, que en base al punto anterior subyace la importancia de analizar los indicadores financieros tanto de ingresos y gastos para los cantones en estudio, pues gracias a estos se puede determinar el impacto que tienen en el fortalecimiento de las municipalidades.

En este punto, se hace imprescindible tener en cuenta que debido a la dispersión existente entre la población de los cantones en estudio, el análisis de los indicadores se lo realiza también bajo el enfoque de estratos de población ya que de esta forma se podrá hacer una comparación entre el comportamiento de dichos cantones y, así mismo, las recomendaciones de política que puedan aparecer sean distintas para cada tipo de municipalidad. A continuación se presenta los indicadores financieros porcentuales para los tres municipios así como el promedio de los mismos para los diez años.

CUADRO 1. INDICADOR FINANCIERO

CANTÓN	AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA (ingresos propios/gastos corrientes y de producción)									
	AÑOS									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LOJA	0,8	0,81	0,88	1,04	0,87	0,88	1,16	0,95	0,83	0,86
CALVAS	0,33	0,27	0,32	0,31	0,32	0,47	0,35	0,32	0,33	0,34
SARAGURO	0,22	0,25	0,19	0,23	0,17	0,22	0,52	0,27	0,29	0,87
PROMEDIO	0,45	0,44	0,46	0,53	0,45	0,52	0,68	0,51	0,48	0,69

FUENTE: Elaboración propia en base a la información del SIM del Banco del Estado.

El primer indicador de ingreso presentado corresponde al de autosuficiencia financiera (ingresos propios/gastos corrientes y de producción) del cual se puede mencionar las siguientes observaciones. En principio, se debe recalcar que los ingresos propios están compuestos por ingresos tributarios (impuestos), no tributarios (tasas, contribuciones especiales de mejoras, ventas de bienes y servicios) y venta de activos (BEDE, 2010). Por tanto, se puede observar que en promedio para los tres municipios en los años 2006 y 2009 lograron ser mas eficientes para cubrir independientemente sus costos operativos y administrativos, y por el contrario fueron menos eficientes en el año 2001.

Tomando en cuenta los estratos de población de los tres municipios, se pone en evidencia que el municipio con mejor gestión de capacidad y por tanto mayor independencia fiscal es

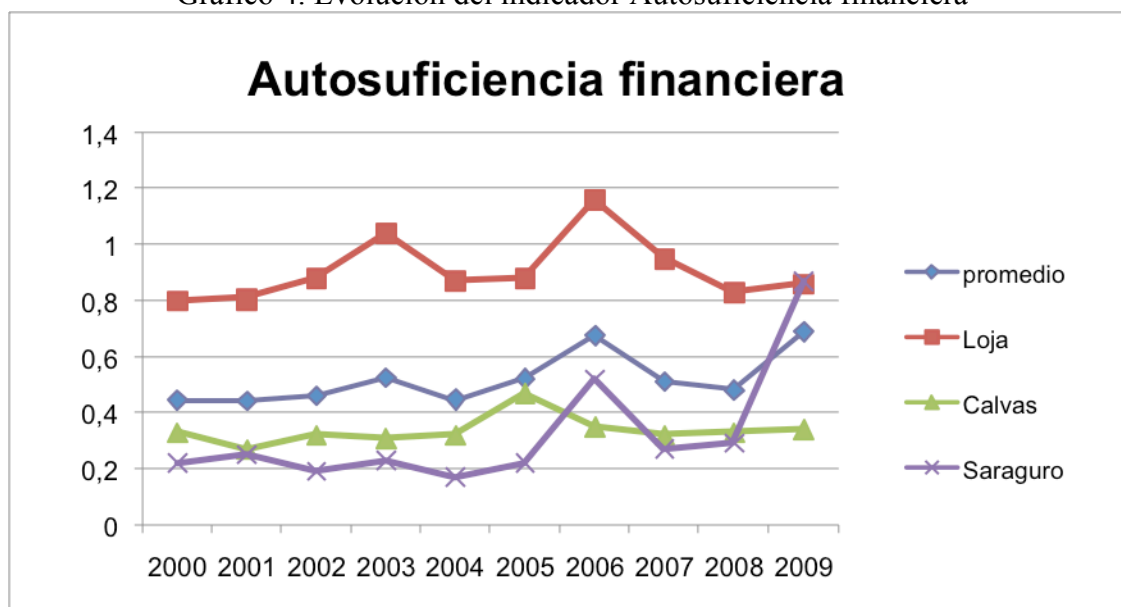


precisamente el más grande (Loja) el cual presenta el mejor indicador de autosuficiencia financiera, 116% para el año 2006 y de manera contraria el que peor índice presenta es el gobierno de Saraguro con apenas el 17% para e año 2004 y por tanto una mayor dependencia. Este indicador, también puede ofrecernos una visión de que en el cantón Loja por su naturaleza de ser la cabecera cantonal cuenta con los indicadores mas altos para el período de análisis.

Gracias a estos resultados se puede tener una visión más clara de que un cantón por el solo hecho de ser más “grande” tiene una mayor posibilidad de lograr una independencia financiera.

Ahora, para tener una idea mas precisa, se presenta el indicador de manera global con el propósito de facilitar la interpretación de este indicador y además porque analíticamente es más útil en esta parte del estudio. Por esta razón el gráfico N° 4 ilustra la evolución de este indicador.

Gráfico 4. Evolución del indicador Autosuficiencia financiera



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del cuadro 1.

En principio se debe destacar que la autosuficiencia financiera ha tenido una tendencia a incrementarse, al ubicarse, en promedio sobre el 50% superior al lustro anterior que estaba por debajo de este mismo porcentaje. Esto puede ser evidencia de que los ingresos propios recaudados localmente comienzan a ser más importantes dentro del presupuesto local.

La evolución que presenta este indicador a partir del 2005 no ha sido en su totalidad de evolución constante favorable sino que entre el período 2006 -2008 sufre caídas fuertes de hasta un 10% posiblemente debido a sistemas de recaudaciones locales demasiado débiles y poco predecibles, pues evidencia de esto es que al siguiente año nuevamente este indicador se recupera.

A continuación se presenta el indicador de “autonomía” que proporciona una visión mas clara que el indicador anterior ya que permite conocer de manera más eficaz la autonomía financiera municipal que es entendida como el peso de los ingresos propios con respecto a los ingresos totales.

CUADRO 2. INDICADOR FINANCIERO

CANTÓN	AUTONOMIA (ingresos propios/(ingresos totales))									
	AÑOS									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LOJA	0,36	0,34	0,44	0,47	0,38	0,47	0,51	0,44	0,44	0,48
CALVAS	0,08	0,07	0,12	0,1	0,09	0,11	0,11	0,12	0,06	0,07
SARAGURO	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,06	0,12	0,06	0,04	0,11
PROMEDIO	0,16	0,15	0,20	0,21	0,17	0,21	0,25	0,21	0,18	0,22

FUENTE: Elaboración propia en base a la información del Sistema de Información Municipal del Banco del Estado

Con respecto al cuadro 2, se tiene que el mayor índice en promedio es de 25% para el año 2006 lo cual nos demuestra que dentro de estos subgobiernos los ingresos propios no tienen un gran peso sobre los ingresos totales, lo cual evidencia que estos cantones tienen una dependencia financiera elevada.

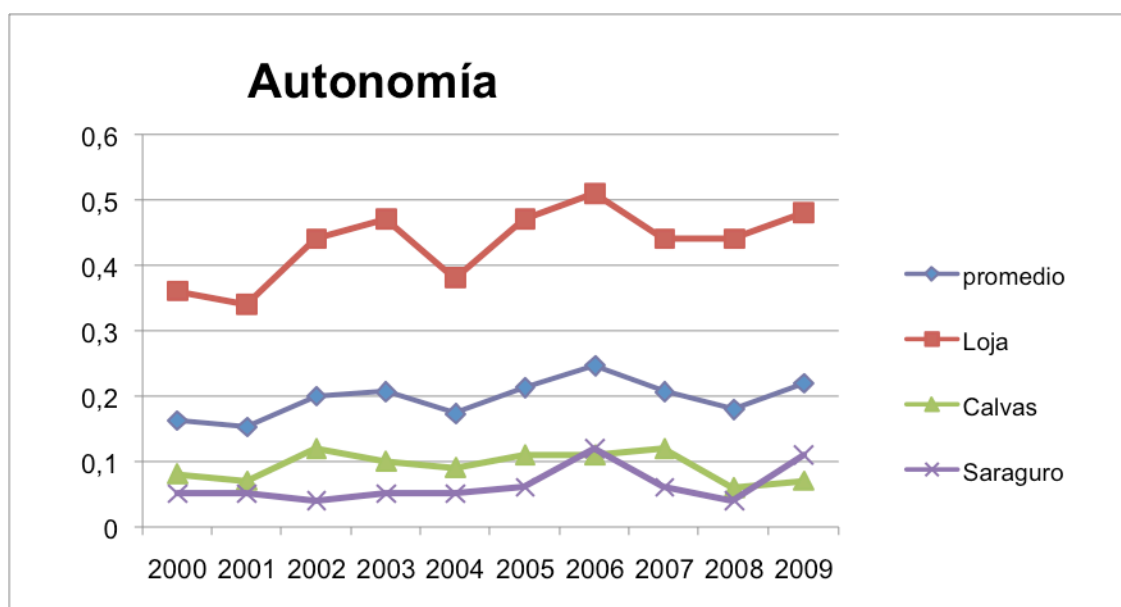
Como ya analizó en el indicador anterior, en el momento que se toma en cuenta los estratos de población, como era de esperarse se tiene que el cantón Loja en el año 2006 con un 51% de autonomía demuestra una vez más que por su naturaleza de ser “grande” tiene mayor independencia, pero que, sin embargo todavía esta muy alejado de no depender de las transferencias del Estado.

Gracias a este indicador se puede resaltar que en los cantones Calvas y Saraguro sus ingresos propios no tienen gran peso dentro de sus ingresos totales durante el período de

análisis pues para todos los que están por debajo del 15% lo que puede deberse a que poseen un limitado esfuerzo fiscal y baja recaudación en impuestos, tasas, etc. Esto nos evidencia que los mismos son fiscalmente muy dependientes y que con el pasar de esta década el panorama no ha cambiado.

Así mismo, a continuación se presenta de manera global la evolución que ha tenido este indicador con el fin de lograr evidenciar su tendencia. El gráfico N° 5 muestra a este indicador con el pasar del tiempo.

Gráfico 5. Evolución del indicador Autonomía



Fuente. Elaboración propia en base a los resultados del cuadro 2.

Gracias al gráfico anterior se tiene que la tendencia de este indicador en el período 2000-2004 se mantenía por arriba del 78% con fluctuaciones severas debido posiblemente a que sus ingresos propios no son constantes o debido a que las transferencias del gobierno significaron una mayor peso dentro del presupuesto local, sin embargo en este período el indicador se mantiene dentro de un rango importante. A partir del año 2004, es preocupante como el indicador ha ido decreciendo lo que demuestra que los ingresos propios locales pierden protagonismo dentro de sus presupuestos.

La tendencia de caída en este indicador dentro del período estudiado evidencia que los municipios están siendo ineficientes en sus sistemas de recaudación pues como se puede ver en el gráfico 5 la evolución que se tenía a partir del 2006 nuevamente sufre un

desplome en el último año debido posiblemente a que su recaudación local fue insatisfactoria.

En seguida se presenta el indicador “autosuficiencia mínima”, que brindará un panorama más evidente del peso que tienen los ingresos propios de la municipalidades.

CUADRO 3. INDICADOR FINANCIERO

CANTÓN	AUTOSUFICIENCIA MÍNIMA (ingresos propios/remuneraciones)									
	AÑOS									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LOJA	1,36	1,18	1,14	1,47	1,25	1,21	1,46	1,26	1,02	1
CALVAS	0,49	0,36	0,4	0,45	0,51	0,68	0,48	0,42	0,48	0,45
SARAGURO	0,31	0,38	0,3	0,32	0,24	0,33	0,72	0,4	0,38	1,29
PROMEDIO	0,72	0,64	0,61	0,75	0,67	0,74	0,89	0,69	0,63	0,91

FUENTE: Elaboración propia en base a la información del Sistema de Información Municipal del Banco del Estado

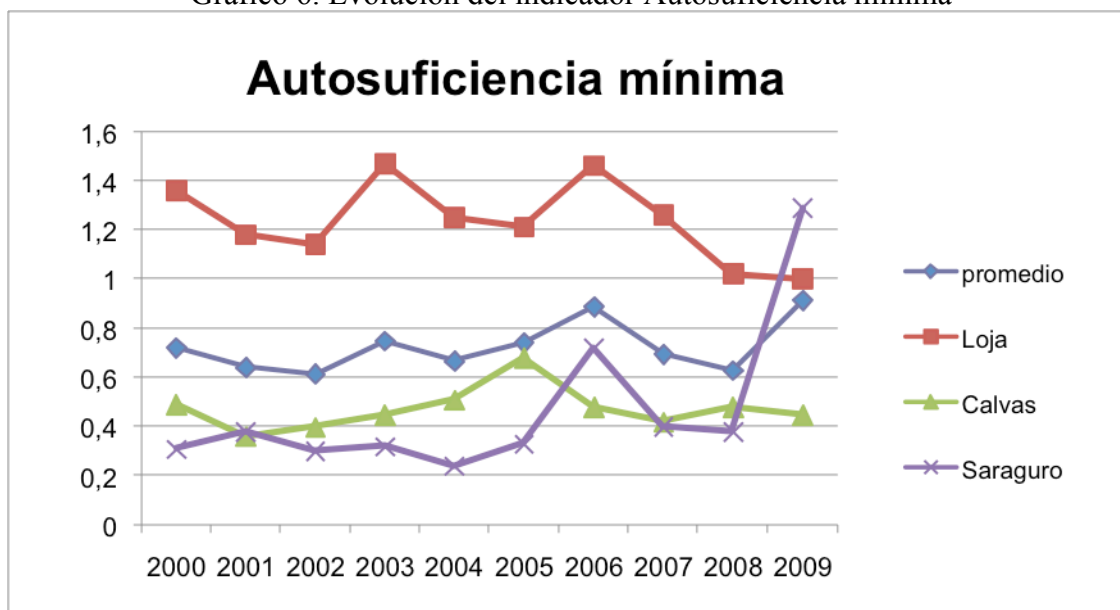
Teniendo en cuenta el cuadro 3, se puede comprobar algo que ya se había visto anteriormente, es que el cantón mas “grande” en cuanto a población se refiere, solamente con la recaudación de sus ingresos puede llegar a tener los ingresos suficientes para tener un financiamiento mínimo, pues para todos los años sobrepasa el indicador óptimo que es de 1, demostrando una vez más que tiene un buen sistema de recaudación local.

De acuerdo, a los resultados individuales presentados para cada municipio se debe tener en consideración que en el año 2009 Saraguro llega a tener un valor de 129% lo que demuestra una gran evolución dentro de todos los años, mostrando que esta entidad ha logrado superar al menos para este año, esa demasiada dependencia hacia las transferencias del Gobierno Central. De manera contraria, Calvas no ha logrado superar durante todo el período de análisis la barrera del 50% de autosuficiencia, dejando al descubierto su naturaleza dependiente es mayor cada vez más.

Es realmente preocupante ver como el cantón Calvas tiene resultados demasiado bajos para este indicador, esto pone en evidencia su naturaleza económica demasiado frágil, así por ejemplo, si llegase a existir una caída en las transferencias gubernamentales este sería más vulnerable a este impacto lo que provocaría un déficit local muy grave.

De manera similar, como ya se ha venido haciendo con los indicadores anteriores veremos la evolución de este indicador en un sentido global. El gráfico 6 muestra la evolución de la autosuficiencia mínima.

Gráfico 6. Evolución del indicador Autosuficiencia mínima



Fuente. Elaboración propia en base a los resultados del cuadro 3.

Ahora gracias a los resultados de este indicador se puede evidenciar claramente que en promedio estos tres cantones no son capaces de cubrir los gastos de personal operativo de sus respectivas instituciones, lo que señala notoriamente que se debe recurrir a recursos adicionales de financiamiento, principalmente de las transferencias provenientes del Estado. Así, tenemos que para el último año con un valor de 91% fue donde los municipios estuvieron más cerca de ser autosuficientes para cubrir este tipo de gasto.

De acuerdo al gráfico 6 se tiene una tendencia constante durante todo el período de análisis ubicándose entre el 40% y 60% . Así mismo, se tiene que a partir del año 2003 este indicador se incrementa ubicándose por arriba del 50% evidenciando el porcentaje de ingresos propios que necesitan para cubrir las remuneraciones locales. Como se puede apreciar estos no recaudan lo suficiente con su autogestión para un funcionamiento mínimo de la entidad. La diferencia que se tiene con el 100% representa los recursos que se necesita para cubrir este concepto, lo que nuevamente pone en evidencia esa demasiada dependencia hacia las transferencias provenientes del Estado.

Ahora se verá la dependencia financiera que tienen estos gobierno locales, indicadores que se muestran en el cuadro N° 4.

CUADRO 4. INDICADOR FINANCIERO

CANTÓN	DEPENDENCIA FINANCIERA (transferencias corrientes + transferencias capita/ingresos totales-ff)									
	AÑOS									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LOJA	0,64	0,66	0,56	0,53	0,62	0,52	0,49	0,55	0,55	0,52
CALVAS	0,92	0,93	0,88	0,89	0,91	0,88	0,88	0,87	0,91	0,92
SARAGURO	0,95	0,92	0,96	0,95	0,95	0,94	0,88	0,94	0,96	0,84
PROMEDIO	0,84	0,84	0,80	0,79	0,83	0,78	0,75	0,79	0,81	0,76

FUENTE: Elaboración propia en base a la información del Sistema de Información Municipal del Banco del Estado

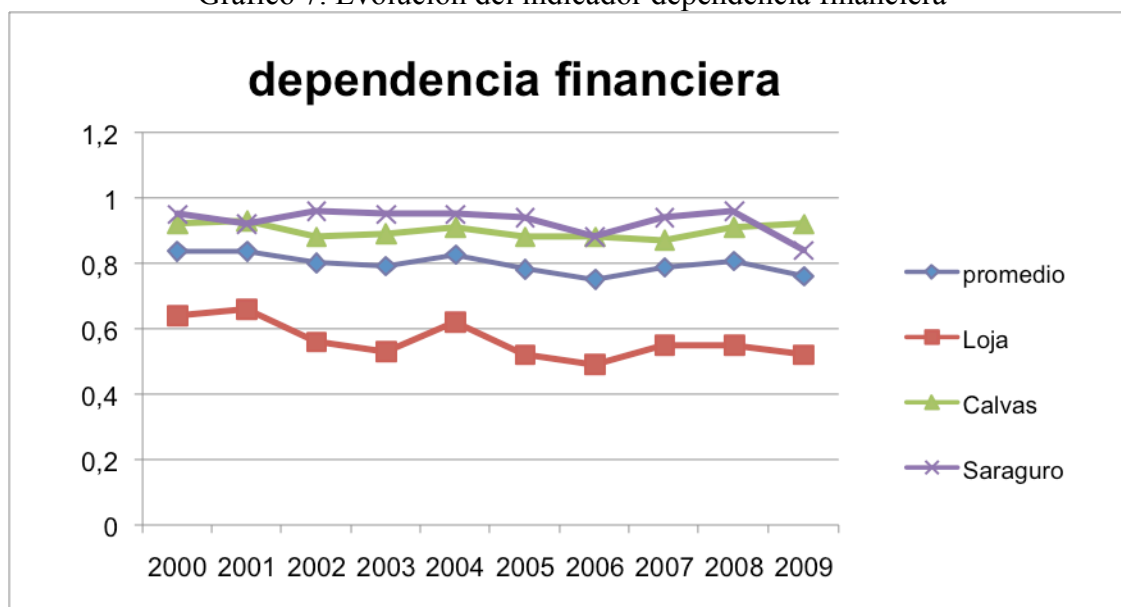
A manera de tener una visión mas clara en lo referente a la independencia que tienen estos gobiernos con respecto al Gobierno Central, sin duda, que este indicador pone en manifiesto una realidad latente en lo referente a si estos cantones tienen o no un alto grado de independencia. De este modo, el cuadro 4 muestra los resultados de la dependencia financiera que tienen estas municipalidades con respecto a las transferencias del Gobierno Central.

Ahora bien, el Gobierno cantonal de Loja como era de esperarse es el que en menor grado depende de las transferencias gubernamentales. Pero se debe tener cuidado al momento de atreverse a mencionar esto porque, si bien es cierto que los índices son de menor cuantía en este cantón no es más cierto que los mismos se encuentran por arriba del 50% en la mayoría de los años poniendo en manifiesto que los recursos provenientes del Estado Central son parte importante del presupuesto cantonal.

En los dos cantones mas “pequeños” como los indicadores anteriores ya han evidenciado sólo acentúan todavía mas que Saraguro y Calvas son muy dependientes del Gobierno, pues las transferencias que reciben estos constituyen la mayor parte de su presupuesto local. Este indicador es muy eficaz al momento de mostrar la dependencia que tienen los gobiernos locales hacia la entidad Central, así se tiene que para estos cantones el indicador se ubica por arriba del 80% para todos los años.

A continuación el gráfico 7 muestra la evolución de este indicador con el pasar de los años durante el período de análisis.

Gráfico 7. Evolución del indicador dependencia financiera



Fuente. Elaboración propia en base a los resultados del cuadro 4.

Según se puede apreciar que la dependencia financiera de los gobiernos locales se ha incrementado a partir del año 2004 ubicándose por arriba del 50% , un promedio mayor que los años anteriores que estaban por debajo del mismo porcentaje. Gracias a este indicador se sabe de manera mas clara que los gobiernos han ido decreciendo en lo referente a la recaudación de ingresos propios pues las transferencias son un rubro más importante en los presupuestos locales de estas municipalidades.

Durante el período 2000-2002 se tiene que esta dependencia financiera ha sido un poco menos significativa mostrando que las municipalidades dentro de este corto período fueron un poco menos dependientes en lo referente a recursos financieros, sin embargo, estos niveles de independencia son muy pequeños, de tal forma, que las transferencias del Gobierno no pueden estar separadas del presupuesto anual de las finanzas municipales.

Finalmente, se presenta el indicador que es complemento del anterior, pues indica que porcentaje de recursos financieros generan las municipalidades con su propia autogestión. Este indicador se presenta en el cuadro N° 5.

CUADRO 5. INDICADOR FINANCIERO

CANTÓN	AUTOEFICIENCIA FINANCIERA (ingresos propios/ingresos corrientes)									
	AÑOS									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LOJA	0,75	0,93	0,79	0,92	0,87	0,87	0,87	0,83	0,87	0,86
CALVAS	0,32	0,2	0,31	0,3	0,38	0,48	0,48	0,47	0,38	0,38
SARAGURO	0,2	0,18	0,2	0,21	0,46	0,31	0,51	0,35	0,28	0,39
PROMEDIO	0,42	0,44	0,43	0,48	0,57	0,55	0,62	0,55	0,51	0,54

FUENTE: Elaboración propia en base a la información del Sistema de Información Municipal del Banco del Estado

El cuadro 5, muestra el indicador de autosuficiencia financiera o autonomía financiera, el mismo que viene a ser un complemento del indicador anterior ya que revisando sus valores no se encontrará valores significativos que difieran del análisis anterior. Este indicador muestra tendencias similares al analizado en el párrafo anterior.

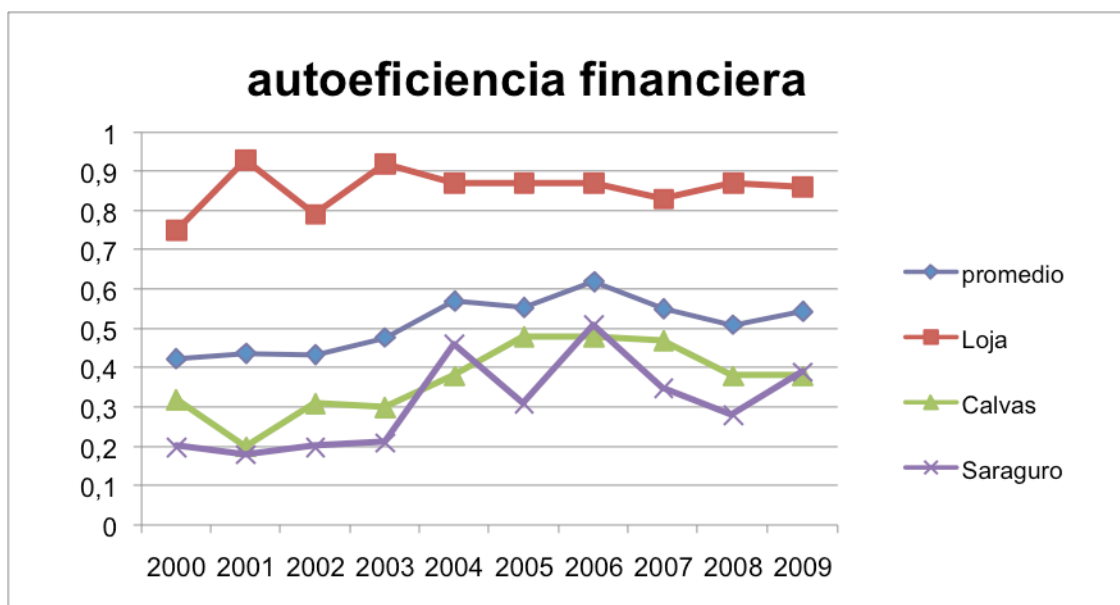
Sin embargo, no hay que dejar de lado que los valores del Cantón Loja son muy alentadores para el presente análisis, pues, una vez más demuestran que de los tres, es el Gobierno local con un peldaño más arriba de autonomía. Estos valores ayudan a tener presente que este cantón tiene un mejor desarrollo económico que los otros en estudio, el mismo que puede deberse a que su cabecera cantonal es también la capital provincial o debido también a poseer una población mayor, etc.

Saraguro y Calvas tienen indicadores relativamente bajos, que como ya se analizó con el anterior indicador, demuestran que dependen excesivamente de recursos financieros ajenos a su propia gestión. Se puede ver claramente que los recursos financieros que estos generan son demasiado bajos, demostrando una vez más que estas municipalidades son demasiado ineficientes en la generación de recursos locales.

Nuevamente para este indicador se presenta la información de manera global para los tres municipios con el propósito de conocer como ha sido la evolución de este dentro de periodo de análisis. La tendencia del indicador se presenta en el gráfico 8.

Gráfico 8. Evolución del indicador Autoeficiencia financiera





Fuente. Elaboración propia en base a los resultados del cuadro 5.

La marcada tendencia de evolución de este indicador se muestra en el gráfico anterior, en el cual se presenta que a partir del año 2003 comienza a crecer por arriba del 50% hasta el año 2009. En valor promedio para los tres municipios se puede apreciar que la evolución se ha mantenido siempre entre el rango de 40 % y 60 %, lo que pone en manifiesto que las municipalidades se han mantenido en un valor promedio estable, es decir, no han sufrido fluctuaciones marcadas.

A manera de resumen, es necesario recalcar que todos los indicadores coinciden en que el cantón Loja es el que posee un mayor grado de independencia, y de manera contraria los que poseen un menor grado de independencia son los cantones de Saraguro y Calvas.

### 3.2.2. RESULTADOS DEL MODELO ECONÓMICO

Los resultados del modelo para 27 observaciones se presenta en el gráfico 1. La variable dependiente es la razón de ingresos propios con respecto a ingresos totales (AUT). Cabe señalar que el análisis fue realizado para el período 2001-2009, dejando de lado únicamente al año 2000 ya que para este año no se tiene información necesaria para este análisis.

Examinando los resultados de la regresión agrupada se puede ver que los coeficientes son individuales y estadísticamente significativos, que los coeficientes de las pendientes tienen los signos esperados y el valor del  $R^2$  es alto (89%). Por su parte, un estadístico F de 46.02 significa que no existe la posibilidad de que los coeficientes de la regresión sean igual a cero y por tanto la regresión permite evaluar consistentemente la relación.

Además este modelo presenta un Durbin-Watson de 1,76 (cercano a 2) lo que nos indica que no existe problema de autocorrelación.

Así mismo, se tiene una Kurtosis de 4.02 (cercano a 3) y un Jarque-Bera de 2.96 (cercano a 2), es decir, existe normalidad en los parámetros lo cual nos indica que estos son insesgados, consistentes y eficientes; y que por lo tanto las pruebas F,  $X^2$  y t son válidas.

Como cabría esperar, la variable dependiente está relacionada negativamente con las variables NBI, INGPC y URPO. El problema que presenta este modelo es que la probabilidad de la variable DENS es mayor a 0.05 lo que nos indica que este valor es poco confiable, lo que puede deberse a que existen pocas observaciones (27) en la estimación del modelo.

La importancia individual de cada uno de los determinantes es evaluada mediante el estadístico t. Este estadístico permite contrastar la hipótesis de que estos coeficientes sean iguales a cero. Si este estadístico es mayor a 1.96, se puede afirmar que con cerca del 95% de certeza el verdadero valor del coeficiente de cada una de las variables es diferente de cero. Es decir, a medida que la probabilidad sea más chica el valor del coeficiente estimado en el modelo es más confiable. Cuando esto sucede, se pueden realizar conclusiones sobre el impacto cuantitativo de las variables explicativas en la explicada. Por el contrario, cuando la probabilidad es mayor sólo se pueden realizar conclusiones sobre las tendencias expresadas mediante los signos de los coeficientes (Gujarati, 2007).

**CUADRO 6. RESULTADOS DEL MODELO DE AUTONOMÍA FISCAL**

<b>Determinantes</b>	<b>Coefficiente</b>	<b>Error Estándar</b>	<b>Estadístico - t</b>	<b>Probabilidad</b>
C	-6,408501	0,996017	-6,434127	0,0000
LOG (NBI)	-7,525788	1,245977	-6,040068	0,0000
LOG (INGPC)	-1,255078	0,288676	-4,347709	0,0003
LOG (URPO)	-0,809621	0,328181	-2,466997	0,0219
LOG (DENS)	0,155066	0,096804	1,601855	0,1235
R cuadrado	0,893246	Estadístico F	46,02049	
R cuadrado ajustado	0,873837	Prob. (Estadístico F)	0,00000	
Estadístico Durbin-Watson		1,765676		

Fuente: Eviews 5.0, elaboración propia en base a información obtenida

Una vez que se ha realizado todas estas aclaraciones se procede a analizar los resultados obtenidos del modelo:

### **3.2.2.1. Variables correspondientes al nivel de desarrollo local.**

- El índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, es estadísticamente significativo, por lo tanto, se puede decir que este indicador tiene una relación inversa con el nivel de autonomía fiscal dentro de un cantón, pues cuando este indicador se incrementa en una unidad la independencia del cantón tiende a decrecer en un 7,52% aproximadamente, en cambio, si en el cantón tiende a reducirse este indicador de pobreza su independencia tiende a incrementarse.
- El indicador de ingreso per cápita, indica que si este se incrementan en una unidad, el nivel de independencia fiscal decaerá en 1.25 % aproximadamente, esto puede deberse a que los ingresos de estos cantones se componen excesivamente de transferencias provenientes del Estado.

### **3.2.2.2. Variables correspondientes a la base tributaria local.**

- El indicador de urbanización sobre la población total, tiene relación negativa con el nivel de autonomía fiscal. Este indicador, es poco confiable pues en principio se piensa que un aumento de la población urbana significa que la recaudación tributaria local aumente. Así, este indicador señala que el incremento en una

unidad del urbanismo la independencia fiscal tiende a reducirse en 0.80 %, un valor relativamente bajo.

- La densidad poblacional es la variable más significativa del modelo. Por tanto, se puede afirmar que el incremento de los niveles de urbanismo medidos por el incremento de un habitante por kilómetro cuadrado, significará elevar la independencia fiscal en 0.15%. Este resultado confirma la hipótesis inicialmente planteada sobre el grado de urbanismo, las posibilidades asociadas de incremento en la base tributaria y por consiguiente en las posibilidades de recaudación. Luego, este contrasta en gran medida con el anterior, pues los municipios predominantemente “urbanos” tienen mayores posibilidad de ser autónomos en materia financiera.
- En resumen, los determinantes que muestran un mayor impacto y realidad de acuerdo a la teoría en el nivel de autonomía fiscal, son el índice de necesidades básicas insatisfechas, ingreso per cápita y densidad poblacional.

**CAPITULO IV**  
**CONCLUSIONES Y**  
**RECOMENDACIONES**

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. CONCLUSIONES

- De acuerdo a la teoría planteada en el primer capítulo y los resultados obtenidos, se puede mencionar que para tener elevados niveles de autonomía fiscal es necesario que las municipalidades de los cantones sean capaces de autofinanciar eficazmente sus propios gastos. Así tenemos, que los cantones analizados dependen en gran medida de los recursos provenientes del Gobierno Central evidenciando que en nuestro país todavía existe un bajo nivel de desarrollo regional.
- Para el caso de los cantones Loja, Calvas y Saraguro, el índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas de los determinantes de desarrollo local resultó ser el más significativo y explica de manera importante las divergencias en materia de recaudación total. Entonces, se puede decir, que los problemas de pobreza estructural que afectan a los cantones son los que afectan en mayor medida al nivel de independencia de un cantón.
- Otra variable muy significativa es la densidad poblacional dentro de los determinantes de base tributaria local ya que cumple en cierta manera con la teoría planteada, por cuanto, a mayor población que tiene un cantón tiene una mayor recaudación tributaria, lo que significa mayores ingresos propios para la municipalidad.
- En lo referente a los indicadores, se puede mencionar que los niveles de autonomía más altos los tiene (como era de esperar) el cantón Loja. Gracias a estos indicadores podemos poner en clara evidencia que el Cantón Loja posee una economía menos dependiente de los tres cantones. Si bien es cierto, que estos índices no son lo suficientemente elevados para ejercer su propia política fiscal, no es más cierto, que este cantón a largo plazo con un marco

jurídico adecuado podrá ser mucho más independiente hacia las transferencias del Gobierno.

- Los cantones mas “pequeños” Saraguro y Calvas, gracias a los indicadores se han puesto en evidencia como cantones sumamente dependientes. Lo que puede ser fruto de un desarrollo regional muy pobre mostrando que Ecuador es un país demasiado centralista, una característica fundamental de los países pobres.

Finalmente, se puede concluir que la variables como base tributaria local, desarrollo local afectan de manera importante al nivel de autonomía fiscal que tienen los cantones en estudio. Así mismo, se pudo determinar que el tamaño del cantón influye positivamente en tener o no un mayor índice de independencia hacia los recursos provenientes del Estado.

Cabe recalcar que el material con respecto a este tema es poco ahondado en el ámbito nacional, por tal motivo sería conveniente que para estudios futuros se pueda incluir más variables que puedan afectar al modelo (variables cualitativas, nivel de educación, índices de corrupción, etc.). No obstante, el trabajo intenta explicar algunas de las variables que detallan la situación actual de los determinantes de la autonomía fiscal.

## **4.2. RECOMENDACIONES**

- Es necesario establecer una política de transferencias intergubernamentales orientadas a evitar que los cantones se vuelvan demasiado dependientes del Gobierno Central, sino por el contrario, que estas sean destinadas al ámbito de promover el desarrollo local, ya que estas forman gran parte de los ingresos locales municipales lo que puede ser peligroso pues conducen a que los gobiernos seccionales sean ineficientes en la recaudación de ingresos locales propios.

- El Gobierno Central debe crear políticas orientadas a fortalecer el nivel de desarrollo local para incentivar a que no existan demasiadas brechas fiscales entre cantones de una misma provincia como se pudo evidenciar con el presente trabajo.
- Se debe impulsar la iniciativa financiera para la recaudación de impuestos locales orientados a fortalecer financieramente a estos gobiernos seccionales lo que puede contribuir a mejores niveles de desarrollo local. Esto es muy importante pues ayuda a incrementar y ampliar explícitamente la base tributaria local y optimizar los sistemas de recaudación.
- Dado que la pobreza juega un papel importante en el nivel de independencia de un cantón es necesario atacar este problema, por ejemplo, es necesario incentivar el sector productivo local en el caso de los cantones pequeños para paliar la falta de empleo en estos sectores generando mayores niveles de ingreso en las familias, esto haría que los niveles de ingreso locales aumenten.
- Se debe implementar instrumentos fiscales de acuerdo a la coyuntura y realidad local. Estos instrumentos fiscales deben ser claros y concisos de modo que se evite la información asimétrica por el lado de la población, así, de este modo se puede tener una base tributaria local más participativa favoreciendo de este modo la transparencia de la política fiscal local.
- Los apoyos financieros, ya sean donaciones o créditos, deben ser orientados a crear responsabilidad fiscal, como por ejemplo, incluir en los requisitos para acceder a este tipo de ayuda algunos límites mínimos de responsabilidad fiscal, así, se puede generar incentivos “obligados” para mejorar la eficiencia fiscal a nivel local.



## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G., & Casas, C. (1993). Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. [Publicación PNUD]. Serie Política fiscal 44, 82.
- Álvarez, V., Juárez, D., Juárez, M., Maitta, I., Medina, J., & Rojas, Y. (2008). Producción agrícola y construcción de indicadores de sostenibilidad en el cantón Saraguro, provincia de Loja. Inédito, Ingeniería, UTPL, Loja.
- Arze, F., & Matinez, J. (2003). Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. Paper presentado en la conferencia: Nuevos retos de la Descetralización Fiscal en América Latina. from [www.eumed.net/coursecon/ecolat/](http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/)
- BEDE. (2007). Situación financiera de las municipalidades año 2006. Obtenido de: <http://www.bancoestado.com>.
- CADES. (2007). Análisis de los indicadores de Desarrollo y Pobreza Humana en la Provincia de Loja año 2001 y Zamora Chinchipe 2005. [Resumen]. Economía, 14.
- Calderón, C., & Manjarréz, S. (1999). Descentralización en el Ecuador. Ciencias humanísticas y económicas, 10.
- Calderón, G. (2007). Ecuador: Guayaquil con autonomía plena. El Universo, de: [www.eluniverso.com](http://www.eluniverso.com).
- Carrera, A. (2008). Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales. [Paper]. 12.
- Carrera, A. (1998). Federalismo Fiscal en Latinoamérica. Una revisión de la práctica através de la teoría. El caso de México. Paper presented at the 3 er Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD).
- Carrión, F. (n.a.). La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas. ICONOS, 27-31.
- Escalante, S. (1999). Autonomía fiscal de los gobiernos locales: una revisión formal de los determinantes. [Paper]. 74.
- Castells, A. (1999). La importancia de los procesos de descentralización política. [paper]. Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal., 8, 12.

- Ebel, R., & Yilmaz, S. (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. [paper 2809]. Policy Research Working, 14.
- Grijalva, X., & Palacio, G. (2010). Memoria 2009 (Primera ed. Vol. 1). Quito: Banco del Estado.
- Gujarati, D. (2007). Econometría (Cuarta ed. Vol. 1). México: McGraw-Hill Interamericana.
- INEC (2009). Cantón Loja. Journal, 6. Obtenido de: <http://www.inec.gov.ec>
- INEC (2009). Cantón Calvas . Journal, 6. Obtenido de: <http://www.inec.gov.ec>
- INEC (2009). Cantón Saraguro. Journal, 6. Obtenido de: <http://www.inec.gov.ec>
- INEC (2005). Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025. Obtenido de: <http://www.inec.gov.ec>
- Morales, E. (s.a.). El federalismo Fiscal en México y su impacto en el Estado de Veracruz. 55.
- Oates, W. (1977). Federalismo fiscal: An empirical Study. [Paper]. Insituto de estudios de administración local.
- Oates, W. (1985). Searching for Leviathan: An empirical Study. [Paper]. The American Economic Review, 75, 748-757.
- Oates, W. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". [Paper]. Economic Literature, 37.
- Olson, M. (1969). " The principle of "Fiscal Equivalence": The division of Responsibilities among different levels of goverment". The American Economic Review, vol. 49, 479-487.
- Prospero, J., & Codina, L. (2007). "Trabajando unidos por el bienestar individual y social del cantón Loja" Obtenido de: <http://www.municipiodeloja.gov.ec>
- Rojas, E. (1991). Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos. Revista EURE, 17, 7-21.
- Salazar, A., Gallardo, V., Almeida, M., & Roussaeau, P. (2009). Finanzas subnacionales. Vol I. nación (Eds.), Available from [www.bancoestado.com](http://www.bancoestado.com)
- Salazar, J. (2003, 25/02/03). Tema 7. Federalismo Fiscal. Paper presentado en la conferencia: Economía del sector público, Monterrey.
- Siise. (2008). Sistema de Indicadores Integrados del Ecuador (Version 08) [Consultor integral]. Quito.

- Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público (E. R. y. L. Toharia, Trans. Vol. I). Barcelona: Antoni Bosch.
- Tiebout, C. (1956). "A pure Theory of Local Expenditures". [Journal]. Economía Política, 64.
- Tocqueville, A. (s.a.). Democracy in America. 2009, de [http://xroads.virginia.edu/-HYPER/DETOC/toc\\_indx.html](http://xroads.virginia.edu/-HYPER/DETOC/toc_indx.html).
- Valcárcel, M. (2005). Autonomía de las finanzas locales en Perú. [Paper]. 54.
- Zorrilla, G. (2007). Autonomía Fiscal: "El caso de México". Inédito, Licenciatura, Universidad de las Américas, Puebla.

## 6. ANEXOS

### ANEXO 1. DATOS DEL MODELO\*

	<b>Autonomía</b>	<b>urban/pobl</b>	<b>Densid. Pobl.</b>	<b>Ing. Per cap.</b>	<b>nbi</b>
1	0.34	0.68	0.95	0.52	0.49
2	0.44	0.7	0.97	0.68	0.48
3	0.47	0.71	0.97	1.21	0.47
4	0.38	0.72	0.98	1.40	0.46
5	0.47	0.73	0.98	1.02	0.45
6	0.51	0.75	0.99	1.39	0.44
7	0.44	0.76	1,00	1.62	0.43
8	0.44	0.78	1.01	1.82	0.42
9	0.48	0.8	1.02	1.77	0.41
10	0.07	0.4	0.34	0.50	0.75
11	0.12	0.41	0.34	0.61	0.69
12	0.1	0.41	0.34	0.70	0.65
13	0.09	0.42	0.34	0.74	0.62
14	0.11	0.43	0.35	0.92	0.59
15	0.11	0.44	0.35	0.93	0.59
16	0.12	0.45	0.35	1.52	0.54
17	0.06	0.46	0.36	1.81	0.51
18	0.07	0.47	0.36	2.07	0.59
19	0.05	0.11	0.27	0.54	0.88
20	0.04	0.11	0.27	0.76	0.85
21	0.05	0.12	0.27	1.05	0.82
22	0.05	0.12	0.27	0.86	0.79
23	0.06	0.12	0.28	0.81	0.76
24	0.12	0.12	0.28	1.01	0.73
25	0.06	0.13	0.28	1.48	0.71
26	0.04	0.13	0.28	1.94	0.68
27	0.11	0.13	0.28	1.57	0.66

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INEC

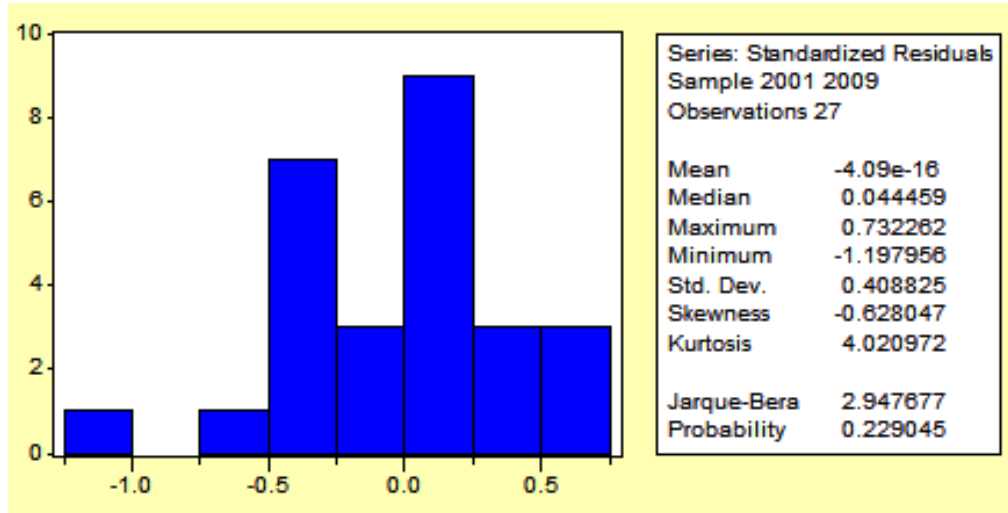
\* para los años 2002-2009 se proyectó densidad poblacional, nbi, urban/pobl, en base a la fórmula lineal de crecimiento poblacional:  $AC*(1+r+n)$  donde:

AC= Dato actual

r= razón de crecimiento

n= número de período a proyectarse

## ANEXO 2. PRUEBA DE NORMALIDAD



Fuente: eviews 5