



# UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

*La Universidad Católica de Loja*

## ÁREA ADMINISTRATIVA

TITULACIÓN DE ECONOMISTA

**“Federalismo Fiscal una aproximación para Ecuador en el periodo  
2006-2011”**

TRABAJO DE TITULACIÓN

**AUTOR:** Camacho Acaro, Yoselin Yessenia

**DIRECTOR:** Tandazo Arias, Tangya del Carmen, MSc.

LOJA-ECUADOR

2015

## **APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN**

Magíster.

Tangya del Carmen Tandazo Arias.

DIRECTORA DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de titulación: Federalismo Fiscal una aproximación para Ecuador en el periodo 2006-2011, realizado por Camacho Acaro Yoselin Yessenia, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Abril del 2015

f).....

MSc. Tangya Tandazo Arias

## DECLARACIÓN DE AUTORIA Y CESION DE DERECHOS

“Yo, Camacho Acaro Yoselin Yessenia, declaro ser autora del presente trabajo de titulación: Federalismo Fiscal una aproximación para Ecuador en el periodo 2006-2011, de la titulación de Economista, siendo Tangya del Carmen Tandazo Arias directora del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 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, trabajo científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f).....

**Autor:** Camacho Acaro Yoselin Yessenia

**C.I.** 1900497312

## DEDICATORIA

*Quiero dedicar la presente investigación primeramente a mi Dios y a la Virgencita del Cisne que me han permitido día a día cumplir mis metas y sueños a cabalidad, derramando fe y esperanza en mí, para nunca rendirme.*

*A mis abuelitos, por ser mis angelitos y acompañarme siempre, que con sus sabios consejos me direccionaron por el sendero de la sabiduría.*

*De manera especial a mis padres: Marcia y Amable, quienes con su esfuerzo, amor y dedicación hicieron posible la culminación de esta etapa de formación profesional en mi vida y poder ser su orgullo. Por enseñarme a soñar y siempre creer que lo imposible no existe.*

*A mis hermanos Keiko y Ronny por su cariño y apoyo incondicional.*

*A mi novio Geovany mi mejor amigo, quien me ha brindado fortaleza, amor y comprensión para continuar y no dejarme vencer.*

*Con Amor.*

*Yoselin Camacho.*

## **AGRADECIMIENTO**

Primeramente a mi padre celestial, por darme las fuerzas para seguir adelante y guiar cada pasó de mi vida. A mis padres y hermanos por su amor leal e incondicional que fueron mi soporte, apoyo e incentivo para continuar con mis metas. A todos mis familiares en especial a mis tíos: Laura, Lucía y Rolando quienes con sus palabras de aliento y cariño siempre estuvieron dando ánimos para nunca abandonar mis objetivos. A mis amigos que me brindaron su compañía y me enseñaron que una amistad es como un tesoro.

Agradezco a la Universidad Técnica Particular de Loja y a la Escuela de Economía por haberme brindado la oportunidad de elaborar este proyecto de investigación, a mis estimados maestros, que a lo largo de mi carrera me han transmitido sus amplios conocimientos y sus sabios consejos, de manera especial a la MSc, Tangya Tandazo, directora de tesis, por su apoyo, confianza y dedicación. Así mismo quiero agradecer a mis revisores, MSc Daniel Maldonado y MSc Diego García, por su gentileza y paciencia que ha sido fundamental para la culminación de este trabajo de tesis.

Gracias.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

PORTADA .....	I
APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN .....	II
DECLARACIÓN DE AUTORIA Y CESION DE DERECHOS.....	III
DEDICATORIA .....	IV
AGRADECIMIENTO.....	V
ÍNDICE DE CONTENIDOS .....	VI
ÍNDICE DE TABLAS.....	IX
ÍNDICE DE FIGURAS .....	X
ÍNDICE DE ANEXOS .....	XI
RESUMEN.....	12
ABSTRACT.....	13
INTRODUCCIÓN.....	14
CAPÍTULO 1:.....	16
FEDERALISMO FISCAL Y EVIDENCIA EMPIRICA .....	16
1.1. Introducción .....	17
1.2. Teorías sobre el federalismo fiscal.....	17
1.3. Estructura del sector público en una federación.....	19
1.4. Transferencias intergubernamentales.....	21
1.5. La descentralización .....	22
1.6. Ventajas de la descentralización dentro de un sistema federal .....	23
1.7. Evidencia empírica .....	27
1.8. Descentralización fiscal en Ecuador .....	30
1.9. Análisis de las reformas en el sistema tributario del Ecuador 1998-2012 .....	36
1.10. Consideraciones Finales .....	38
CAPÍTULO 2:.....	39
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR Y PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA DE INGRESOS Y EGRESOS A NIVEL PROVINCIAL .....	39
2.1. Introducción .....	40
2.2. Metodología .....	40
A. Procedimiento metodológico.....	40
B. Diseño de la muestra. ....	41

C.	Programas de procesamiento de datos.....	42
2.3.	Organización territorial zonal del Ecuador .....	43
2.4.	Composición del Estado .....	45
2.5.	Presupuesto General del Estado .....	49
2.6.	Fases del ciclo presupuestario .....	50
2.7.	Componentes del Presupuesto General del Estado.....	51
2.7.1.	Presupuesto de ingresos. ....	52
2.7.2.	Presupuesto del gasto. ....	55
2.8.	Evolución del Presupuesto General del Estado periodo 2006-2011.....	56
2.8.1.	Sistema de rentas internas. ....	58
2.9.	Comportamiento y evolución de los ingresos y egresos a nivel provincial .....	64
2.9.1.	Ingresos.....	65
2.9.2.	Gastos. ....	77
2.10.	Consideraciones finales. ....	84
CAPITULO 3:.....		86
FEDERALISMO FISCAL UNA APROXIMACIÓN PARA ECUADOR .....		86
3.1.	Introducción .....	87
3.2.	Metodología .....	88
3.3.	Descripción de las variables tomadas en cuenta por el COOTAD para la distribución de las transferencias a nivel de GADs Municipal .....	90
3.3.1.	Ponderación de las variables tomadas en cuenta por el COOTAD para la distribución de las transferencias provinciales a nivel de GAD municipal. ....	92
3.4.	Fórmula que toma en cuenta el COOTAD para la distribución de las transferencias provinciales a nivel del GAD municipal .....	93
3.5.	Aplicación del Modelo de Federalismo Fiscal.....	96
3.5.1.	Indicadores y variables utilizadas para la propuesta de redistribución de recursos fiscales en Ecuador. ....	97
3.5.2.	Modelo de Federalismo Fiscal aplicado a Ecuador.....	100
3.6.	Consideraciones Finales .....	104
COMENTARIOS FINALES .....		106
RECOMENDACIONES .....		109
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....		111
ANEXOS.....		115
ANEXO 1.....		115
ANEXO 2.....		116
ANEXO 3.....		117

ANEXO 4.....	118
ANEXO 5.....	121
ANEXO 6.....	122
ANEXO 7.....	123

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1: Recopilación de estudios sobre el “Federalismo Fiscal” aplicado como forma de gobierno.....	27
Tabla 1.2: Reformas tributarias en el periodo 1998-2012 .....	36
Tabla 2.1: Sede Institucional.....	48
Tabla 2.2: Clases de Competencias .....	48
Tabla 2.3: Tasa de Variación Media Acumulativa-Impuestos (IR-ICE-IVA)-2006-2011.....	60
Tabla 2.4: Clasificación de Ingresos Municipales .....	66
Tabla 2.5: Gasto Sectorial- TVMA: 2006-2011 .....	81
Tabla 3.1: Información de variables.....	88
Tabla 3.2: Ponderación de las variables a redistribuirse.....	89
Tabla 3.3: Ponderación de los criterios constitucionales.....	93
Tabla 3.4: Nueva Redistribución del PGE hacia los GADs Municipales-2011 .....	101

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1: Organización Zonal del Ecuador .....	44
Figura 2.2: Componentes del PGE .....	52
Figura 2.3: Clasificación de Ingresos Económicos .....	53
Figura 2.4: Tasa de Participación del Presupuesto General del Estado- Ingresos: .....	57
Figura 2.5: Tasa de participación Impuestos (IVA-ICE-IR): 2006-2011.....	59
Figura 2.6: Tasa de Participación del PGE- Gastos: 2006-2011. ....	61
Figura 2.7: Tasa de Participación del Presupuesto General del Estado: .....	63
Figura 2.8: Tasa de Participación Ingresos y Gastos a Nivel Municipal: 2006-2011.....	64
Figura 2.9: Tasa de Participación Ingresos-TVMA: 2006 - 2011 .....	67
Figura 2.10: Clasificación de Ingresos Económicos .....	69
Figura 2.11: Leyes de Transferencias (2008).....	72
Figura 2.12: Esquema de Transferencias .....	74
Figura 2.13: Tasa de Participación-Transferencias Provincial- Municipal: 2007-2014.....	75
Figura 2.14: Estructura de Ingresos de los Municipios por Provincia: 2006-2011.....	76
Figura 2.15: Tasa de Participación Gastos Provincial: 2006-2011 .....	78
Figura 2.16: Tasa de Participación del Gasto a nivel Sectorial:.....	80
Figura 2.17: Tasa de Participación de Gastos a nivel Provincial: 2006-2011. ....	83
Figura 4.1: Modelo de Federalismos Fiscal- Actual redistribución del Gobierno Central: 2006- 2011.....	103

## ÍNDICE DE ANEXOS

Figura Anexo 1.1: Fases del ciclo Presupuestario. ....	115
Tabla Anexo 2.1: Clasificador Presupuestario del sector Publico.....	116
Tabla Anexo 3.1: Competencias a Nivel de Gobierno.....	117
Tabla Anexo 4.1: Funciones de los Niveles de Gobierno según COOTAD.....	118
Tabla Anexo 5.1: Leyes de transferencias (2007) .....	121
Tabla Anexo 5.2: Leyes de transferencias (2008-2010).....	121
Tabla Anexo 6.1: Ponderación por variable a redistribuirse.....	122
Tabla Anexo 7.1: Retribución de las variables de acuerdo a las ponderación por variable a redistribuirse.....	123

## RESUMEN

El federalismo fiscal entendido como un sistema apropiado para impulsar el desarrollo económico y social a través de una administración adecuada de los recursos, en la que cada subnivel de gobierno genera y asigna los mismos de acuerdo a sus necesidades, se convierte en una opción óptima para propiciar la descentralización y la coordinación apropiada entre las entidades gubernamentales.

En Ecuador, se han dado algunos pasos con miras a alcanzar una mejor distribución espacial de los recursos fiscales, en función de ello se ha puesto en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización–COOTAD- y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, que han significado un gran avance en ese sentido.

A partir del COOTAD se ha diseñado un modelo de federalismo fiscal para Ecuador, en el que tomando como base dos indicadores sociales: la Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y el Desempleo, y las variables: Tasa de Recaudación y Población, se ha podido establecer una nueva y viable forma de distribución de los recursos fiscales por provincia que disminuya las inequidades económicas y sociales.

**Palabras clave:** Federalismo Fiscal, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización–COOTAD-, distribución espacial, recursos fiscales, viable forma de distribución, inequidades.

## ABSTRACT

Fiscal federalism understood as an appropriate system to promote economic and social development through proper management of resources, in which each sub-level government generates and assigns them according to your needs, becomes an optimal choice for promote decentralization and proper coordination between government entities.

In Ecuador, have taken some steps towards achieving better spatial distribution of fiscal resources accordingly has been put into force of the Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization-COOTAD- and Code of Planning and Finance public, which has meant a breakthrough in this regard.

From COOTAD has designed a model of fiscal federalism for Ecuador, which based on two social indicators: Poverty by Unsatisfied Basic Needs and Unemployment, and variables: Collection Rate and Population, has been able to establish a new and viable form of distribution of fiscal resources by province diminish the economic and social inequities.

**Keywords:** Fiscal Federalism, Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization-COOTAD-, spatial distribution, fiscal resources, viable distribution inequities.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad con los grandes cambios tecnológicos y sociológicos a nivel mundial, el Federalismo Fiscal se presenta como la alternativa válida para que la organización de las finanzas públicas se adecúe a ese nuevo entorno, que requiere una mayor fluidez y principalmente una mayor equidad en la distribución espacial de la renta nacional. La estructura del Estado Unitario y Centralista da paso a nuevas formas de organización, en la que los niveles inferiores de gobierno van tomando cada vez mayor importancia por estar más cerca de las necesidades locales y porque sus habitantes y la misma sociedad así lo demandan.

En ese contexto, en el capítulo 1 del presente trabajo se examina los principales enfoques teóricos que se han generado sobre el tema, partiendo de autores como Oates, Aghón y Casas y Kenneth Clinton Wheare quienes se refieren al federalismo fiscal como el análisis de las interrelaciones entre cada uno de los diversos ámbitos de gobierno que conforman una nación en el ámbito de los ingresos y gastos. Así mismo, se abordan los temas de la distribución de competencias y la forma de organización estatal, sea ésta unitaria, autónoma o confederada, como alternativas para promover una mayor eficiencia en la asignación de recursos así como las responsabilidades en el gasto de los diferentes niveles de gobierno; y, por último, de cómo deben elaborarse las transferencias intergubernamentales.

Así mismo, a través de la investigación se ha logrado revisar la evidencia empírica de la experiencia en otros países, en los cuales se ha implementado el sistema del federalismo fiscal. En este sentido Ecuador, ha dado algunos pasos para lograr una mejor distribución espacial de los recursos fiscales, principalmente a través de la puesta en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Descentralización –COOTAD- y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, así como de otros cuerpos legales y reformas tributarias desde algunos años atrás.

En el capítulo 2, se analiza la organización territorial zonal del Ecuador, la composición del Estado, el Presupuesto General del Estado y principalmente, la evolución y comportamiento de los ingresos y gastos a nivel provincial, que nos permite contar con todo un cúmulo de información clara y precisa que facilita el posterior análisis del modelo de Federalismo Fiscal que se presenta en el capítulo siguiente.

En el capítulo 3, se hace la aplicación de un modelo de Federalismo Fiscal a partir de la incorporación de dos indicadores de tipo social: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas –PNBI- y desempleo; una variable económica: tasa de recaudación; finalmente, una variable demográfica: la población. A partir del análisis y ponderación de

estas magnitudes, se procede con una metodología que permite desarrollar una nueva distribución espacial de los recursos fiscales más equitativa en Ecuador, incorporando elementos sociales y económicos nuevos que mejoran en gran medida la equidad y la distribución de la renta nacional, siendo este el principal objetivo de la aplicación de este modelo en el país.

**CAPÍTULO 1:  
FEDERALISMO FISCAL Y EVIDENCIA EMPIRICA**

## **1.1. Introducción**

En el siguiente capítulo se realiza la descripción de los diversos estudios acerca del federalismo fiscal, el cual sirve de fundamento para dar sustento al presente estudio, considerándolo como un punto de partida o enfoque a la investigación que debe ser llevada a cabo, aportando datos de interés, con el objetivo de llegar a la conclusión correcta.

Partiendo del significado del federalismo fiscal, el estudio se orienta al análisis de las diferentes aplicaciones a la economía que trae este sistema, tomando como base las distintas teorías que han presentado algunos investigadores, con la única finalidad de interpretar claramente su funcionalidad dentro de una administración estatal.

## **1.2. Teorías sobre el federalismo fiscal**

Para dar inicio al análisis sobre el federalismo fiscal, se recalcan los conceptos más entendibles aunque muy variados desde diferentes puntos de vista, aquellos que mencionan al federalismo fiscal como un sistema hiperactivo y sostenible, mediante el cual se pretende impulsar la descentralización y la autonomía tanto del Estado central como de sus sub-gobiernos en materia de ingreso y gasto público.

Oates en 1997 afirma que, el federalismo fiscal se refiere al análisis de las interrelaciones entre cada uno de los diversos ámbitos de gobierno que conforman una nación, que surgen en el proceso de ingreso y gasto público (Ramos, 2011).

Definido según Aghón y Casas como el funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración, de forma más específica corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos, de manera particular en la efectividad de los diversos mecanismos de transferencias intergubernamentales (Ricárdez, 2005).

Desde un punto de vista político, Kenneth Clinton Wheare, (1907,1979) un académico australiano, que pasó la mayor parte de su carrera en la Universidad de Oxford en Inglaterra, experto en la historia de las constituciones de la Commonwealth británica, definió al federalismo como *“el método para que, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales estén, cada uno dentro de su esfera, coordinados e independientes, lo que determina la necesidad de que la autonomía de los diferentes ámbitos de gobierno esté protegida constitucionalmente, dando a cada uno un campo explícito de responsabilidad y autoridad”* (Conchas, 2001).

Seguidamente se debe mencionar que la distribución de competencias como por ejemplo la de proporcionar los ingresos necesarios para financiar los gastos que se generan, se realiza entre los tres principales ámbitos de gobierno que conforman una organización fiscal como lo son: federal (central), estatal (provincial) y municipal.

Es así que el federalismo se establece como un sistema dinámico que tiene ciertos elementos notables, entre los cuales se puede hacer referencia: constitución escrita y rígida, instituciones gubernamentales independientes, sistema para la resolución de los conflictos de competencias y descentralización. Este último elemento es uno de los más esenciales, la existencia de la descentralización es la prueba más corroborante que dentro de un Estado existe federalismo.

Visto de esa forma es evidente-que un Estado unitario tiene un centro de decisión, por esto sus regiones no tienen gobierno autónomo, en cambio cuando se refiere a los estados confederados estos mantienen su autonomía decisoria e incluso pueden relacionarse con el exterior-

Desde la presente investigación el federalismo fiscal se entiende como un sistema que pretende impulsar el desarrollo y la distribución de los bienes y servicios de forma autónoma, para que la administración de los recursos sea óptima, en la que cada subnivel de gobierno se haga responsable por la generación de los mismos y en efecto pueda realizar la asignación correcta de acuerdo a sus necesidades, convirtiéndose en un sistema beneficioso, óptimo, con objetivos sólidos de incrementar una descentralización e independencia de las entidades gubernamentales.

Para entender de forma más clara el estudio del federalismo fiscal debemos preguntarnos; ¿cómo se debería organizar el sector público?, ¿cómo asegurar que la descentralización promueva una mayor eficiencia en la asignación de recursos en la economía?, ¿cómo poder identificar una descentralización apropiada en materia de ingreso y responsabilidad de gasto, y como deben ser las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobiernos? también por último ¿cómo deben elaborarse las transferencias intergubernamentales? (Ricárdez, 2005).

En busca de una posible respuesta a cada una de las incógnitas se hará un análisis a cada aspecto de manera que se pueda interpretar de forma más clara su relación con el federalismo fiscal, desde esta perspectiva a continuación se hace una investigación acerca de la estructura del sector público.

### **1.3. Estructura del sector público en una federación**

Lo que se conoce como sector público son todas las instituciones que prestan bienes y servicios a la sociedad y lo conforman los Ministerios como el de Salud, Educación; los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Municipios y Juntas Parroquiales Rurales; las Empresas Públicas y la Banca Pública (Ministerio de Finanzas, 2014).

Visto de esta forma, el análisis va encaminado a comprender su función dentro del federalismo fiscal, que está ligado de forma implícita con la prestación de bienes y servicios públicos, los cuales se ven inmersos notablemente en el tema principal con el fin de dar una respuesta acertada a nuestras incógnitas.

La estructura del sector público en una federación tiene implicaciones importantes para el desempeño general de la nación, interviniendo el diseño y opciones de servicios públicos, la forma de su financiamiento, la posibilidad de innovar y el tamaño total que tendrá el sector público. En concreto, las funciones principales del sector público son la estabilización, distribución y provisión de bienes (Musgrave, 1959, 1980; 514-526) (García, 2010).

De acuerdo a eso, la estabilización consiste en la implementación por parte del Estado de políticas anti cíclicas para evitar situaciones o escenarios de crisis económica y promover el desarrollo. Con el objetivo de que los gobiernos sub-nacionales originen un comercio general y muy abierto entre sus jurisdicciones al compartir o intercambiar grandes cantidades de bienes y servicios, lo que limitaría su capacidad para aplicar medidas fiscales anticrisis.

Por otra parte la distribución se refiere al impacto que tienen el ingreso y el gasto del gobierno en la economía, sobre todo los efectos de la política impositiva, el nivel de déficit público y la aplicación del gasto del gobierno a través de sus diversos programas. En este caso se hace todavía más evidente la fortaleza del gobierno central, por la transferencia de subsidios mediante el cobro diferenciado de impuestos a ricos y pobres, originando distorsiones y desplazamientos de los contribuyentes de aquellas localidades que pagan más impuestos a otras que lo hacen en menor medida. Se presentaría el llamado comportamiento free-rider que consiste en que cualquier individuo dejaría para otros la carga del financiamiento de los programas distributivos si descubriera alguna forma que evitara su contribución, aun en el caso de estar convencido de los beneficios de una política redistributiva, que está orientada a disminuir la pobreza de su comunidad (Flores M. D., *Fiscalismo fiscal y asignación de Competencias: una perspectiva teórica*, 2002).

También se tiene que considerar el desplazamiento potencial de los residentes de una jurisdicción, que tiende a incrementarse en relación inversa a su tamaño, haciendo que las economías locales sean parecidas a las economías abiertas.

En la asignación, el sector público es el responsable de proveer apropiadamente los recursos que conserven una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para cada grupo de población. Por tanto, la producción de estos bienes tendría que ser de la forma más eficiente posible. En el caso, de un bien público puro como la defensa nacional, presenta mayores ventajas en un gobierno centralizado, debido a que son bienes que benefician a miembros de comunidades diferentes.

Las dos primeras funciones e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables, son cumplidas mejor por un gobierno central, pero la asignación de recursos a la generación de bienes diferenciables según cada comunidad, es mejor realizada por gobiernos descentralizados. El sistema que reúne las ventajas y limitaciones de un sistema centralizado con las de uno descentralizado es el federalismo (Oates, 1972).

Dentro de este marco Wallace E. Oates, retoma las funciones del sector público que desarrolló Richard Musgrave, con los principios de eficiencia y equidad. Expresando así que la economía federal es equitativa cuando los costos y beneficios están regidos por la equidad horizontal y vertical.

Para identificar esta equidad es necesario realizar una explicación del equilibrio al que deben establecerse ambas condiciones dentro de un estado federal, tomando como base un estudio realizado por Marcela Astudillo Moya en su documento *Conceptos Básicos del Federalismo Fiscal*.

Estas interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público se pueden dar entre un mismo nivel de gobierno (por ejemplo: entre el GAD de Zamora y el GAD de Loja) denominándose coordinación horizontal y también entre las situadas a distintos niveles (GAD Provincial, y GAD Municipal) que serán las de coordinación vertical.

Existe equilibrio fiscal vertical cuando cada uno de los ámbitos de gobierno (zonas, provincias y municipios) cuentan con las fuentes adecuadas de recursos para financiar sus respectivos gastos públicos. Los desequilibrios verticales ocurren cuando los ingresos asignados constitucionalmente al gobierno federal (central) y a los estatales (provinciales) no corresponden a sus responsabilidades de gastos.

Posteriormente se habla del equilibrio fiscal horizontal el mismo que está presente cuando hay igualdad de renta entre las regiones y entre los municipios, por esto las capacidades fiscales son iguales para la provisión de bienes públicos.

El desequilibrio horizontal ocurre cuando las capacidades de ingresos de las diferentes unidades constituyentes varían de tal manera que no pueden proveer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios sobre las bases de niveles comparables de impuestos (Astudillo M., 2004).

La dispersión, urbanización, composición social y estructura de edades pueden atrasar las necesidades de gasto según Astudillo (2004), por otro lado las diferencias en el costo de la provisión de servicios parten por el tamaño de la administración pública y escenarios como la localización de fuentes de abastecimientos de los mismos.

El principal desfase que ocasiona el desequilibrio horizontal es la desigualdad interprovincial; este problema lo suele resolver el gobierno central en términos de garantía de un mínimo de servicios públicos; es en este contexto en donde aparecen las transferencias ejerciendo un rol perceptible.

Antes de continuar se debe recalcar que el sector público y su organización representan un punto clave en cuanto a la prestación de bienes y servicios públicos debido a que son las instituciones que lo conforman quienes se encargan de brindarlos, por lo cual es el responsable de cumplir dicha prestación de forma eficiente y responsable, en vista de que algunas instituciones de este sector van directamente relacionadas con los consumidores, como lo son en el caso de Ecuador los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

#### **1.4. Transferencias intergubernamentales**

Las transferencias pueden ser de dos tipos: condicionales e incondicionales. *Las transferencias condicionales son las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades, y las incondicionales lo son para redistribuir la renta* (Oates, 1972). Por sus distintos objetivos, cada tipo de transferencias da lugar a un tipo de programa diferente.

Las transferencias incondicionales son un instrumento de redistribución. Si los habitantes de las jurisdicciones más ricas tienen que pagar una mayor suma por habitante por concepto de impuestos nacionales, habrá un proceso redistributivo en favor de los habitantes de las comunidades más pobres, pero resulta imposible alcanzar una redistribución deseada de la renta por habitante sin diferenciar las tasas impositivas sobre la renta personal según

jurisdicción (lo que está prohibido en los EE.UU.). La mejor manera de efectuar la distribución de la renta, es redistribuirla entre individuos y no entre jurisdicciones (Oates, 1972).

Las transferencias incondicionales desde cierto punto pueden contribuir como un instrumento para instaurar una equidad inter-jurisdiccional de forma horizontal.

Para establecer la equidad horizontal se podría adecuar las tasas de impuestos para que todos los individuos paguen lo mismo por los servicios que reciben. Si esto no se da, el camino son las transferencias incondicionales a las comunidades en proporción inversa a los niveles de renta por habitante (Buchanan J. *et* Wagner R. – 1970, citado por Oates, 1972). Pero es poco factible dada la estructura impositiva (compleja), las diferencias de costes entre distintos servicios y localidades, y que las diferencias de renta no son la principal fuente de inequidad horizontal.

Una actividad que genera beneficios externos debería recibir un subsidio igual al valor marginal de los beneficios que crea (transferencia condicional) (Pigou, 1932).

Sin embargo:

En la mayoría de los casos el gobierno debe promover acuerdos beneficiosos para las partes involucradas más que preocuparse por el financiamiento. Esto es lo más óptimo cuando las unidades involucradas son menos y están próximas entre ellas. Por el contrario, cuando una unidad de decisión puede presumir que su conducta tendrá un efecto despreciable, se la puede incentivar (o desincentivar) a través de un subsidio (o un impuesto).

En otro aspecto (Pigou A. , 1929), supone un equilibrio parcial, pero existen externalidades recíprocas: donde algunas decisiones se toman en función de las de otros. Estableciendo así, que para un óptimo bienestar se requiere de la correcta asignación de la renta y de su eficiencia en la distribución equitativa.

Por lo tanto, las transferencias intergubernamentales deben promover un grado de equidad y de equilibrio para que mediante su ejecución no se afecte a las partes inmersas y se logre el beneficio esperado para la generación y redistribución de recursos.

## **1.5. La descentralización**

Principalmente se aborda el tema de la descentralización porque se trata de una característica esencial del federalismo fiscal, antes de nada es necesario precisar que la descentralización trata sobre la atenuación de la administración central cuando ésta transfiere parte de su autoridad hacia otro ámbito más bajo de administración. En este proceso en el que está

inmerso el factor político se vuelve indispensable que los sistemas de gobierno sub-nacionales cuenten con recursos suficientes para garantizar la eficiencia en el cumplimiento de la provisión de servicios públicos.

De este modo se aborda la descentralización como transferencia de poder por la vía de los recursos y competencias de la administración central a las entidades del régimen seccional autónomo, y la desconcentración, entendida a partir de la delegación que hace la administración central al régimen seccional dependiente.

El principal beneficio de estas atribuciones fiscales consiste en que los gobiernos sub-nacionales obtienen mayor autonomía financiera para diseñar y ejecutar políticas públicas que respondan adecuadamente a las necesidades de las poblaciones que viven en sus respectivas jurisdicciones. Al respecto, la experiencia internacional muestra que los procesos de descentralización fiscal han generado mejoras sustanciales en la calidad y cobertura de servicios como salud y educación (Propuesta Ciudadana, La Descentralización Fiscal: Breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional, 2011).

Es por esto que la descentralización es un proceso que forma parte de la reforma de un Estado y la sociedad, ya que profundiza la democracia, mejora la gobernabilidad, y auspicia el desarrollo económico (Carrión, 2004).

Es necesario efectuar una explicación acerca de la diferencia que existe entre descentralización, desconcentración, y desconcentramiento indicando así que.

La descentralización es la transferencia de competencias y recursos a nivel central de un gobierno hacia otro diferente que guarda autonomía, la desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central a otros órganos dependientes, el desconcentramiento es un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público por vía de la privatización.

En lo esencial la descentralización colabora con el federalismo fiscal para establecer control sobre un determinado campo de territorio al cual favorece de forma independiente y autónoma, por lo tanto se necesita conocer qué ventajas genera la descentralización.

#### **1.6. Ventajas de la descentralización dentro de un sistema federal**

La adquisición del federalismo fiscal trae consigo varios cambios, los cuales principalmente se pueden notar en la descentralización de los gobiernos seccionales, en contraste es ineludible conocer sus ventajas como ya se ha dicho anteriormente, y así poder saber si se

trata de algo fructuoso tanto para los gobiernos seccionales así como para el gobierno central.

Desde cierto enfoque económico se considera que un gobierno federal, por el hecho de contar con niveles centralizados y descentralizados en la toma de decisiones, puede hacer una distribución de la renta equitativa, una eficiente asignación de recursos y garantizar una razonable estabilidad de precios, por lo que se concluye que esta forma de gobierno es la óptima (Flores M. D., Instituto de Economía de Barcelona , 2002).

Samuelson (1954) quien es el primer autor que se adentró en el estudio de la provisión de los bienes públicos señala que la descentralización es un eje fundamental para lograr la eficiencia en los sub-gobiernos debido a que la provisión de bienes públicos se da por las preferencias agregadas, es decir, nadie recibe según sus propias preferencias.

A medida en que los distintos niveles de comunidades subnacionales adopten autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas e individuales. En efecto la provisión descentralizada es más eficiente que la centralizada (Finot, 2001).

Referente a la aplicación de sistemas federales, se ha implementado en economías desarrolladas y en vías de desarrollo, otorgando la asignación de competencias al gobierno central y a las entidades que la integran respetando su independencia y coordinación.

Por cuanto el Federalismo Fiscal se refiere a las relaciones hacendarias (ingreso, gasto y deuda) que se establece entre las entidades públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobiernos que conforman el sistema federal, por cuanto es factible aplicar los principios teóricos del federalismo fiscal a otras formas de gobierno que no sean federales, para ello basta que tenga un sector público con niveles centralizado y descentralizado en la toma de decisiones (Flores M. D., Instituto de Economía de Barcelona , 2002).

Se puede destacar que en un gobierno descentralizado las autoridades locales son más sensibles para percibir la diversidad que existe referente a las preferencias de los habitantes de las distintas comunidades, lo que se vuelve un argumento en favor de la descentralización, sin embargo debemos excepcionar a los bienes públicos puros ya que su consumo no está sujeto al lugar donde reside el consumidor.

Dentro de un sistema de gobierno descentralizado, existe una tonalidad de eficiencia económica más elevada, debido a que los niveles de oferta podrían ser tan variados como

las preferencias y gustos de los grupos de consumidores que difícilmente pueden ser proporcionados por un gobierno central, a favor del bienestar de cada jurisdicción.

De esa forma se explicara el comportamiento de dicho sistema con dos teoremas clásicos que sustentan el argumento antes mencionado, el primero de Charles Tiebout y el segundo de Wallace E. Oates, a los cuales vamos a incluir dentro de las apreciaciones que se destacan en un sistema descentralizado según Wallace E. Oates:

Es así que un sistema descentralizado ofrece:

- 1) Posibilidades de mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los distintos grupos de consumidores, hecho que se refuerza con la movilidad de los consumidores. Para Tiebout, bastaría con suponer una total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, y prescindir de todos los factores no fiscales que arraigan al hombre a un lugar de residencia, para que se produjera un desplazamiento de la población hacia aquella hacienda local cuya estructura de ingreso y gasto se adapte más a sus preferencias.

De ahí que los gobiernos descentralizados, además de ajustar sus diversos niveles de oferta de bienes y servicios a los gustos y necesidades de los consumidores, promuevan una forma dinámica de competencia en la que se favorece la innovación en técnicas más eficientes de producción de bienes públicos, además de relacionar los costos de los programas públicos con los impuestos que pagan los beneficiarios (Flores D. M., 2010).

- 2) Las posibilidades de progreso técnico para producir un bien se acrecientan, gracias al incremento de investigación, innovación y competitividad entre quienes los producen.
- 3) El gasto se vuelve más eficiente debido a que la prestación de los servicios será más próxima a sus costes reales si es la misma comunidad quien financia su programa público a través de la tributación local.
- 4) El teorema de la descentralización de Oates, es concebido por el mismo autor como un complemento a lo desarrollado hasta ese momento por Charles Tiebout y está formulado en los siguientes términos: Para un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales. Será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones (Oates, Un Enfoque Económico del Federalismo, 1972).

De esta manera aquí se asume que se vuelve indispensable que el bien público se provea en forma descentralizada para conseguir el bienestar del ciudadano, ya que el gobierno central no podría proporcionar bienes y servicios públicos Pareto-eficiente en cada jurisdicción, solamente cuando el nivel de su oferta fuera la misma para todas las jurisdicciones, en esta situación la provisión centralizada o descentralizada de bienes públicos sería la misma.

Es así que resulta claro decir que el potencial del federalismo fiscal como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos. En este contexto, el poder central tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que rebasan el ámbito local o regional y que de no reconocerse de esta manera provocarían serias distorsiones en la asignación eficiente de los recursos públicos (Martínez, 2014).

En atención a lo expuesto la dependencia tributaria de los gobiernos locales se refleja en una elevada carga de transferencias dentro de los ingresos federales y una limitada recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales (Flores M. D., Instituto de Economía de Barcelona , 2002).

En este sentido el mismo autor destaca que los incrementos de las participaciones y las transferencias a los municipios pueden funcionar como un desincentivo para mejorar la recaudación municipal, ya que sin importar los esfuerzos propios, se cuenta con el apoyo de la federación o de los estados para cubrir desde obras de infraestructura hasta rescates financieros (Guerrero, 1996: 2).

Visto de esta forma el proceso de descentralización fiscal en el fondo ecuatoriano, sobre todo en el caso de los municipios urbanos, muestra la falta de incentivos y de infraestructura en materia de modernización catastral y recursos en capital humano capacitado (Rowland & Caire, 2001: 18).

Como resultado del análisis preliminar queda esclarecido que la descentralización tiene varios beneficios en la provisión de bienes públicos debido a que esta se da por las preferencias de los consumidores, entonces dentro de una gobernanza local las autoridades tienen mayor ventaja de atender a la población que se encuentra más cercana a ellos incrementando su efectividad para cubrir sus necesidades.

Ahora bien, para conocer los resultados en la práctica del federalismo fiscal que se ha implementado en algunos estados gubernamentales se requiere de la siguiente evidencia empírica.

## 1.7. Evidencia empírica

A través de la evidencia empírica se pretende ilustrar la investigación basada en la observación sobre la experiencia de países en los cuales se ha implementado el sistema del federalismo fiscal y de esa manera poner a prueba la veracidad de la hipótesis planteada al inicio de este estudio.

Se plantará de forma muy concisa los resultados obtenidos en países como México, Alemania, Argentina y Chile los mismos que han ejecutado acciones encaminadas precisamente en el Federalismo Fiscal a nivel regional; y que bien podrían servir de referencia puesto que en Ecuador este sistema aún no se lleva a cabo de manera contundente, también se toma como eje principal la investigación realizada por Calderón Carlos, donde se adentra en un análisis profundo del proceso Descentralización Fiscal para la economía ecuatoriana.

**Tabla 1. 1:** Recopilación de estudios sobre el “Federalismo Fiscal” aplicado como forma de gobierno.

Autor/Año/Ciudad	Título	Aspectos Principales
Nicolás Mandujano Ramos (2010) México	Federalismo Fiscal en México	<p>En México después de la constitución de 1917 y luego de subsecuentes reformas, el sistema central es el que tiene amplias facultades y poderes para poder garantizar la unidad política y Económica de la República ya que se constituyó un sistema federal.</p> <p>La Carta Magna es la que controla la asignación de potestades tributarias, la cual permite la concurrencia impositiva y restringir la potestad tributaria a los estados, además controla la división de poderes, las responsabilidades administrativas de cada instancia de gobierno, sus atribuciones y limitaciones, así como las obligaciones de los ciudadanos.</p>
Clemens Fuest (2006) Alemania	Federalismo Fiscal y Nivelación Fiscal en Alemania	<p>Alemania consta de una federación cooperativa con tres niveles de gobierno: federal, regional y local los cuales toman decisiones en conjunto, sus relaciones fiscales son de compartición de ingresos y un alto grado de nivelación fiscal.</p> <p>En la actualidad Alemania y su federalismo están en un estado de transición constante y permanente, existe un desnivel entre Alemania Occidental con la Alemania reunificada, esta última se encuentra en desventaja con la nivelación fiscal ya que no les permite gozar de una autonomía impositiva para propiciar sus ingresos, sin embargo la situación denota que la lucha persistirá por buscar un federalismo con más autonomía para manejar sus impuestos, y que de esa manera sea un federalismo más competitivo</p>
<p>Área Temática “Federalismo Fiscal” del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores de la Jefatura de Gabinete de Ministros durante el mes de diciembre del año 2005, Argentina</p>	<p>Federalismo Fiscal: Las Dimensiones del Federalismo Fiscal en la Argentina</p>	<p>Tras varias crisis del sistema centralizado que manejaba Argentina a inicios del siglo XX, se debía realizar diferentes cambios en su organización de gobierno para superar su situación, es entonces cuando se plantea la organización de un sistema de compartición y el paso de un sistema de relaciones fiscales mixto generó un cambio cualitativo en todo el esquema de relaciones Nación-Provincias.</p> <p>Debido a este cambio y varios factores se permite que en la discusión del federalismo fiscal se ingresen otros temas dejando en un lugar disfuncional al federalismo argentino hasta el momento.</p>

Barros Valenzuela, Juan Pablo (1997) Chile	Descentralización Fiscal: ingresos municipales y regiones en Chile	Los municipios y regiones deben implementar suficientes mecanismos de responsabilidad, que logren una gestión transparente, fortaleciendo el financiamiento de los costos del futuro de la descentralización fiscal. Es por ello indispensable desarrollar herramientas estratégicas como las expuestas por el GORE para alcanzar un desarrollo armónico y un nivel de correspondencia de beneficios equitativa entre las regiones.
Carlos Calderón Cobo (1999) Ecuador	Descentralización Fiscal en el Ecuador	La descentralización debe de ser participativa para limitar la concentración actual de poder, y lograr que el sector público obtenga una capacidad de gestión eficiente, por lo que los gobiernos locales deben fortalecerse en el ámbito financiero revisando sus ingresos propios, nacionalizando el gasto corriente y optimizando el gasto de capital, con un aumento de ingresos y procurando ser independiente de las trasferencias del Gobierno Central.

Fuente: Elaboración propia.

Según Mandujano (2010) en el Estado de México la distribución de competencias tributarias y de asignación de gasto público están especificadas en normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos, etc.) así mismo las instituciones públicas tienen un marco jurídico-administrativo que regulan la coordinación intergubernamental, finalmente existen tres ámbitos de gobierno con autonomía relativa federación, estados y municipios (Ramos N. M., 2010).

Los estados y el Distrito Federal dependen estructuralmente de los ingresos no tributarios y de los impuestos en su mayoría. Los impuestos que provienen del sistema de transferencias derivadas del Presupuesto de Egresos de la Federación son los que más peso tienen dentro de los ingresos, por lo que la dependencia financiera de los estados respecto de las transferencias federales aumenta, y con el objeto de descentralizar la recaudación nacional, dinamizan y aumentan la recaudación de los gobiernos sub-nacionales, planteando una propuesta para que las identidades federativas administren integralmente el gravamen partiendo de la delegación de las funciones de recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos la cual se denomina descentralización fiscal del IVA.

En el artículo que nos trae Fuest (2006) se deduce que Alemania se encuentra en un estado no muy favorable para el buen funcionamiento del Sistema Federal Cooperativo entre sus tres niveles de gobierno buscando la forma idónea para que exista más autonomía en cuanto a materia impositiva, en efecto se proyecta que surja un sistema federal más competitivo.

En el estudio del Área Temática del Observatorio de Políticas Públicas, Argentina es un caso desfavorable en cuanto al federalismo fiscal al que está sujeta desde el siglo pasado debido a ciertas falencias en el sistema como: la falta de correspondencia fiscal,

desincentivos a la recaudación de recursos propios, incentivos a la expansión del gasto, dificultades de comprensión del importe de las transferencias por la complicación del régimen vigente, prociclicidad de la readecuación y por ende del gasto, falta de equidad vertical y horizontal, etc, afectando el normal desarrollo de este sistema federal.

Barros, J (1997) realiza un análisis de la “Descentralización Fiscal: ingresos municipales y regiones en Chile”, estableciendo una dependencia tanto de los gobiernos regionales como municipales con relación a las transferencias condicionadas o no, generando un mayor énfasis en la desconcentración que en la descentralización fiscal vinculada a la insignificativa intervención, en materia de asignación de recursos de inversión pública (servicios básicos), obteniendo como resultado la inexistencia de competencias y recursos para el financiamiento de las funciones establecidas por el GORE<sup>1</sup>, por lo que la falta de autonomía limita la transferencia de recursos para inversión; de tal forma la escasa participación de los gobiernos municipales en rubro ingresos frena el avance en la descentralización fiscal, debilitando la gestión financiera y restringiendo la posibilidad de asumir proyectos de mayor impacto local, debido a su descoordinación que refleja una ineficiente asignación de recursos. (Barros, 1997).

Calderón, C (1999) en su investigación “Descentralización Fiscal en el Ecuador” intenta dar respuestas a las deficiencias de mercado que no han permitido a la economía ecuatoriana mantener una distribución eficiente de los recursos, enmarcado principalmente por un sistema de administración centralizado de los recursos que limita un desarrollo regional y social equitativo y dinámico.

El mismo autor señala que bajo la adopción de una distribución del ingreso y una asignación de recursos a través de la administración fiscal, se otorga la posibilidad de transferir facultades a los gobiernos subnacionales para que actúen como recaudadores y ejecutores del gasto público, logrando una intervención oportuna del gobierno en materia de asignación, distribución, estabilización y redistribución del ingreso, que permita corregir las fallas de mercado y la atención adecuada de las necesidades que presenta cada jurisdicción.

Es así que estos países y los autores mencionados son considerados como referencia para la presente investigación, debido al proceso de descentralización fiscal que han implantado en sus economías, permitiendo tener una visión clara sobre las ventajas y desventajas de un

---

<sup>1</sup> Son los órganos públicos encargados de la administración superior de cada una de las regiones de Chile que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de cada una de ellas. (Barros, 1997)

modelo de Federalismo Fiscal, enfatizado en alcanzar una distribución de los recursos públicos de manera equitativa y eficiente entre los sub-gobiernos.

A medida que se realiza la observación de los diferentes casos se puede inferir en las complicaciones que estos gobiernos han tenido para aplicar el sistema federal partiendo principalmente de la generación de los recursos para realizar la gestión autónoma, puesto que se incrementan los impuestos y aumentan los gastos de manera desfavorable lo que no permite una independencia en este aspecto, principalmente por esa razón no se palpa un funcionamiento armonioso del sistema estudiado.

El caso de nuestro país requiere un estudio en particular el cual se presentara en el siguiente apartado, para de esa manera tener una apreciación de cómo se encuentra el proceso de descentralización, con el objeto de atender mejor las necesidades y requerimientos de la población ecuatoriana.

#### **1.8. Descentralización fiscal en Ecuador**

Desde los noventa, han existido algunos intentos para descentralizar la administración pública así como los recursos financieros. El punto de partida fue la Ley de Modernización, emitida en 1993, en la cual existe un capítulo en el que se refiere a la descentralización y desconcentración. Luego 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”. En vista de que la aplicación de un Federalismo Fiscal pone a favor puntos como:

- ✓ Fomento de procesos de producción y administración de bienes públicos innovadores.
- ✓ Reducción de costos administrativos y burocráticos, debido al menor tamaño de las dependencias.
- ✓ Reducción en el ámbito de trabajo del gobierno central de tal forma que puede realizar con mayor efectividad las actividades a su cargo.
- ✓ 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.

La constitución vigente desde el año 2008 en nuestro país según el tenor del Art. 238 de la Constitución establece que:

*“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”.*

Según el Dr. (Herbener, 2010) el Ecuador desde el año 2000 empezó a incrementar su autonomía, no sólo en el plano dogmático-conceptual, sino también en el plano legislativo, recalando además que la consumación de un Estado federal tenía que ser la opción correcta que debieron haber escogido los señores asambleístas en la carta magna del 2008, ya que el Estado federal es incluso más flexible, dinámico e integrador que el autonómico.

Para establecer un fundamento preciso acerca del proceso de descentralización que se encuentra experimentando Ecuador se hace referencia al COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) y al COP-FP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) en los cuales se indica cómo debe funcionar la descentralización en nuestro país, por lo que a continuación se puntualizará algunos artículos vigentes hoy en día para el establecimiento de los sistemas autónomos descentralizados.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización tiene como uno de sus objetivos fundir en un solo cuerpo legal las normas que deban regir la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, permitiendo simplificar y unificar las distintas leyes que los regularon en razón del anterior orden constitucional.

Encargándose de promover una autonomía y descentralización efectiva, encaminada a recuperar sus roles de planificación, regulación y redistribución así como potenciar su capacidad de acción coordinada entre sus distintos niveles de gobierno, en busca de la solidaridad, la equidad territorial y la democracia. La descentralización y la autonomía tienen el desafío de democratizar la gestión de los gobiernos autónomos.

En ese tenor se hace mención a los artículos 3, 5 y 10 en donde se establece claramente las determinaciones del COOTAD para la descentralización:

**Artículo 3.- Principios.-** El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

**a) Unidad.-** Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de

trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano. Para nuestro análisis solo se explica que la unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales.

**b) Solidaridad.-** Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizando la inclusión, y la satisfacción de las necesidades básicas para el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

**c) Coordinación y corresponsabilidad.-** Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía. Para el cumplimiento de este principio se acordara mecanismos de cooperación voluntaria entre los niveles de gobiernos incentivando la excelente gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

**d) Subsidiariedad.-** La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia alcanzando una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno solamente se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés nacional o del conjunto de un territorio.

Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

**e) Complementariedad.-** Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir contribuyendo así al mejoramiento en el impacto de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

**f) Equidad interterritorial.-** La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

**g) Participación ciudadana.-** La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria.

**h) Sustentabilidad del desarrollo.-** Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.

**Artículo 5.- Autonomía.-** La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales.

A continuación se hará mención al Art. 10 del título 2, el cual hace referencia a la organización territorial expresando lo siguiente:

**Artículo 10.- Niveles de organización territorial.-** El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

No obstante, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala en su Art 1, que tiene como objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, regulando su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

Las disposiciones del Código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrienal del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas.

Al igual que el COOTAD, se ha desarrollado una recolección de los artículos en donde más influencia tiene las actividades fiscales en cuanto a los recursos, artículos que son mencionados en el capítulo 2 del (COP-FP), señalando así:

**Art. 91.- Recursos de actividades empresariales.-** Los recursos provenientes de actividades empresariales públicas nacionales ingresarán al Presupuesto General del Estado una vez descontados los costos inherentes a cada actividad y las inversiones y reinversiones necesarias para el cumplimiento de la finalidad de cada empresa. Los procedimientos y plazos para la liquidación y entrega de los recursos serán determinados en la normativa que dicte el ente rector de las finanzas públicas en coordinación con la empresa correspondiente.

Los recursos provenientes de actividades empresariales públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ingresarán a los respectivos Presupuestos de cada Gobierno Autónomo Descentralizado conforme a la ley.

**Art. 92.- Sujeción a la política fiscal.-** La determinación y cobro de ingresos públicos está sujeta a la política fiscal. La determinación y cobro de ingresos públicos del Sector Público no Financiero, con excepción de los ingresos propios de los Gobiernos Autónomos

Descentralizados, se ejecutará de manera delegada bajo la responsabilidad de las entidades y organismos facultados por ley.

**Art. 93.- Recaudación.-** Las entidades, instituciones y organismos del sector público realizarán la recaudación de los ingresos públicos a través de las entidades financieras u otros mecanismos o medios que se establezcan en la ley o en las normas técnicas expedidas por el ente rector de las finanzas públicas, en coordinación con esas entidades.

**Art. 94.- Renuncia de ingresos por gasto tributario.-** Se entiende por gasto tributario los recursos que el Estado, en todos los niveles de gobierno, deja de percibir debido a la deducción, exención, entre otros mecanismos, de tributos directos o indirectos establecidos en la normativa correspondiente.

Para el gasto tributario de los ingresos nacionales, la administración tributaria nacional estimará y entregará al ente rector de las finanzas públicas, la cuantificación del mismo y constituirá un anexo de la proforma del Presupuesto General del Estado.

Para el gasto tributario de los ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados, la unidad encargada de la administración tributaria de cada gobierno autónomo, lo cuantificará y anexará a la proforma presupuestaria correspondiente.

Según el art. 238 de la Constitución ecuatoriana en nuestro país deberían existir gobiernos autónomos descentralizados. Sin embargo en ninguna parte se desarrolla o explica el alcance de esta expresión. Es de esperar que la Ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno<sup>2</sup> y el sistema de competencias, que sustituirá a la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal, defina o esclarezca lo que quiso decir el constituyente con esta frase, deduciendo en primera instancia, que estamos en presencia de gobiernos con una capacidad autonómica para reglar y administrar sus asuntos y servicios públicos a través de los organismos de gobierno, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus pobladores (Ortíz Herbener, 2010).

En torno a esta situación se concluye que Ecuador se encuentra en un proceso de descentralización autónoma de los gobiernos seccionales señalado en la constitución del 2008, que aun lleva pocos años de iniciación evidenciando de tal forma una debilidad notable en los resultados del proceso descentralizador, sin embargo se muestra próspero a medida que dé cumplimiento a todas las reformas en la constitución apoyada netamente por el COOTAD remitido en el 2010.

---

<sup>2</sup> Niveles de Gobierno: Regional, Provincial, Cantonal, Parroquial.

Todo este estudio conlleva a pensar en el tipo de manejo de los recursos que se ha venido dando a lo largo de la época, por ello conectaremos esta idea con un análisis de las diferentes reformas tributarias emitidas en el país durante la década pasada, a fin de interpretar apropiadamente el control económico de los recursos.

### 1.9. Análisis de las reformas en el sistema tributario del Ecuador 1998-2012

En la Constitución de la República se establece que uno de los deberes primordiales del Estado es promover la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir. Se vuelve necesario corregir ciertas distorsiones generadas en la adopción y aplicación de políticas creadas en beneficio general y de sectores necesitados, que han estado beneficiando a un grupo reducido de sectores de mayor poder económico, las cuales perjudicaban al bien común y a la economía del país. El sistema tributario tiene un rol fundamental en este propósito, pues adicional a los recursos públicos que proporciona al Estado, estimula la inversión, el ahorro y una mejor distribución de la riqueza (Castro, Aguilar, & Mayra Sáenz, 2013).

El sistema tributario ecuatoriano ha tenido varias modificaciones en su estructura, siendo las dos últimas décadas el objeto de interés de este análisis, ilustrándose en el siguiente cuadro:

**Tabla 1. 2:** Reformas tributarias en el periodo 1998-2012

Ley	Año	Modificación en leyes o tributos
<b>Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el Área Tributario-Financiera</b>	1998	Eliminación del Impuesto a la Renta. Creación del Impuesto a la circulación de capitales.
<b>Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas</b>	1999	Reanudación del Impuesto a la Renta con menos exoneraciones. Eliminación de todas las exenciones fiscales determinadas en todas las leyes con excepción de la Ley de Régimen Tributario Interno. Determinación del IVA para todos los servicios, con excepción de la salud y la educación. Disminución de exenciones al IVA. Creación del Impuesto a la Propiedad de los Vehículos. Creación del Impuesto al Patrimonio.
<b>Ley de Racionalización Tributaria</b>	1999	Establecimiento de la corrección monetaria integral. Incremento de la base imponible del impuesto a la renta de 5-15% a 5-25%. Incremento de la tarifa del IVA del 10 al 12%. Disminución de la tarifa del impuesto a la circulación de capitales de 1 a 0,8%. Imputación del impuesto a la circulación de capitales al pago del impuesto a la renta.
<b>Ley de Equidad Tributaria</b>	2007	Preservación del 25% como Impuesto a la Renta para las empresas. Incremento hasta el 35% el tributo a las personas naturales según sus ingresos. Aprobación de la posibilidad de que las personas naturales en relación de dependencia deduzcan del Impuesto a la

		<p>Renta sus gastos realizados en vivienda, salud, educación, vestimenta y alimentación.</p> <p>Incremento de los tributos a las herencias, legados, y donaciones (legislación anterior 5%, con la nueva el tributo varía del 5% al 35%).</p> <p>Impuesto a los ingresos extraordinarios.</p> <p>Creación del Impuesto a la salida de divisas del 2%.</p>
<b>Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado</b>	2011	<p>Impuesto ambiental a la contaminación vehicular.</p> <p>Principio del formulario.</p> <p>Modificación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) de los vehículos híbridos que, por su alto cilindraje, no eran amigables con el planeta.</p> <p>Modificación del cálculo del ICE de tabaco y bebidas alcohólicas, para que se pague por unidad.</p> <p>Impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables.</p> <p>Tierras rurales.</p> <p>Incremento del impuesto a la salida de divisas del 2% al 5%.</p>
<b>Código de la Producción</b>	2011	<p>Incentivos generales</p> <p>Reducción de tres puntos en el impuesto a la renta.</p> <p>Los que se establecen para las ZEDE. Por ejemplo, la exención del pago de aranceles de las mercancías extranjeras que ingresen a dichas zonas, para el cumplimiento de los procesos autorizados, tanto para administradores como para operadores.</p> <p>Deducciones adicionales para el cálculo del impuesto a la renta.</p> <p>Beneficios para la apertura del capital social de las empresas a favor de sus trabajadores.</p> <p>Facilidades de pago en tributos al comercio exterior.</p> <p>Deducción para el cálculo del impuesto a la renta de la compensación adicional para el pago del salario digno.</p> <p>Exoneración del impuesto a la salida de divisas para las operaciones de financiamiento externo.</p> <p>Exoneración del anticipo al impuesto a la renta por cinco años para toda inversión nueva.</p> <p>Reforma al cálculo del anticipo del impuesto a la renta.</p> <p>Incentivos para cambio de matriz productiva.</p> <p>Exoneración total del impuesto a la renta por cinco años a las inversiones nuevas que se desarrollen en los sectores que aporten al cambio de la matriz energética, SEI, fomento de las exportaciones y desarrollo rural.</p> <p>Se priorizará la nueva inversión otorgándole un beneficio fiscal mediante la deducción adicional del 100% del costo de contratación de nuevos trabajadores, por cinco años.</p>
<b>Ley Orgánica de Redistribución del Gasto Social</b>	2012	<p><b>Ley del Régimen Tributario Interno</b></p> <p>N°41, literal b: Las organizaciones del sector financiero popular y solidario y las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, no considerarán en el cálculo del anticipo los activos monetarios.</p> <p>N°41, literal n: Establecimiento del pago del 3% de los ingresos de las instituciones del sector financiero, excepto las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda.</p> <p>N°106: Establecimiento de sanciones a las instituciones del sector financiero popular y solidario que no cumplan con la entrega de información requerida por el Servicio de Rentas Internas (SRI). La multa puede ser de 100 hasta 250 remuneraciones básicas unificadas por cada requerimiento.</p> <p><b>Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador</b></p> <p>N°162 : Se consideran como objetos de devolución a los pagos por Impuesto a la Salida de Divisas que no hayan sido utilizados como crédito tributario para el pago del Impuesto a la Renta en el ejercicio en que se generaron o cuatro periodos fiscales posteriores.</p>

N°183: Constituyen hechos generadores: la tenencia a cualquier título de fondos disponibles en entidades domiciliadas fuera del territorio nacional, y las inversiones en el exterior.

N°187: La tarifa del impuesto es del 0,25% mensual sobre la base imponible que se aplica a los fondos disponibles en entidades extranjeras y de inversiones emitidas por emisores domiciliados fuera del territorio nacional. Para captaciones realizadas a través de subsidiarias ubicadas en paraísos fiscales o regímenes fiscales preferentes, la tarifa aplicable será de 0,35% mensual sobre la base imponible.

**Ley General de Instituciones del Sistema Financiero**

N°175: Establecimiento de montos máximos para las remuneraciones de los administradores y representantes legales de las instituciones bajo su control.

**Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero, Popular y Solidaria**

N°95: Se establece la obligación de entregar cualquier información por parte de las organizaciones del sector financiero popular y solidario al Servicio de Rentas Internas.

**Fuente:** Elaboración propia en base Arias et al, 2008; Andino, 2009; Ramírez, 2010 citado por Andino et al, 2012

## 1.10. Consideraciones Finales

Lo más importante dentro de un sistema federal, es la forma en la que se maneja los recursos en cuanto al ingreso y gasto en una administración estatal, además que debe estar protegido y garantizado por medio de una constitución rígida, la estructura del sector público debe manejarse en cuestión de estabilización, distribución y asignación, siendo la última de estas mejor administrada por un gobierno autónomo.

La característica principal del federalismo es la descentralización de los sub-gobiernos, la cual incluye que la toma de acciones autónomas debe generar sus propios recursos y ejecutar una distribución de bienes y servicios públicos más acertada que con un gobierno unitario.

El federalismo fiscal ha demostrado que es el único sistema que reúne lo mejor de la centralización y la descentralización para lograr una eficiencia y equidad en la provisión de un bien público, ya que establece la independencia de los sub-gobiernos para poder generar sus propios ingresos y no solo depender de las transferencias del gobierno central, además debe estar respaldado por la Constitución del Estado.

En el caso de Ecuador, se encuentra regido por una Constitución que dicta la autonomía y descentralización en los diferentes niveles de gobierno, además dichas gobernanzas están guiadas por los códigos COOTAD y COP-FP, que establecen normas para respaldar la función descentralizada de cada ente gubernamental, promoviendo una independencia financiera que cada uno debe auto-controlar continuando su crecimiento y desarrollo de forma eficiente, equilibrada y garantizando la correcta distribución de sus recursos.

## **CAPÍTULO 2:**

### **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR Y PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA DE INGRESOS Y EGRESOS A NIVEL PROVINCIAL**

## 2.1. Introducción

En el presente apartado se realizará un estudio enfocado en diversos ámbitos organizativos del Estado ecuatoriano, como son: La Organización Territorial Zonal del Ecuador, que se ha modificado sustancialmente con la nueva Constitución de la República aprobada en el 2008 en Montecristi, y con las nuevas políticas implementadas por el actual gobierno; seguidamente se analiza la Composición del Estado que se divide en cinco funciones donde se promueve un sistema democrático participativo con competencias definidas que garantiza el ejercicio de los derechos humanos y la protección de la naturaleza, promoviendo la participación ciudadana.

De igual forma se analizará el Presupuesto General del Estado (PGE), en sus diferentes fases de formulación, ejecución, evaluación y control, que es ratificado y reconocido como único ámbito presupuestario conformado por los sectores que corresponden al Gobierno Central y las Entidades Descentralizadas. El mismo que está compuesto por: presupuesto de Ingresos, Gasto y de Financiamiento con sus respectivas componentes, haciendo un análisis del Ingreso y del Gasto a nivel provincial con el objeto de tener una visión más amplia de la descentralización que se está llevando a efecto en el país, permitiendo así conocer el grado de autonomía que ha alcanzado en cada nivel de gobierno.

## 2.2. Metodología

Considerando las características mencionadas y teniendo en cuenta el análisis y la evaluación que se hace con las herramientas de medición disponible, se ha llegado a la conclusión de que la metodología más apropiada para el análisis del formato propuesto es: la metodología descriptiva, la cual permitirá identificar las características del fenómeno de estudio. En cuanto a la representación estadística, se la realiza mediante tablas y gráficos establecidos en porcentajes y miles de dólares, implementando información histórica desde la descentralización territorial de la economía ecuatoriana, con el objetivo de determinar el grado de equidad interregional.

### A. Procedimiento metodológico.

Se cimentará en la recolección de datos de instituciones como:

- ✓ **Banco Central del Ecuador (BCE):** correspondiente al PGE, y a la sección Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador 2000-2011, considerando las variables principales; ingresos y egresos por municipalidad en miles de dólares, referente al periodo 2006-2011.

Abarcando los ingresos totales de los gobiernos subnacionales en; ingresos tributarios, transferencias del gobierno central, otros ingresos y total de ingresos propios de cada gobierno sectorial. El gasto subnacional se desagrega en; gastos corrientes, comprendiendo, sueldos, intereses, otros gastos y total de gasto corriente, en contraste los gastos de inversión se disocian en gastos de capital, transferencias de capital, total de gastos de inversión (definidos según como lo reporta el BCE).

- ✓ **Sistema de Rentas Internas (SRI):** Con respecto a las variables de recaudación tributaria, estas fueron tomadas por el SRI del apartado de Estadísticas Multidimensionales y plataforma Saiku, obteniendo como rubros primordiales; Impuesto a la Renta (IR), Impuesto al Valor Agregado Bruto (IVA) e Impuesto de Consumo Especiales (ICE), desagregados por ubicación geográfica (provincias), y Familia (sectores económicos), comprendiendo el periodo 2006-2011.
- ✓ **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES):** Referente al gasto sectorial, se tomó como base fundamental la SENPLADES, desplegando como variable relevante al plan anual de inversiones el mismo que se encuentra organizado por consejo sectorial, abarcando el periodo 2008-2011, representado en miles de dólares.

Siendo el universo de nuestra investigación Ecuador, posteriormente mediante la puntualización de los datos más importantes en el estudio, se establecerá el grado de descentralización que las provincias del Ecuador mantienen en materia de capacidad de gestión, en cada una de sus jurisdicciones.

El análisis provincial, se lo trabajo en base a 22 provincias del país sin tomar en cuenta las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, que antes pertenecían a Guayas y Pichincha respectivamente, esto debido a que la creación de estas provincias se dio a partir del año 2007.

## **B. Diseño de la muestra.**

El espacio de análisis comprenderá el periodo 2006 -2011, debido a la factibilidad para acceder a la información. Se utilizarán técnicas tanto cuantitativas como estadísticas, registros, escalas numéricas, rangos entre otras.

Encontrándose dentro de las estadísticas:

- ✓ **Promedio:** Es el conjunto de observaciones muestrales, que representa el centro de la distribución de los datos normales, entendiendo por un conjunto de datos que no contiene valores extremos o alejados de los demás. Obteniendo la media aritmética.

$$\bar{x} = \frac{x_1 + \dots + x_n}{n} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i \quad (\text{Formula 2.1})$$

- ✓ **Tasa de participación:** Mide el grado de participación de la población en determinada variable.

$$Tp = \left( \frac{x_i}{x_{total}} \right) * 100 \quad (\text{Formula 2.2})$$

- ✓ **Tasa de variación media acumulativa:** Expresa el tanto por cien de variación que una magnitud debería haber experimentado periodo tras periodo, para desde su valor inicial, alcanzar su valor final.

$$t_{vma} = \left( \sqrt[n]{\frac{Y_f}{Y_i}} - 1 \right) * 100$$

$$t_{vma} = \left[ \left( \frac{Y_f}{Y_i} \right)^{1/n} - 1 \right] * 100 \quad (\text{Formula 2.3})$$

Donde i es el periodo inicial del intervalo, f es el periodo, y n es el número de periodo entre el año inicial y el final.

Es importante descartar que la TMVA proporciona un valor medio de crecimiento interanuales y no lo que, año a año crecido realmente. (Suárez & Poveda)

### C. Programas de procesamiento de datos.

Para la presente investigación se aplicarán diferentes programas informáticos que ayuden al proceso de digitalización, tabulación y presentación de los resultados:

- ✓ **Microsoft Excel 2013:** Se utilizará para procesar información y obtener los diferentes promedios, sumas, diferencias, etc., permitiendo elaborar cuadros y gráficos para la presentación de resultados.
- ✓ **PDF:** Se utilizará este programa para obtener información que se encuentra publicada en este formato.
- ✓ **Geodas** (Geodata Analisis Software), es un paquete de software para llevar a cabo un estudio de datos mediante su georeferenciación, que de manera conjunta, con la técnica de Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (AEDE), se procurará observar

lo que expresan los datos, descubriendo patrones de comportamiento en las distribuciones.

### **2.3. Organización territorial zonal del Ecuador**

La organización territorial en el Estado ecuatoriano actualmente está experimentando varios cambios debido principalmente a que el gobierno implementa nuevas formas de distribuir las competencias estatales de manera que realizan una división del territorio en zonas y despliegan las funciones a todas estas nuevas entidades es por ello que en este capítulo se da inicio manifestando como se ha organizado el territorio para ejecutar sus funciones con más objetividad, todo esto se da a partir de la reforma a la constitución en el 2008.

Las reformas del año 2008 establecen nuevas bases de ordenamiento territorial y asignan atribuciones a los niveles sub-nacionales. Se dan importantes cambios en la organización administrativa del Estado que establecen seis niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) entre ellos los nuevos organismos que regulen la gestión de los territorios indígenas y afro ecuatorianos. Actualmente no existe el nivel de gobierno regional, pero se establece un plazo de ocho años para su conformación obligatoria, a partir del dictamen del COOTAD de 2010 para conformarse (Serrano & Acosta, 2011).

Por otro lado la conformación de las zonas de planificación se impulsa desde el Ejecutivo como medio para acelerar y profundizar el proceso que lleva consigo dos objetivos; la desconcentración y la descentralización de los procesos desde los órganos centrales. La desconcentración de los Ministerios y entidades del Ejecutivo a los territorios a nivel zonal, es una medida administrativa para llevar la política pública a las localidades de forma organizada y coordinada pues ahora todas las entidades públicas tendrán la misma base territorial para intervenir adecuadamente.

Por consiguiente la intención del Estado, es construir un país equilibrado en donde haya varios centros que sirvan como un lazo más cercano a los territorios, permitiendo que los recursos públicos se distribuyan de manera equitativa, al igual que la transferencia de ciertas competencias y responsabilidades, obteniendo provincias de primer nivel.

De acuerdo a esto la planificación zonal implementa herramientas para la coordinación sectorial orientando al presupuesto hacía, la priorización de la inversión pública, la cooperación internacional, el seguimiento a los Objetivos Nacionales de Desarrollo y la democratización del Estado en sus respectivas jurisdicciones. Contemplando la coordinación de las acciones con los gobiernos autónomos descentralizados (municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales rurales) y la comunidad, a fin de generar espacios de

planificación participativa que articulen las necesidades reales de los territorios a las acciones del Gobierno Nacional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).

El decreto ejecutivo No.357 determina que se establezcan nueve zonas de planificación en los territorios. Decreto que se ejecutó el 20 de mayo de 2010 por la SENPLADES, dejando atrás las siete zonas que existían desde el 2008, todo esto dispone la creación de una sede administrativa de la SENPLADES para cada zona a excepción de la zona 9 del Distrito Metropolitano de Quito.

En los siguientes artículos, expuestos bajo el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SENPLADES, se dará a conocer la nueva Organización zonal establecida el 2010.

**Artículo 1.-** “Conformar 140 distritos administrativos de planificación, así como 1134 circuitos administrativos de planificación, a nivel nacional, para la gestión de las entidades y organismos que conforman la Función Ejecutiva, de acuerdo al nivel de desconcentración establecido en su respectiva matriz de competencias, modelo de gestión y estatuto orgánico”.

**Artículo 2.-** “Establecer como distritos administrativos de planificación a nivel nacional los siguientes” (SEMPLADES, 2012).



**Figura 2. 1:** Organización Zonal del Ecuador

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerios de Finanzas del Ecuador.

Al mismo tiempo según la Ley de división territorial emitida en 1998, y la última actualización del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2012 (INEC), la división político administrativa del Ecuador, a la República la componen 24 provincias, 224 cantones, 412 parroquias urbanas y 816 parroquias rurales. En tanto que a nivel regional de las 24

provincias, 6 pertenecen a la región costa; 11 a las región sierra; 6 a las región oriente; 1 a la región insular.

En cuestión a las sedes administrativas de las zonas desconcentradas, estas buscan generar nuevos polos de desarrollo y no son consideradas como capitales políticas. Su funcionamiento va dirigido en atender y acercar los servicios estatales a otras ciudades que han carecido de la presencia del Estado. Ningún cantón o provincia pierde su actual condición.

De esta manera quedan establecidas las zonas, cada una con una sede administrativa que contribuye con la desconcentración del Estado, para continuar sabemos que todo esto se lo realiza en función de la sociedad asentada en los territorios, esto nos lleva a dar paso a otro tema referente al estudio de la composición del Estado.

#### **2.4. Composición del Estado**

El Estado es una de las formas más importantes de organización social en el mundo, se encuentra conformado por un conjunto de instituciones soberanas que dotadas de autoridad aplican y establecen normas que regulan a una sociedad, así como también sancionan el incumplimiento de las mismas, logrando un desarrollo equilibrado, equitativo y sostenible a través de políticas públicas.

La Constitución de la República de 2008, plantea cambios, estructurando un Estado, constitucional de derechos, donde bajo un sistema democrático participativo y con competencias definidas en distintos niveles, se garantice el ejercicio de los derechos humanos<sup>3</sup> y de la naturaleza, promoviendo la toma de decisiones y la participación ciudadana.

Es por eso que la reforma estatal según la SENPLADES, nos lleva a contemplar la creación de un Estado inteligente dinámico y estratégico para poder efectuar una transformación en la estructura territorial potenciando así los procesos de descentralización y desconcentración.

Por lo que se deduce que los niveles de gobierno son autoridades que mediante la aplicación de sus competencias o roles que se les asigne, en relación a su nivel de gobierno, optimizaran esfuerzos y recursos en la administración de los bienes públicos en correlación a las necesidades insatisfechas que obtienen en cada territorio, fomentando de

---

<sup>3</sup> Derechos Humanos: como acceso al agua, libertad de opinión, desarrollo sano, protección, información, educación, seguridad alimentaria, salud integral.

esta manera que el buen manejo de su trabajo conlleve a que el destino de los recursos alcancen los objetivos.

Desde esta índole se presenta a continuación la estructura con la cual se maneja el Estado ecuatoriano de acuerdo a la nueva Constitución de la República del 2008.

El Estado constitucional se divide en cinco funciones las mismas que incluyen varias instituciones gubernamentales que las ayudan cumplir con sus actividades:

**Función de Transparencia y Control social.-** Conformada por el Consejo de Participación y Control Social, la Defensoría del Pueblo, Contraloría General y la Superintendencia.

**Función Legislativa.-** En ella se incluyen la Asamblea Nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Distrito Metropolitano Autónomo, Juntas Parroquiales.

**Función Ejecutiva.-** Encabezada por el presidente de la República, seguido de los consejos nacionales de igualdad, fuerzas armadas y policía nacional.

**Función Judicial.-** Presidida por el Consejo de Judicatura, la Corte Nacional de Justicia, las Cortes Provinciales de Justicia, Tribunales y Juzgados, Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado, con órganos auxiliares que son los Servicios Notariales, Martilladores Judiciales y Depositarios Judiciales.

**Función Electoral.-** Esta incluye al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral.

Estas funciones son las que impulsan una reforma democrática del Estado y promulgan la estrategia de desarrollo, que pone en primer plano su recuperación, desprivatización y reforma institucional. Una estrategia que intenta abarcar las capacidades de regulación y el rediseño de un modelo de gestión descentralizado y participativo, consolidando un servicio civil eficiente y meritocrático.

Para examinar de la mejor manera el interés que se tiene en el aspecto de descentralización y desconcentración es necesario analizar la estructura de la función ejecutiva según sus funciones y elementos.

Así se establece que a partir de un análisis particular de la Función Ejecutiva de sus competencias y atribuciones tiende a agrupar un conjunto de entidades sobre 7 sectores de

coordinación: 1) Sectores Estratégicos; 2) Política Económica; 3) Desarrollo Social; 4) Producción; 5) Seguridad Interna y Externa; 6) Política; y 7) Patrimonio Natural y Cultural.

Para lograr que todas estas entidades cumplan con su cargo la Función Ejecutiva se vale de una estructura funcional integrada por un esquema en el que se ha fortalecido la planificación, la gestión y su seguimiento, la coordinación entre entidades, la rectoría de la política pública, la regulación de las acciones públicas y privadas, y la ejecución descentralizada y desconcentrada.

Estructurándose en primer lugar por la Presidencia de la República la cual va apoyada por la secretaria de la administración pública y la secretaria de planificación y desarrollo, también apoyado en un total de 7 Ministerios Coordinadores los mismos que conllevan cada uno Ministerios Sectoriales y además por las Entidades Regionales.

De ahí se debe continuar analizando como se establece la gestión estatal desconcentrada y descentralizada que tiene una tipología para la desconcentración.

El tipo uno se denomina Privativo que conlleva las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y coordinación que se ejercen desde el nivel nacional, su modelo de estructura es desconcentrada del Ministerio hacia la Unidad Regional.

El tipo dos se refiere a la alta desconcentración y baja descentralización que también se caracteriza por la rectoría, planificación, regulación y control se ejercen por el nivel central; la planificación regional y la coordinación del sistema se establecen en un sistema regional intermedio y una importante coordinación de gestión desde el nivel local. Va estructurado desde Ministerio como nivel central con desconcentración hacia la unidad regional que es el nivel intermedio, finalmente esta se despliega de forma descentralizada en dos; los distritos administrativos y los gobiernos autónomos (SEMPLADES, 2009).

Es así como en la Constitución los nuevos acuerdos, dan a la participación ciudadana una enorme importancia en toda la gestión pública. No solo en la Constitución Política del Ecuador, sino en el COOTAD, el COP-FP, y la Ley de Participación Ciudadana, determinando cómo se debe manejar en los distintos niveles de gobierno.

Por ello ahora cada Gobierno Autónomo Descentralizado cuenta con sedes en donde desarrollan sus funciones ordenadamente.

**Tabla 2. 1:** Sede Institucional.

INSTITUCIÓN	SEDE
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Regional</b>	Esta será prevista en el estatuto de autonomía.
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial</b>	En la Capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional.
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal</b>	Cabecera cantonal prevista en la ley de la creación del cantón.
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquiales</b>	Cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Constitución de la República del Ecuador (2008)- Ministerio de Finanzas (2014)

En relación con este último las leyes (COOTAD, art 13-14) dicen que en el Ecuador los gobiernos tienen dos clases de competencias:

- **Exclusivas:** Sólo para un determinado nivel de gobierno.
- **Concurrentes:** Pueden trabajarse de manera complementaria entre distintos niveles de gobiernos.

**Tabla 2. 2:** Clases de Competencias

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIAS
Central	Defensa nacional; relaciones internacionales; registro de personas; política económica; políticas de salud, educación, recursos naturales; manejo de espectro radioeléctrico; manejo de sectores estratégicos: electricidad, agua, energía, minas, telecomunicaciones; endeudamiento externo.
Regional	Manejo de cuencas hidrográficas.
Provincial	Manejo de vías, riego, desarrollo productivo.
Cantonal	Servicios públicos de agua; saneamiento; construir y mantener la infraestructura de salud y educación; vialidad; control sobre el uso y ocupación del suelo; manejo de desechos sólidos; saneamiento ambiental; planificar y regular el tránsito y el transporte terrestre; regulación de tasas, tarifas, y contribuciones especiales de mejoras
Parroquial	Construir y mantener infraestructura física; administrar los servicios públicos en su territorio; promover el desarrollo productivo y el fortalecimiento de la organización social; planificar y mantener en coordinación con el GAD provincial la vialidad parroquial rural; gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Constitución de la República del Ecuador (2008)- Ministerio de Finanzas (2014)

La administración de servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno complementa su trabajo, mediante la ejecución de sus competencias asegurando impactos en los distintos territorios con una cohesión e integración de los cantones, las provincias, las regiones y el país.

En ese tenor Ecuador impulsa procesos para distribuir recursos y para atribuir poder, usando como principal mecanismo en el caso de los recursos el presupuesto participativo, donde los individuos deciden qué acciones realizar en un territorio y qué recursos destinar para esas acciones.

Por lo tanto cuando se habla de distribuir y recolectar recursos nos estamos adentrando a un tema fundamental con el cual el estado administra su territorio, se trata del presupuesto que por lo general es fondo básico para sobrellevar una gestión gubernamental, ya que en ese punto es donde parte toda decisión que conlleva al desarrollo y a la realización de cambios en todos los aspectos estructurales.

## **2.5. Presupuesto General del Estado**

Con la aprobación de la nueva Constitución de la República del Ecuador, por referéndum popular del 28 de septiembre de 2008. A partir de 2009 la Constitución elimina el concepto de Presupuesto del Gobierno Central (PGC) y ratifica al Presupuesto General del Estado (PGE)<sup>4</sup>, como único ámbito presupuestario compuesto por los sectoriales del Gobierno Central y por las Entidades Descentralizadas (Ministerio de Finanzas , 2009).

El PGE representa los recursos financieros que tiene el Estado ecuatoriano al momento de registrar sus ingresos (venta de petróleo, recolección de impuestos, etc.) y gastos (salud, educación, vivienda, seguridad, etc.), principalmente provenientes de las diferentes instituciones del sector público, por lo general en un tiempo estimado de un año.

Se debe aclarar que el gobierno lo distribuye según como la ley lo exprese es así que el Gobierno Central cuenta con un presupuesto propio, así también en los diferentes GADs por medio de los ingresos pre asignados que regula el COOTAD, de igual forma los Organismos de Contraloría, el Instituto de Seguridad Social, Superintendencia de Bancos, Defensoría de pueblo, etc.

Según como lo establece la nueva ley para el PGE en el siguiente artículo:

El artículo 292 de la Constitución señala que *“El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública y los gobiernos autónomos descentralizados”* (ASAMBLEA CONSTITUYENTE , 2008).

---

<sup>4</sup> Presupuesto General del Estado: Se encuentra conformado por 20 Niveles Sectoriales, este no incluye seguridad social, banca pública y gobiernos autónomos descentralizados. Estas entidades no se incluyen debido a su carácter de autónomo.

Fundamentalmente el PGE se encuentra administrado de forma directa por parte del Gobierno y también por el Ministerio de Finanzas, ejecutando su manejo mediante la visualización de los objetivos que tienen las políticas públicas relacionadas con la toma de decisiones encaminadas al desarrollo y prosperidad de la sociedad existente en un territorio, lo que da a entender que la formulación y ejecución del presupuesto va concordada con el Plan Nacional de Desarrollo y del Buen Vivir.

De ese modo se puede sustentar que los ingresos contabilizados en el PGE se deben administrar y distribuir en base a las principales prioridades y problemas del estado, en este caso es claro ver que se habla de la pobreza y las desigualdades sociales existentes en cada rincón del país hasta el momento.

Ahora centrándonos en los nuevos mandatos de la Constitución en el artículo 293, se agrega que los GAD manejan su presupuesto apegados a los planes regionales que están enfocados cada uno a su propia jurisdicción, logrando de tal forma una eficacia para la distribución del presupuesto que manejan.

*Art. 293.- “La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE , 2008)*

En conclusión el PGE está determinado por los ingresos y gastos que el estado realiza, los ingresos llegan por parte de varios recursos producidos por el mismo territorio y los gastos van encaminados a la sostenibilidad del mismo enfocándose en la solución de problemas existentes y efectuar un desarrollo eminente.

En relación con lo expuesto el presupuesto también lleva consigo fases en las cuales se desarrolla, obteniendo componentes propios que lo caracterizan básicamente dado por sus ingresos, aspectos que se analizan en las siguientes concepciones.

## **2.6. Fases del ciclo presupuestario**

El PGE tiene fases que deben ejecutarse correctamente desde su inicio hasta su finalización denominándose “ciclo presupuestario” (ver anexo 1) compuesto por:

- **FORMULACIÓN:** Es la primera fase del ciclo presupuestario en la que el Estado a través de la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas realiza la

planificación para un periodo de cuatro años, estableciendo las condiciones aptas para su cumplimiento.

Se definen los ingresos que se esperan recaudar y su distribución, y además los recursos que se necesitarán para financiar un posible déficit. En esta fase todas las instituciones públicas deben definir sus presupuestos basados en sus objetivos a efectuar contribuyendo también para el Plan Nacional del Buen Vivir.

- **EJECUCIÓN:** Se entregan los recursos establecidos en el presupuesto a lo largo del ejercicio fiscal vigente y de manera periódica, acorde con lo programado, los recursos se ejecutan a través del sistema presupuestario y financiero (e-SIGEF). De manera comprometida a efectuar el gasto responsable y puntual para que la actividad genere beneficios como un nuevo servicio público.
- **EVALUACIÓN Y CONTROL:** La preside la Asamblea Nacional y el Ministerio de Finanzas quien de manera directa contabiliza, evalúa y controla el destino de los recursos entregados a las unidades ejecutoras, así como si se cumplió la normativa vigente sobre el uso de recursos públicos.

Otros organismos como la Contraloría General del Estado, Defensa de Pueblo, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cumplen con su propia intervención en la vigilancia de cumplimiento de las Proformas Presupuestarias en el ámbito de su competencia.

Por otro lado la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas procesa el informe de Ejecución Presupuestaria donde se detallan aspectos relevantes y novedades detectadas en el análisis de la información cada fin de año.

## **2.7. Componentes del Presupuesto General del Estado**

En el PGE, se debe distinguir entre ingreso fiscal y entrada así como gastos fiscales y salida. Donde los ingresos fiscales pueden ser corrientes o de capital, y no dan lugar a una obligación de reembolso (recaudación de impuestos). Sin embargo existen otras entradas que dan lugar a desembolsos (préstamos al sector público), no constituyen ingreso fiscal pero sí una entrada, y da origen a una obligación de reembolso (ver anexo 2).

Según el (Centro de Estudio Fiscales, 2011) del SRI correlativamente, no todas las salidas constituyen gastos fiscales. Así, la amortización de un préstamo es una salida pero no es un gasto fiscal, ya que emana de una obligación asumida al recibir el préstamo. En cambio el pago de intereses, sí constituye una partida del gasto fiscal.

En relación a los gastos fiscales pueden ser corrientes, de inversión o de capital.



**Figura 2. 2:** Componentes del PGE

**Fuente:** Elaboración propia en base al Centro de estudios fiscales SRI

Entre los principales componentes del Presupuesto General del Estado que se dan tenemos:

- Presupuesto de Ingresos
- Presupuesto de Gasto

### 2.7.1. Presupuesto de ingresos.

El presupuesto de ingresos agrupa todos los recursos que el estado obtiene para financiar los gastos que figuran en el presupuesto de gastos, se asocia de acuerdo a sus diversas tipologías. Desde un punto de vista económico (ver cuadro 2.3), estos se encuentran desagregados en Petroleros y No Petroleros, separación que proviene debido a la importancia de este sector en la actividad económica del país (Ministerio de Finanzas, 2012).

Con lo que respecta a los ingresos No petroleros estos se encuentran conformados por:

- **Ingresos Tributarios**, obtenidos por impuestos directos (IR) e indirectos (ICE, IVA) y contribuciones al Seguro Social.
- **Ingresos No Tributarios**, abarca lo referente al cobro de derechos por prestación de servicios públicos, venta de bienes y valores públicos e ingresos de capital.

Una tercera fuente de Ingresos son las **Transferencias y Donaciones** recibidas por las instituciones públicas procedentes de otras instituciones públicas o privadas.



**Figura 2. 3:** Clasificación de Ingresos Económicos

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de Finanzas del Ecuador.

De esa forma se detalla la clasificación contable de ingresos, por lo que a continuación se realiza una explicación de su funcionamiento para entender con mayor claridad su articulación.

#### **A. Clasificación contable de ingreso.**

La estructura que se aplica desde el año 2008, en los lineamientos específicos se subdivide en ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos de financiamiento.

**Ingresos Corrientes:** Son aquellos que se obtienen de modo regular o periódico y que no alteren de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Se obtienen a través de los siguientes mecanismos de recursos (Ministerio de Finanzas, 2012).

- **Ingresos tributarios:** Son aquellos ingresos que proceden de la recaudación de impuestos, tasas, contribuciones especiales y aranceles, tanto de personas

naturales o jurídicas<sup>5</sup>. Mismos que se encuentran administrados por el SRI, Corporación Aduanera Ecuatoriana, entre otras instituciones públicas.

- **Ingresos de la Seguridad Social:** Estos ingresos son de carácter obligatorio o voluntario constituidos en base a la legislación, a favor de instituciones que proporcionan prestaciones de bienestar y seguridad social a particulares, trabajadores y servidores del sector público y privado. Ingresos administrados por el (IESS).
- **Transferencias corrientes:** Son los ingresos recibidos por las instituciones públicas provenientes de instituciones del mismo sector. Traspaso presupuestario para pago de indemnizaciones (gasto personal).
- **Ingresos petroleros:** Son los ingresos que obtenemos del petróleo, es nuestra principal fuente de ingresos, se los clasifica por:
  - Exportaciones
  - Venta de Derivados
- **Ingresos no petroleros:** Estos ingresos según la normativa metodológica también se clasifican en:
  - Tributarios
  - No tributarios
  - Transferencias

**Ingresos de Capital:** Son recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado. Provenientes de inversiones, venta de activos productivos o improductivos y de transferencias o donaciones. Fondos que son predestinados a realizar proyectos de inversión que obtengan un aporte local (Ministerio de Finanzas, 2012).

- **Transferencias y donaciones de capital:** Es un ingreso que se origina fuera del gobierno central como: cuentas, fondos especiales y donaciones del sector privado interno y externo para favorecer inversiones de capital como la realización de obras públicas (ciencia, tecnología, construcción vías, etc.).
- **Aporte fiscal de capital:** Son los ingresos con cargo a recursos fiscales que cubren gastos para la ejecución de proyectos de inversión, en contraparte local de

---

<sup>5</sup> Personas Naturales: (como Usted), Jurídicas (empresas u organizaciones)

proyectos financiados con crédito externo y donaciones, con adquisición de bienes de capital, conforme al Plan Anual de Inversiones.

### **Ingresos de Financiamiento**

- **Financiamiento público:** Constituye las fuentes adicionales de fondos obtenidos por el Estado a través de la captación del ahorro interno o externo, conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos, valores, y contratación de deuda interna pública y externa, para proyectos de inversión.

Así como se intenta la recolección de ingresos desde distintos ámbitos el PGE consta de un presupuesto para el gasto el cual será explicado en el siguiente apartado.

#### **2.7.2. Presupuesto del gasto.**

Se realiza en un periodo de tiempo por lo general un año, y establece el importe que, como máximo se puede gastar y de qué manera se debe realizar, en él se encuentran los desembolsos o erogaciones que el Estado realiza para financiar las políticas económicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico y social del país, además los gastos públicos son la principal fuente de financiamiento de las instituciones del Estado.

Según las políticas de orientación del gasto presupuestal del Ministerio de Finanzas, las entidades del Sector Público deberán de manera obligatoria registrar los recursos públicos destinados a las políticas de igualdad para reducción de brechas socioeconómicas.

##### **A. Clasificación contable de los gasto.**

Los gastos que se reconocen en el presupuesto General del Estado se subdividen en Gastos Corrientes y Gastos de Capital.

**Gastos corrientes:** Son los gastos destinados por el estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y para transferencias corrientes: Los mismos que se encuentran conformados por:

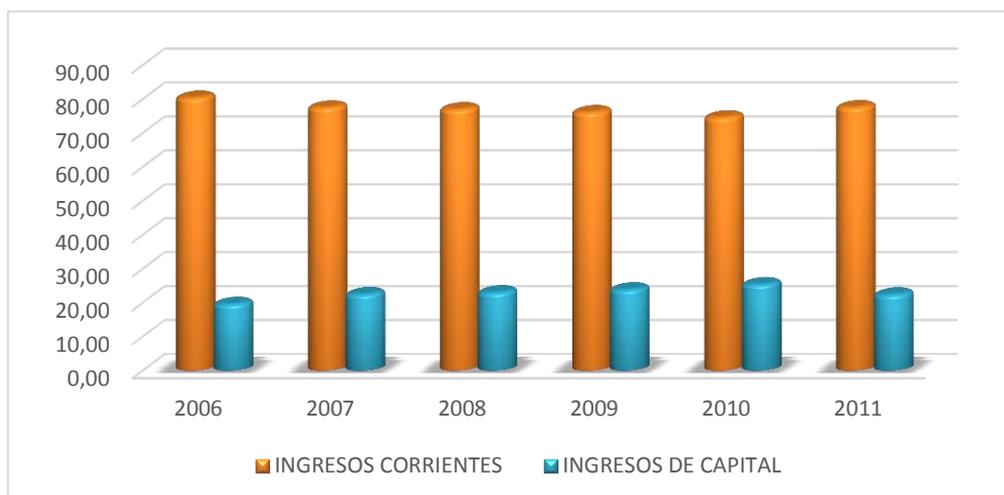
- **Gastos en personal:** Comprenden las remuneraciones del personal de las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado.
- **Prestaciones de la Seguridad Social:** Son los gastos que de acuerdo a las leyes y normas, deben destinarse en beneficio de los afiliados al IESS y demás beneficiarios.

- **Bienes y servicios de consumo:** Son aquellos que las distintas instituciones del Estado necesitan para su funcionamiento.
- **Gastos financieros y otros gastos:** Son gastos destinados al pago de intereses, descuentos, comisiones y otros gastos. También incluye los gastos operacionales por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y seguros.
- **Transferencias corrientes:** Son subvenciones sin contraprestación a favor de instituciones privadas, fundaciones y organizaciones sin fines de lucro siempre que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas del plan operativo. También incluyen las cuotas y convenios con instituciones nacionales y organismos internacionales
- **Gastos de producción:** Son gastos operacionales incurridos por las empresas y otros entes públicos que producen bienes y servicios. Incluyen los gastos de personal de producción y bienes y servicios intermedios (aquellos que sirven como insumo para la producción de otros bienes).
- **Gastos de inversión:** Son gastos para financiar proyectos solicitados por las instituciones públicas que ha sido aprobado por la SEMPLADES.
- **Gastos de capital:** Destinados a las adquisiciones de bienes de larga duración, necesarios para el cumplimiento de los objetivos y las metas de los planes operativos y productivos de las instituciones públicas. Incluye las inversiones financieras en obras públicas y las transferencias y donaciones de capital concedidas por el sector público que serán utilizadas para proyectos de inversión.

Consecutivamente teniendo un conocimiento de la estructuración que maneja el PGE, se realizara un análisis descriptivo, de cómo él mismo ha venido evolucionando en el periodo 2006-2011.

## **2.8. Evolución del Presupuesto General del Estado periodo 2006-2011**

Como se lo mencionó anteriormente, el PGE es una estimación del balance entre los ingresos que tendría el Estado a través de la recaudación de las instituciones de todo el sector público no financiero (SPNF), y los gastos planificados a realizar en las diferentes circunscripciones del país, de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y la planificación establecida.



**Figura 2. 4:** Tasa de Participación<sup>6</sup> del Presupuesto General del Estado- Ingresos: 2006-2011

**Fuente:** Elaboración propia en base al Banco Central del Ecuador.

Dentro del PGE en la sección ingresos, como se muestra en la figura 2.4, estos se encuentran desagregados en ingresos corrientes<sup>7</sup> y de capital<sup>8</sup>, donde los ingresos corrientes han mantenido un peso histórico superior de más del 75%, frente a los de capital que se encuentran por debajo del 25%.

Por tanto, la evolución que registran los ingresos corrientes se ha visto disminuida progresivamente a lo largo del periodo, alcanzando su mayor representatividad en el año 2006 con una aportación de 80,38%, en tanto que para el año 2007 se acentúa un decremento significativo de -3,72% pasando de 80,38% en el año 2006 a 77,50% en el 2007, producto de las marcadas fluctuaciones macroeconomías y variados cambios en el ámbito internacional, que origino un impacto directo en la economía nacional, desacelerando las exportaciones traducido en un golpe directo sobre otras variables como el empleo que mantienen una relación causal con la pobreza, posteriormente para el 2008 se alcanza una participación de 76,98%, descenso correspondiente a -0,67%, mientras que para el año 2009, su participación se mantuvo en 76,11% traducido en una tasa de decrecimiento de -1,14% esto respecto al año 2008, de igual forma para el año 2010, se acentúa en gran medida el déficit en -2,05%, consecuencia directa de la crisis internacional en las economías estadounidense y europea<sup>9</sup>, que plantearon importantes desafíos para el país en términos de crecimiento económico. Por lo que el gobierno busca contrarrestar los efectos inestables

<sup>6</sup> Tasa de participación: Mide el grado de participación de los ingresos y gastos, en el PGE, comprendiendo el periodo 2006-2011

<sup>7</sup> Dentro de los ingresos corrientes los ingresos tributarios (impuestos) e ingresos petroleros son el principal rubro de ingreso.

<sup>8</sup> Compuestos mayoritariamente por las Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión

<sup>9</sup> Disminución en el volumen de exportaciones -24,7% (2008-2009) y la caída de remesas 12,6% (2009-2010), debido a que la migración ha tendido a situarse en estos países desarrollados (Estados Unidos y España).

del mercado financiero que repercutió a nivel mundial. Mejorando sustancialmente hasta el año 2011 donde se registra una tasa de participación de 77,59%, apreciando un crecimiento de 3,88% en relación al total de ingresos con respecto al 2010.

Observando de tal forma, que la mayor participación en el periodo de análisis se la obtuvo por parte de los ingresos corrientes, que se encuentran compuestos por *todas aquellas actividades en las cuales el Estado es beneficiado con el pago de una cantidad en particular, debido a la prestación de algún servicio público* (MEF,2010), obteniendo una tasa de participación total de 76,55% equivalente a USD 88.698.670,64, dentro del mismo, la carga tributaria en la generación de los ingresos ha incrementado significativamente alcanzando el rubro de mayor aporte con (79,15%)<sup>10</sup>, seguido de los ingresos no tributarios (8,32%), venta de bienes y servicios (4,92%), transferencias corrientes (6,25%), y otros ingresos (1.36%).

En contraste los ingresos de capital alcanzaron una tasa de participación de 23,45% proporcional a USD 26.736.360,47, conformados esencialmente por la venta de petróleo, producto de mayor participación dentro del rubro de exportaciones, sección integrada por la venta de activos no financieros y transferencias de capital, que logran una participación de 15,28% y 84,72% respectivamente.

Enfatizando de esta manera, que el actual gobierno, con el fin de aprovechar efectivamente la política fiscal, mediante su modelo social y solidario, pretende aplicar políticas de redistribución de renta, buscando una equidad e igualdad de oportunidades, para cada miembro de la sociedad ecuatoriana, mismo que se encuentra vigente desde el periodo 2007.

En relación a lo expuesto, el incremento en la carga tributaria favorece a la sostenibilidad presupuestaria y una mejor distribución del ingreso nacional, donde los ingresos tributarios aportan en mayor medida a los ingresos corrientes, en el siguiente apartado se dedicará un análisis íntegro a este rubro.

### **2.8.1. Sistema de rentas internas.**

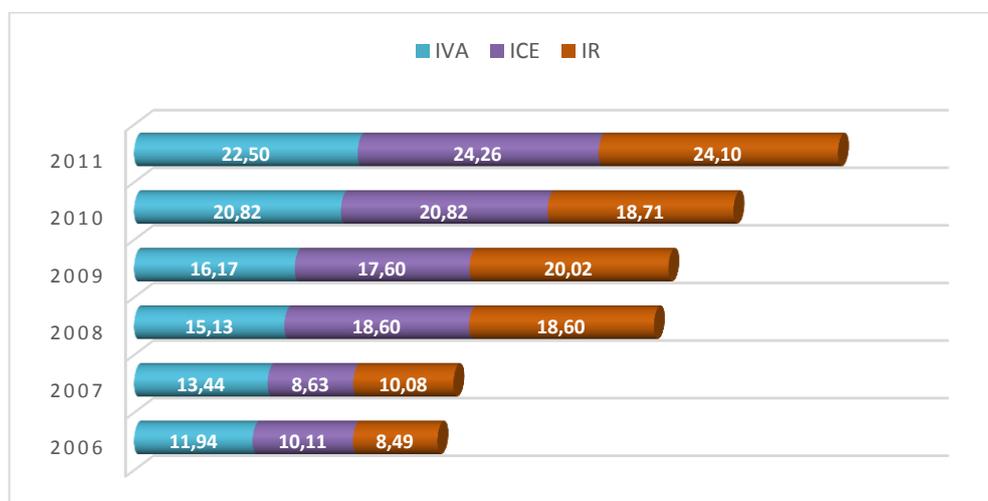
El Sistema de Rentas Internas en Ecuador, es una institución pública encargada de determinar, recaudar y controlar tributos para el Estado a través del sistema impositivo o tributario, obteniendo como destino principal el PGE, organismo autónomo que promulga un desarrollo basado en justicia, equidad y neutralidad política.

---

<sup>10</sup> Mayor participación sustancialmente debido al impuesto a la renta (IR), que ha incrementado su participación como rubro debido a su condición de impuesto progresivo.

Es así que el sistema tributario trata de un conjunto de impuestos o tributos exigidos por la ley y administrados por el SRI y otras instituciones del Estado en los ámbitos; nacional, provincial o municipal. Ratificando desde esta índole, que los principales impuestos del Estado ecuatoriano y de mayor significancia recaudatoria son los que se expone a continuación:

- **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** Impuesto indirecto, el cual grava el valor añadido en cada fase de proceso de producción y distribución y se genera el momento de realizar la transacción de bienes y servicios, desde un punto de vista económico es considerado como un impuesto regresivo ya que la tasa que se paga por este impuesto es la misma independientemente del nivel de ingresos de las personas que compran el producto o adquieren el servicio.
- **Impuesto a la Renta (IR):** Impuesto directo que grava los ingresos o rentas que las personas naturales o sociedades obtienen producto de sus actividades económicas una vez descontados los gastos deducibles, es decir grava a las utilidades. Es un impuesto progresivo que grava con una mayor tasa impositiva a quienes obtienen mayores rentas.
- **Impuestos a los Consumos Especiales (ICE):** Es un impuesto sobre consumos específicos, que grava ciertos bienes y servicios nacionales o importados, detallados en el artículo 82 de la ley de Régimen Tributario Interno, este impuesto desde una perspectiva económica también es considerado regresivo (Centro de Estudio Fiscales, 2011).



**Figura 2. 5:** Tasa de participación Impuestos (IVA-ICE-IR)<sup>11</sup>: 2006-2011

**Fuente:** Elaboración propia en base al Sistema de Rentas Internas (Datos a nivel provincial, 20 provincias; periodo 2006-2011)

<sup>11</sup> Rubros IVA, ICE, IR, grado de participación en relación al total del impuesto de cada uno en el periodo 2006-2012

La recaudación tributaria en Ecuador, como se ilustra en la figura 2.5, ha mantenido una tendencia creciente en relación a estos tres rubros tributarios, profundizando un incremento progresivo de 12% en promedio anual en los últimos años, al pasar de USD 5.559,60 millones en el año 2006 a USD 9.859,50 millones en el año 2011.

Dentro de los rubros más importantes de la recaudación tributaria se encuentra el IVA, que lidera la lista de la tasa de participación, aunque a partir del año 2008 ha experimentado una disminución en la recaudación en términos absolutos en relación a los impuestos ICE e IR, esto a consecuencia de las reformas tributarias emitidas en el país, registrando una participación global en promedio de 16,67% del total. Mientras que el ICE de igual forma a obtenido un aumento gradual siendo en el 2006 su tasa de participación de 10,11%, y para el 2011 de 24,26%, dando como resultado una aportación global de 7.54% puntos porcentuales en el periodo de análisis.

Referente al impuesto a la renta, este en comparación, con los impuestos ICE e IVA, ha sido el que ha experimentado un mayor crecimiento, pasando de 8,49% para el 2006, a 24,10% en el año 2011, obteniendo así una tasa en promedio global de 55,24% puntos porcentuales, resultado directo por la ley de equidad tributaria emitida a partir del año 2007.

De modo similar el valor medio de crecimiento de estos impuestos tributarios, en el periodo 2006-2011, se lo ha realizado mediante la tasa de variación media acumulativa, correspondiente a las 22 provincias<sup>12</sup> del país, registrando los siguientes valores:

**Tabla 2. 3:** Tasa de Variación Media Acumulativa-Impuestos (IR-ICE-IVA)-2006-2011.

IMPUESTOS	TASA DE VARIACION MEDIA ACUMULATIVA (TVMA).
Impuesto a la Renta (IR)	23,19
Impuestos a los Consumos Especiales (ICE)	19,14
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	13,52

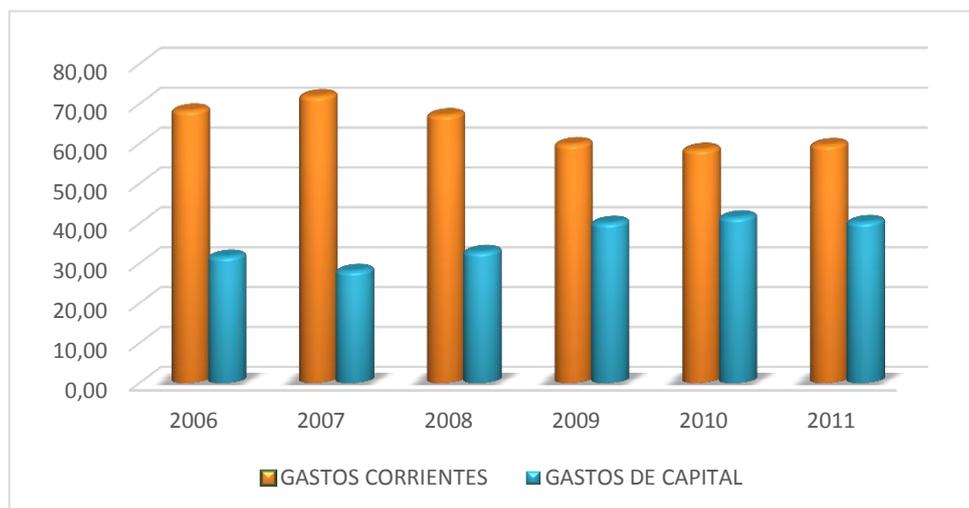
**Fuente:** Elaboración propia en base al Sistema de Rentas Internas

De acuerdo a los datos registrados en la tabla 2.3, se observa que la mayor tasa de crecimiento se ha dado por parte del IR con 23,19%, resultado que se atribuye a la nueva Ley de Equidad Tributaria aprobada a finales del año 2007, la cual propende que los impuestos directos tengan mayor participación sobre los indirectos, donde aquellas personas con mayores ingresos aporten en igual proporción (SRI, 2008). En tanto en segundo lugar se encuentra el ICE con una tasa 19,14% y 13,52% es el IVA, ubicándose en la última posición, pero cabe resaltar que en términos absolutos su aporte ha sido

<sup>12</sup> Base de datos con 22 provincias de las 24, de los cuales no se trabajó con Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, por la falta de datos de las mismas, debido a que la creación de estas provincias se dio a partir del año 2007.

significativo a lo largo de los años, siendo entre sus inicios el de mayor participación dentro del cúmulo de impuestos que recauda la institución.

Posteriormente al describir el comportamiento de los ingresos, se efectuará un análisis de la evolución de los gastos en el PGE, los mismos que se encuentran disociados en gastos corrientes y de capital, registrando una conducta entre las escalas de 58% y 28% respectivamente.



**Figura 2. 6:** Tasa de Participación<sup>13</sup> del Presupuesto General del Estado- Gastos: 2006-2011.  
**Fuente:** Elaboración propia en base al Banco Central del Ecuador.

Evidenciando tal como lo señala la figura 2.6 que los gastos corrientes mantienen un peso superior a los gastos de capital, pero este con un comportamiento muy fluctuante dentro del periodo, acentuando la mayor participación en el año 2007 (71,90%), situación que responde al incremento salarial en médicos y docentes que se fijó en este periodo, incidiendo directamente dentro de los gastos corrientes de los cuales son dependientes. Sin embargo esto ha permitido que estos sectores garanticen y promuevan condiciones de acceso y calidad.

Posteriormente para los años subsiguientes el gasto se redujo en -7,09% pasando de 71,90% en el año 2007 a 67,14% para el 2008, en tanto al año 2009 su descenso se registró en -12,15%, consecuencia directa de la crisis internacional, que redujo los flujos de entrada en los ingresos del PGE, recuperándose hasta el año 2011, donde su participación pasa de 58,48% en el 2010 a 59,65% en el 2011, alcanzando una tasa de crecimiento de 1,96%, incidencia directa por el incremento del precio de petróleo.

<sup>13</sup> Tasa de Participación: Mide el grado de participación de los gastos (corrientes-capital), en el PGE.

Es por eso que el gasto corriente es un componente muy considerable dentro del PGE, por ende constituye el grupo de mayor participación englobando un total de USD 8.211.621.405,00, proporcional al 62,76% del promedio total de gastos correspondiente al periodo de análisis, referente a sus subgrupos abarca primordialmente los recursos destinados a gastos en personal que obtuvo una participación total de (43,46%), gastos financieros (15,43%), transferencias corrientes (39,96%), no obstante este rubro es importante debido a que abarca al Bono de Desarrollo Humano (BDH), y como último rubro se encuentra, otros gastos (1,15%).

En el mismo sentido los gastos de capital, comprenden los recursos destinados a inversión pública, aportando con una tasa de participación de 37,24% correspondiente a USD 4.873.066.482,30 integrados por formación de capital y transferencias de capital, situándose en 19,92% y 80,08% respectivamente, englobando los recursos destinados a construcción de obras públicas, compra de bienes de larga duración, transferencias y donaciones para inversión y capital principalmente.

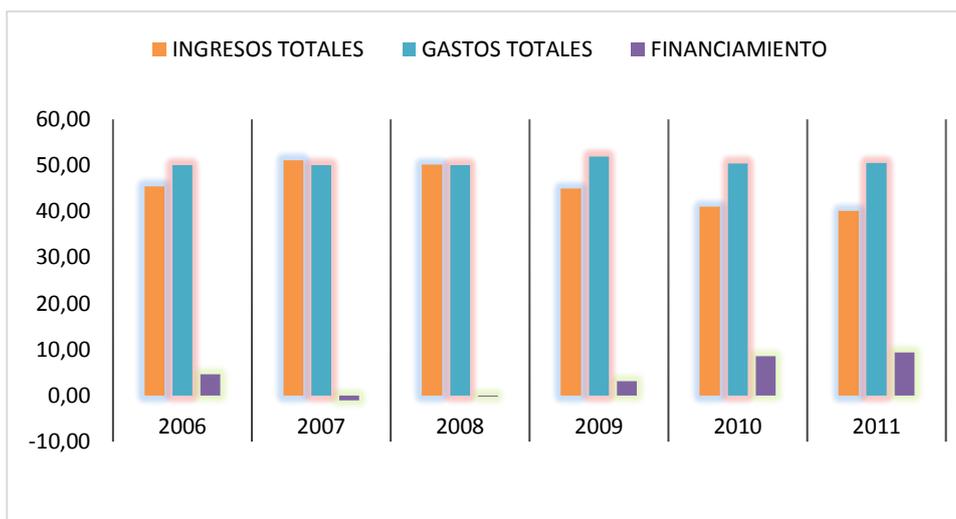
Por lo tanto la participación en el PGE, en relación al gastos corriente, ha aumentado notoriamente en este período, pasando de un 31,68% en el 2006 al 40,35% en el 2011, registrando una TVMA<sup>14</sup> de 4,96%, en relación a los gastos de capital en el año 2006 alcanza una tasa de 68,32% mientras que para el año 2011 en 59,65% para el 2011, obteniendo como resultado un ligero decrecimiento de -2,68% con relación a su TVMA.

De igual manera dentro del PGE se encuentra el rubro de financiamiento, que cubre el déficit entre los ingresos y egresos que se generan, siendo los principales aportadores o prestamistas del Ecuador el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), y Banco de Desarrollo de China, entre otros, ubicándose con una mayor simetría hacia los organismos Internacionales, y Bonos del Estado.

Para constatar lo mencionado anteriormente en la figura 2.7, se ilustra el comportamiento de los ingresos y gastos a nivel nacional; y la participación que ha tenido el financiamiento dentro del PGE, tal como se ilustra en el gráfico 2.7.

---

<sup>14</sup> TVMA: expresa el crecimiento del gasto, el cual ha experimentado periodo tras periodo desde el valor inicial, hasta su valor final



**Figura 2. 7:** Tasa de Participación<sup>15</sup> del Presupuesto General del Estado: 2006-2011

**Fuente:** Elaboración propia en base al Banco Central del Ecuador.

En términos de ingresos y egresos totales, en la figura 2.7, se detalla que tan solo en el año 2007 y 2008 alcanzaron un superávit de 1,07% y 0,19% respectivamente, con lo que posteriormente su financiación no se ejecutó debido a que la generación de sus ingresos cubrió los gastos emitido por el Gobierno Central. Aquí se puede observar un crecimiento en la ejecución de todos los sectores, como muestra del esfuerzo de la política pública, así como el compromiso del Gobierno para generarlos eficientemente. Durante el año 2009, el panorama externo no resulto muy alentador a causa de la crisis internacional desencadenada por la inestabilidad del mercado financiero estadounidense que repercutió a nivel mundial, provocando un efecto directo en nuestra economía alcanzando una tasa de participación en financiamiento<sup>16</sup> de 3,10%. Referente a los años posteriores su financiamiento creció sustancialmente pasando en 2006 de 4,65%, a 10,35% al año 2011, acentuando un déficit en promedio de 4,80%, aplicación correspondiente principalmente al pago de la deuda y a la reivindicación de títulos y valores emitidos por el sector público<sup>17</sup>. Obteniendo como resultado un déficit presupuestario referente de manera global al periodo de análisis, en vista de que los ingresos propios del gobierno fueron insuficientes para cubrir sus gastos permanentes. Esto se ha focalizado directamente por el aumento del gasto, que en promedio alcanzó una tasa de participación de 50,54%, en tanto que los ingresos con una participación de 44,59%, y el financiamiento 4,86% del total del PGE.

<sup>15</sup> Tasa de Participación: Mide el grado de participación de los (ingresos-gastos-financiamiento), en el PGE.

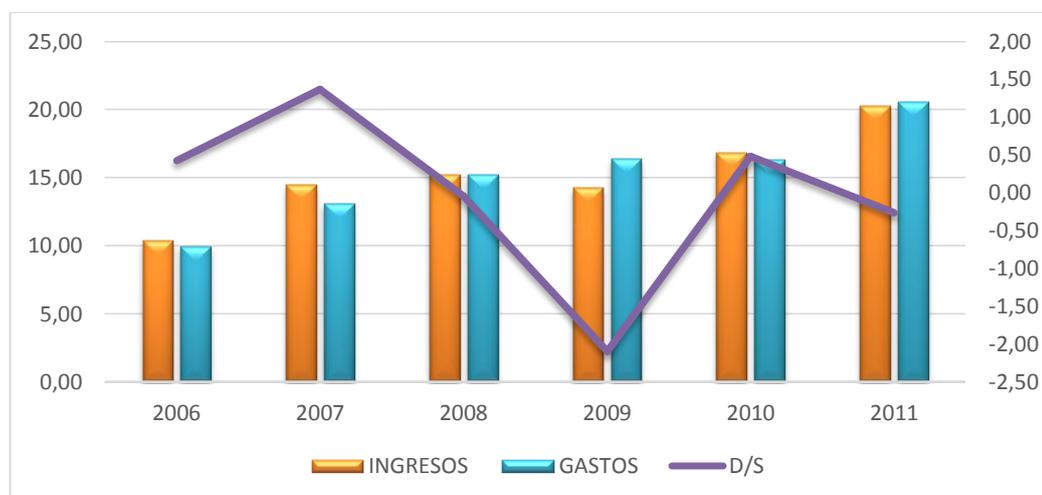
<sup>16</sup> Ingresos de Financiamientos, se encuentran compuestos por los recursos que provienen de créditos adquiridos por emisión de Bonos de Estado u Organismos Multilaterales, para el financiamiento del PGC.

<sup>17</sup> El incremento de recursos de financiamiento, se da principalmente a los suscritos en el Banco Internacional de Desarrollo (BID) y la venta anticipada de los recursos petróleo a China.

## 2.9. Comportamiento y evolución de los ingresos y egresos a nivel provincial

Esta sección, se centrará en el comportamiento y evolución de los ingresos y egresos a nivel provincial, lo que permitirá primordialmente resaltar los cambios y transformaciones graduales que cada provincia ha experimentado, acentuando sus características y factores estructurales que han intervenido en su desarrollo en el periodo 2006-2011. Evidenciando de tal forma los mecanismos utilizados ante estas situaciones transitorias, que se asemejan e inciden en las desigualdades de cada una de las circunscripciones.

El contraste político y social sobre la función que desempeñan los gobiernos seccionales en el ámbito de sus competencias, se ha visto intensificado en los últimos años, para la obtención de mayores recursos con el fin de proveer mejores servicios a la población de cada una de sus respectivas jurisdicciones.



**Figura 2. 8:** Tasa de Participación Ingresos y Gastos a Nivel Municipal: 2006-2011  
**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de Finanzas del Ecuador.

Desde un punto vista general, se puede acotar mediante la figura 2.8, que los ingresos<sup>18</sup> han mantenido una tendencia creciente a lo largo del periodo, esto canalizado en gran medida por concepto de ingresos corrientes netos del Gobierno Central hacia los gobiernos seccionales<sup>19</sup>, alcanzando la mayor tasa de participación en el año 2007 de 1,37% situando un superávit, superior a los años correspondientes al 2006 que obtuvieron una tasa de participación de (0,43%), 2008 (-0,04%) y el año 2009 (-2,10%) acentuando el déficit presupuestario, donde los rubros de gastos<sup>20</sup> superan a la tasa de participación de ingresos, registrando en promedio una tasa de decrecimiento en -0,26%. Comportamiento que

<sup>18</sup> Ingresos en relación a la composición de los ingresos (tributarios (tasas impositivas a nivel municipal), transferencias del gobierno central y otros ingresos) municipales por provincia.

<sup>19</sup> Transferencias del Gobierno Central y otras fuentes de pre asignaciones para la inversión del PGE

<sup>20</sup> Gastos: composición de los gastos corrientes y de capital municipales por provincia.

obedece fundamentalmente a las elecciones para dignidades seccionales que incidieron en el gasto proporcional al año 2009, destinando una mayor cantidad de recursos a obras públicas, restableciéndose hasta el año subsiguiente con una tasa de participación de ingresos de 16,81% en relación a los gastos que fue de 16,33%, obteniendo como resultado un superávit de 0,48%, en tanto que para el año 2011 se mantuvo una tasa de participación en ingresos de 20,30%, que no fue significativamente superior a los gastos que alcanzaron una tasa de 20,56%, originándose nuevamente un déficit de -0,27%.

Cabe destacar que el acrecentamiento relativo en los rubros ingresos y gastos, en estos tres últimos años se ha dado por concepto de transferencias, principalmente a la participación de los GADs en los recursos del PGE, aumentando del 15% de los ingresos corrientes al 31%, según lo expuesto en la ley del COOTAD.

En relación a los ingresos estos registran una tasa de participación promedio de 50,67%, en términos reales, gran parte de este incremento se generó por el desempeño observado en las transferencias totales, las cuales obtuvieron una tasa real de crecimiento promedio anual del 25,92%. Debido a esta tendencia, las transferencias incrementaron su participación en los ingresos totales del 41,74% en 2006 al 56,47% en 2011.

### **2.9.1. Ingresos.**

Con lo que respecta a los ingresos, los municipios para cumplir con el objeto encargado de prestar servicios a la comunidad, necesitan contar con ingresos, mismos que bajo la definición del Banco Central, es el dinero, especie o cualquier ganancia o rendimiento económico que lo percibe una persona natural, jurídica o un nivel de gobierno. Estableciendo así que los ingresos del SPNF lo conforman el flujo monetario proveniente del ejercicio de la capacidad de imposición tributaria, venta de bienes y servicios, incluidos los ingresos sin contraprestación.

Por lo que para detallar las partidas que engloban el grupo de ingresos de los Consejos Municipales se ha empleado el Manual de Estadísticas de la Finanzas Públicas de 1986, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal y el COOTAD, este último buscando fortalecer la autonomía de los gobiernos municipales a través de reformas administrativas y tributarias para promover el desarrollo de sus circunscripciones.

Comprendiendo la clasificación de los Ingresos Municipales en:

**Tabla 2. 4:** Clasificación de Ingresos Municipales

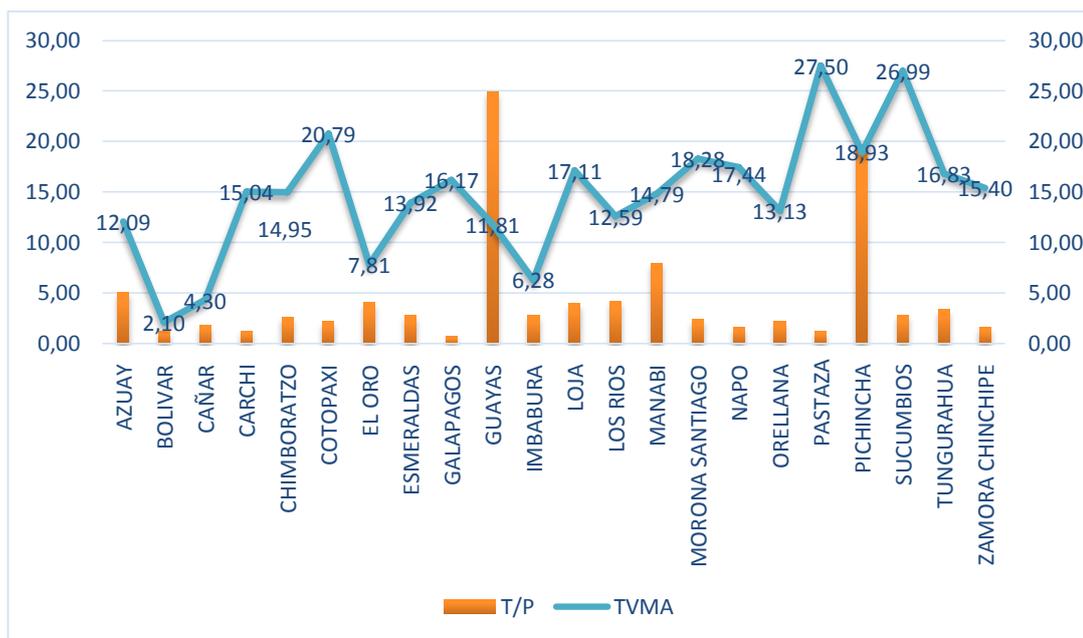
<b>Ingresos Municipales</b>	
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>Ingresos de Capital</b>
Ingresos Propios	Venta de Activos de Capital Fijo
Tributarios	Transferencias de Capital
No tributarios	
Transferencias Corrientes	
Otros Ingresos	

**Fuente:** Elaboración propia en base al Banco Central del Ecuador- COOTAD (2010)

Donde los ingresos corrientes están conformados por Ingresos Propios que a su vez se subdividen en Tributarios y No Tributarios, los cuales son provenientes de los impuestos, tasas y contribuciones a las mejoras que estos aplican de acuerdo al dominio municipal y establecido en la Ley, que deben efectuar los habitantes de una determinada jurisdicción a su gobierno local; en cuanto a las transferencias corrientes contemplan aportes recibidos por diferentes entidades y organismos del sector público (SP), principalmente del PGE, correspondiente al Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), y como último rubro se encuentra Otros Ingresos, abarcando los recursos que no son clasificados en rubros específicos.

Posteriormente los Ingresos de Capital, se integran por la Venta de Activos y Transferencias, este último ha mantenido cambios sustanciales de acuerdo a lo establecido en el COOTAD y la Ley de distribución, aumentando del 21% en el año 2008, al 31% al 2010. Orientados a la reposición de activos y mejoramiento de infraestructura (Pérez & Cantuña, Banco Central del Ecuador, 2012).

Por lo tanto, en el presente contexto, se muestra como en el país los porcentajes de participación de cada provincia han tenido un comportamiento variante en relación a cuentas nacionales de ingreso en el periodo 2006–2011, debido a factores que inciden en la asignación de recursos para cada una de las provincias, generando una desigualdad entre ellas, tal como se observa en la figura 2.9.



**Figura 2. 9:** Tasa de Participación Ingresos<sup>21</sup>-TVMA: 2006 - 2011

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de Finanzas del Ecuador

Así, entre las provincias que lideran la lista se encuentran: Guayas con una participación global de 24,92%, seguida de Pichincha que registra una participación de 19,53% y Azuay con 5,10%, representando los mayores porcentajes de ingresos con respecto a los percibidos por las demás provincias como; Bolívar 1,21%, Galápagos 0,67%, y Pastaza 1,19%, que tienen ingresos más bajos, a causa de su escases en la actividad económica y de una situación geográfica que no permite el suficiente dinamismo económico para desarrollarse, en razón de que las ciudades más grandes y emprendedoras se encuentran asociadas a diversos sistemas productivos y factores que les permita obtener una ventaja en la generación de sus recursos acrecentando sus beneficios positivamente, originando así una simetría en estas regiones.

De igual forma, cabe acentuar que los ingresos obtenidos por gestión propia de cada uno de los GADs es muy inferior en comparación a los recibidos directamente del Gobierno Central por cuestión de transferencias a través del Tesoro Nacional ya sean corrientes como de capital, caso que se evidencia en el 80% de sus circunscripciones territoriales, a excepción de Pichincha, Guayas y Azuay, que obtienen una autosuficiencia en la capacidad de cubrir la totalidad de sus gastos corrientes con recursos generados por su propia gestión.

Concerniente a la tasa de variación media acumulativa (TVMA)<sup>22</sup> esta proporciona un valor medio de crecimiento interanual, en cada una de las circunscripciones (provincias),

<sup>21</sup> Ingresos que se encuentran conformados por los Ingresos tributarios (los que genera cada identidad), transferencias que reciben por parte del Gobierno Central y Otros Ingresos.

mediante la gráfica se puede determinar una tendencia a la concentración en las provincias amazónicas, liderando Pastaza con una tasa de crecimiento de 27,50%, seguida de Sucumbíos con 26,99%, donde existen las mayores reservas petroleras y proyectos estratégicos que se impulsan en estas provincias, mismas que son participes de las regalías generadas por las nuevas inversiones en pro del desarrollo de la población, posteriormente se ubica Cotopaxi con una tasa de 20,79%, mientras que con un menor porcentaje esta: Imbabura con una tasa de 6,23%, Cañar 4,30% y Bolívar con 2,10%, resultado asociado al peso relativo de las actividades económicas.

Acotando de manera integral, la disparidad observada en la gráfica 2.9, acontece en gran medida, a que la recolección de recursos provienen de varias actividades, sin embargo el sistema impositivo propio de cada jurisdicción, no ha tenido una buena gestión en materia de fijación tributaria y recaudación, contraproducente para la generación de los mismos, acentuando las brechas de diferencias de una provincia con respecto a otra.

#### ***A. Impuestos asignados.***

A partir del proceso de descentralización y la búsqueda de la autonomía en el país, impuesta por el gobierno del Presidente Rafael Correa, los gobiernos locales cuentan con la capacidad de gravar impuestos, pero muchos de ellos no ejecutan una buena gestión de imposición y recaudación, por razones de índole económica, social o políticas, apreciándose en gran medida la dependencia de estas entidades respecto al Gobierno Central en relación a las transferencias, que se realizan a través de diferentes leyes y de otras asignaciones particulares, que son canalizadas directamente con cargo a los gastos de inversión del PGE.

La Constitución de la República del Ecuador establecida desde el 2008 se modifica constantemente, en la búsqueda de una sociedad incluyente, solidaria y justa, donde se promueva la libertad basada en justicia, democracia y paz, con relaciones equitativas orientadas al bien común. Dando paso hacia una democracia representativa, de plena participación y de un Estado constitucional de derechos.

Es por ello que en el artículo 238 de la Constitución de la República se señala claramente que el Estado otorga autonomía política, administrativa y financiera a los diferentes GADs adquiriendo mecanismos que permitan compensar los desequilibrios territoriales.

Por consiguiente, el COOTAD en conformidad con la Constitución, regulan un Sistema Nacional de Competencias de carácter obligatorio y progresivo, estableciendo competencias

---

<sup>22</sup> TVMA: Expresa el tanto por ciento de variación que una magnitud debería haber experimentado periodo tras periodo, desde su valor inicial, hasta su valor final.

exclusivas para cada nivel de gobierno y abriendo la posibilidad de transferir competencias desde el Gobierno Nacional a los GADs, brindando la capacidad de crear, modificar o suprimir, mediante normas regionales, tasas, contribuciones especiales de mejoras o específicas, por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecutan dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial.

Otorgando así la facultad de generar sus propios recursos económicos y financieros mediante la aplicación de sus competencias (anexo 3) y funciones (anexo 4). En consecuencia, el ejercicio de la autonomía y la descentralización supone para los GAD la responsabilidad y el reto de emprender un fortalecimiento institucional de cara para asumir sus roles.

En este contexto, dentro de los impuestos a transferirse a estos gobiernos se encuentran:



**Figura 2. 10:** Clasificación de Ingresos Económicos.

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de Finanzas del Ecuador (COOTAD-Constitución de la República del Ecuador 2008).

En relación a la administración en el sector regional, esta será manejada por el Sistema de Rentas Internas, que obtiene la tutela máxima, por ende en caso de restitución de fondos recaudados, es el gobierno respectivo quien deberá obligatoriamente proceder a su restitución, previa resolución del SRI o sentencia judicial que así lo determine, y adicionalmente la recaudación generada tiene que ser distribuida entre los gobiernos regionales en razón de los impuestos generados en su circunscripción.

En cuanto a los impuestos a nivel provincial, estos mantienen los beneficios de una milésima por ciento (0,001%), adicional al impuesto de Alcabalas. Referente a las contribuciones especiales de mejoras (mejoramiento vial), estas serán recaudadas por el GAD provincial hasta en diez anualidades, cuyos recursos serán invertidos en la competencia de vialidad de la respectiva circunscripción territorial.

Por consiguiente los GADs Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos, cuentan con la capacidad para generar sus propios recursos, conjuntamente serán beneficiados de los impuestos establecidos en la ley, obteniendo estas instituciones la tutela máxima en su propia administración.

### ***B. Principales transferencias a los GADs.***

Las transferencias constituyen todos los ingresos que provienen del Gobierno Central y de otras entidades por concepto de pagos voluntarios y fondos recibidos sin contraprestación, por tanto no son recuperables sino que se asocian a fuentes gubernamentales y no gubernamentales destinadas a financiar gastos corrientes o de capital de los gobiernos seccionales.

En este sentido, el ejercicio de cada GAD se realizará a través de tres funciones integradas:

- a) De legislación, normatividad y fiscalización.*
- b) De ejecución y administración.*
- c) De participación ciudadana y control social.*

Las transferencias en las que intervienen los GADs desde el Gobierno Central, se encuentran relacionadas a los valores del Modelo de Equidad y Territorio, especificados en los siguientes artículos.

***Art. 271.-*** *Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público*

***Art. 274.-*** *Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley (Feijóo, 2012).*

En lo referente a la ley que regule la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas por la explotación o industrialización de los recursos no renovables, no podrán ser meno a las rentas establecidas por la Ley 010 del Fondo para el

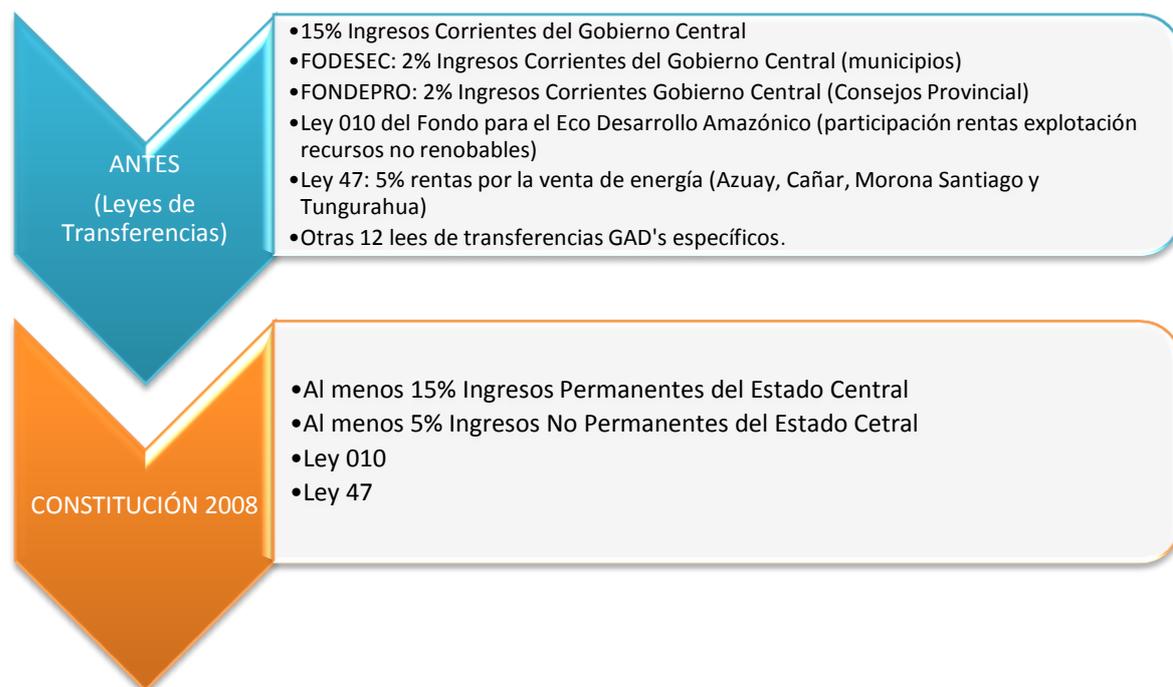
Eco-desarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, así como las establecidas en la ley de asignaciones del cinco por ciento de las rentas generadas por la venta de energía que realicen las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán (Ley 047) para beneficio de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua.

A partir de la aprobación de la Carta Magna en 2008 se estableció algunos criterios para la distribución de los recursos del Estado a los GADs, regulados por la ley conforme a los siguientes criterios que designa la SENPLADES:

- *Tamaño y densidad de la población.*
- *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.*
- *Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.*

Buscando fortalecer una redistribución de los recursos de manera equitativa y eficaz entre las regiones, mediante la emisión de transferencias tales como prestaciones, subsidios, donaciones y contribuciones en beneficio de los Gobiernos Seccionales en cumplimiento de disposiciones legales y decretos creados para el efecto (MEF, 2011).

Es importante destacar que ciertas transferencias se manejan como pre-asignaciones, es decir, recursos que se transfieren de manera directa al generarse los ingresos, sin que estos recursos consten en el Presupuesto General del Estado. De igual forma existen recursos pre-asignados para los Gobiernos Seccionales; es por ello que las transferencias se manejan regidas por leyes, acuerdos o decretos. A continuación se muestra la normativa más sobresaliente en cuanto a la generación de recursos económicos para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)



**Figura 2. 11:** Leyes de Transferencias (2008)

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Finanzas del Ecuador.

La principal normativa que disponen los gobiernos seccionales para la obtención de recursos es la Ley<sup>23</sup> Especial de Distribución del 15% del PGE<sup>24</sup>, destinada a gastos de inversión (90%) y gastos corrientes (10%). Siendo los criterios para la distribución de los recursos de naturaleza estática, es decir no contemplan factores dinámicos de esfuerzo fiscal que motiven la autonomía fiscal y la generación de recursos de autogestión.

Del conjunto de leyes<sup>25</sup> tan solo dos son de aplicación general (FODESEC y FONDEPRO), el resto de ellas tienen cierto grado discriminatorio y desfavorecedor, hacia determinados gobiernos, es así que mediante la ley de Desarrollo Regional Amazónico, y del Fondo de Eco-desarrollo se benefician tan solo las provincias de Sucumbíos, Morona Santiago, Napo, Francisco de Orellana, Pastaza y Zamora Chinchipe; el Oro dispone del Fondo de saneamiento ambiental, vialidad y riego (FONDORO); y Morona Santiago, Tungurahua, Azuay y Cañar se les asigna rentas por venta de energía eléctrica.

Cabe mencionar que en el año 2007, se expidieron dos leyes que modifican la asignación de los recursos a los GADs; donde la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, introduce en sus disposiciones transitorias los siguientes lineamientos:

<sup>23</sup> Aprobada en el año 1997.

<sup>24</sup> Se encuentra integrada por los rubros que el estado recauda, provenientes del poder impositivo.

<sup>25</sup> 10% de Fomento de Agua Potable, Fondo de Salvamento, Desarrollo Regional Amazónico, Fondo de Vialidad entre otros, registran montos poco significativos, respecto a la Ley 15%.

*“En el Presupuesto General del Estado, las municipalidades ecuatorianas participarán en la distribución del Impuesto a la Renta de la siguiente forma: 1. 10% para el Fondo de Desarrollo Seccional; 2. 6% para el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de los municipios del país distintos de los ubicados en las provincias de Guayas y Manabí” (Pérez & Cantuña, Banco Central del Ecuador, 2012).*

En este marco institucional, se evidencia claramente la generación de problemas en la gestión del Gobierno Central, enfatizado principalmente la falta de igualdad hacia la asignación de recursos entre regiones y localidades. Este marca la carencia de transparencia de gestión fiscal, desmotivando la eficiencia administrativa de los gobiernos seccionales.

Con la aprobación del COOTAD en el año 2010, se fijan nuevos rubros de participación con relación a las transferencias sujetas a los Ingresos Permanentes y no Permanentes, que buscan una equidad territorial acotando así en sus artículos:

**Artículo 191.-** *Objetivo.- El objetivo de las transferencias es garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, para lograr equidad territorial.*

**Artículo 192.-** *Monto total a transferir.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del Presupuesto General del Estado. En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales (COOTAD, 2010, p.99).*

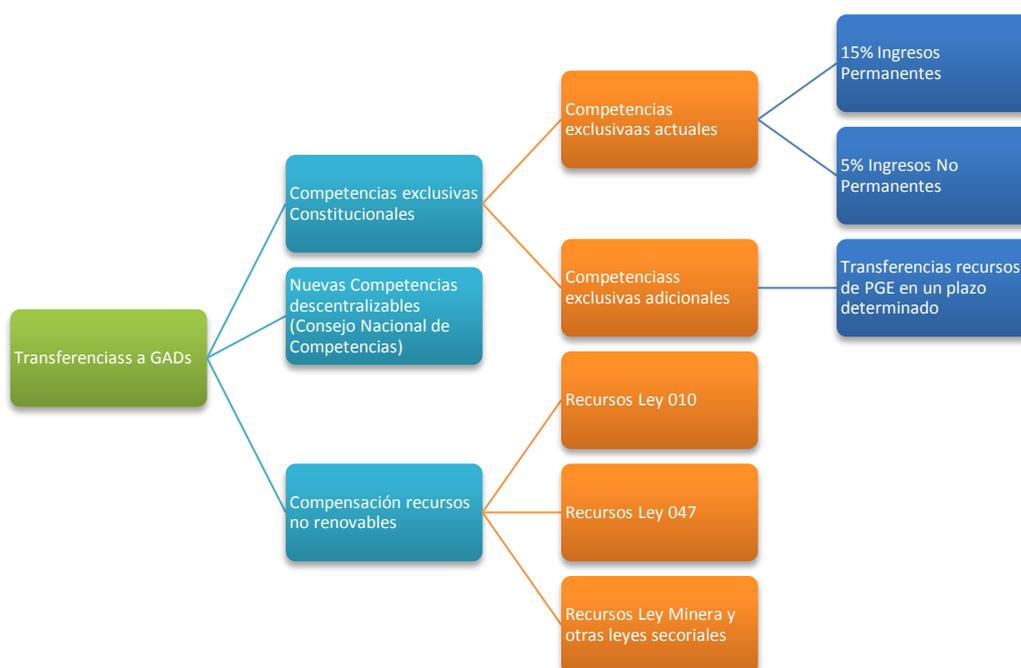
Con la formulación de este nuevo marco institucional, se intenta establecer que las transferencias se desarrollen equitativamente, cubriendo de manera eficiente y eficaz las necesidades de los ciudadanos, pero este aumento significativo en la participación del PGE, no brinda estímulos para la obtención de recursos por concepto de autogestión, desarrollando una política pacifista sin realizar un esfuerzo fiscal, accediendo únicamente a las asignaciones presupuestarias que por ley le corresponde recibir por parte del Gobierno Central, o de otro modo efectuarían presión política sobre él para percibir asignaciones presupuestarias adicionales.

Esto no sucedería si cada una de las regiones podría plantear su propio plan de desarrollo priorizando sus necesidades bajo un mecanismos de políticas específicamente regionales, y

no sujetándose a un plan de desarrollo nacional que incluye políticas con una visión macroeconómica.

Estas políticas deben ser enfocadas por ejemplo: a la generación de proyectos o programas orientados al beneficio de una población, optimizando recursos que se proveen localmente en cada una de las regiones; o también a impulsar proyectos que se otorguen en base a la demanda de cada región, dado que no todas poseen las mismas necesidades y menos aún en la misma magnitud.

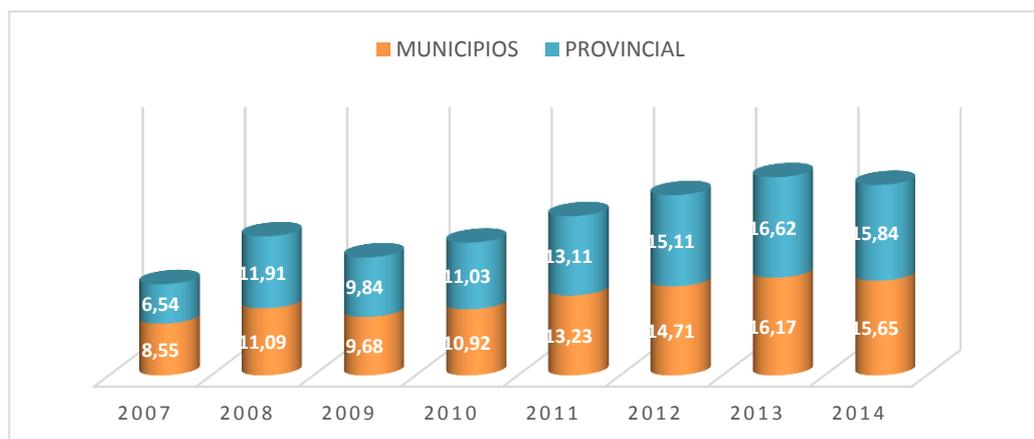
En el grafico 2.12, se esquematiza el modelo actual de transferencias emitido por Ministerio de Finanzas hacia los GADs Municipales logrando esclarecer las competencias y compensaciones a las que van dirigidas exclusivamente.



**Figura 2. 12:** Esquema de Transferencias

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de Finanzas del Ecuador.

El manejo de las finanzas públicas por parte del Ministerio de Finanzas hacia los GAD provincial y municipal, es asignar los recursos financieros de manera oportuna a las diferentes entidades, posibilitando el desarrollo constante de la sociedad. Por consiguiente, como se observa en la figura 2.13, se realiza una representación de las transferencias que por Ley el Gobierno Central, emite hacia las entidades descentralizadoras municipal y provincial (anexo 5), en el periodo 2007-2014.



**Figura 2. 13:** Tasa de Participación-Transferencias Provincial- Municipal: 2007-2014  
**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de Finanzas del Ecuador- (Nivel Nacional)

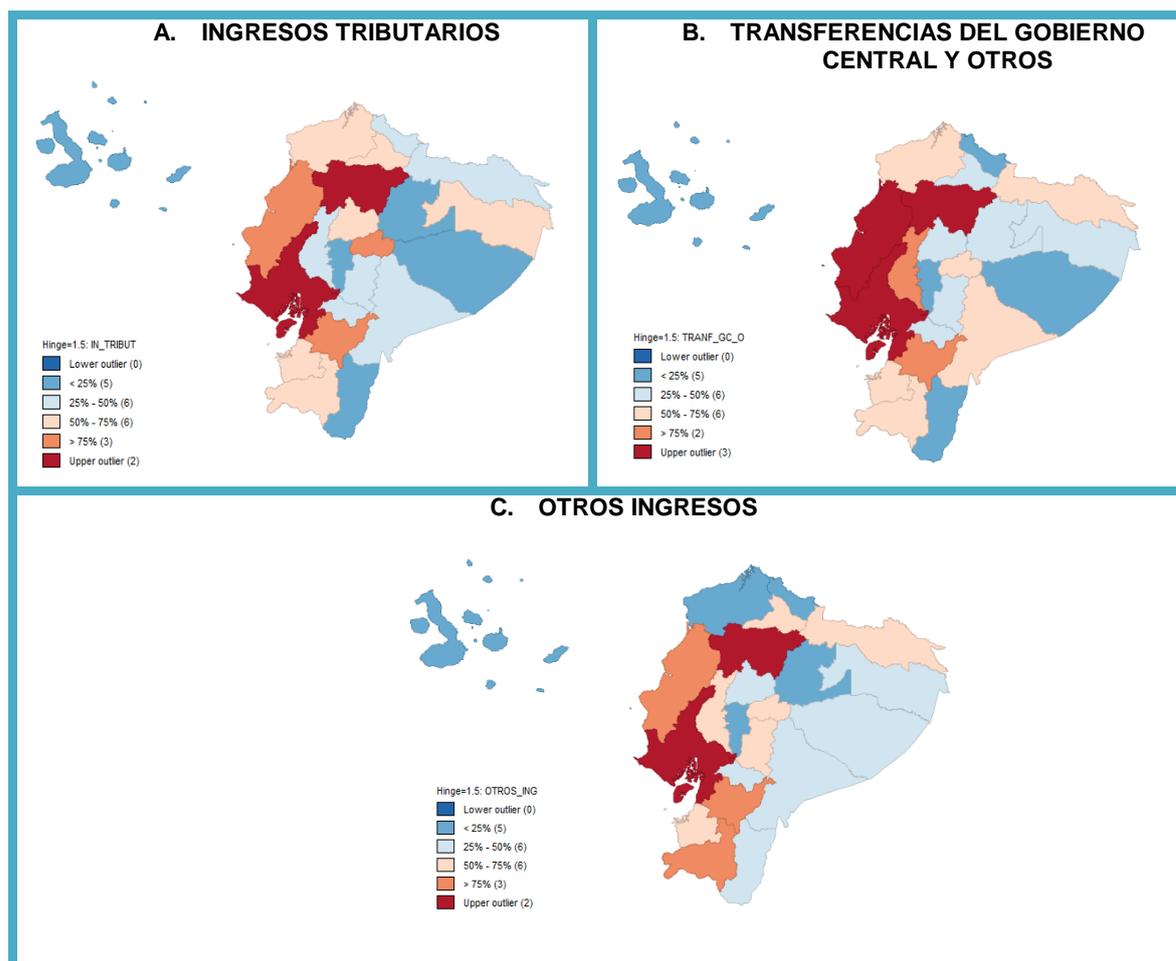
Esta evolución permite deducir que las transferencias<sup>26</sup>, que conforme a la Ley, y Otras Transferencias, reciben los GAD provincial y municipal, han sido de vital importancia para las finanzas de los gobiernos locales, visualizando mediante la figura 2.13, que las instituciones del SPNF, han percibido un incremento de los recursos, en estos siete últimos años, sobresaliendo en el año 2008, donde sus aportaciones fueron significativamente superior al resto del periodo, registrando a nivel municipal una tasa de participación de 11,09% y provincial en 11,91%, con lo que se logra tasas de crecimiento de 22,86% y 82,10% respectivamente. En relación al promedio total de transferencias, se obtiene que a nivel provincial su tasa de participación es de 70,25% en contraste con la municipal de 29,75%.

Cabe mencionar, que las transferencias a través de la historia tanto política, social y económica que el país ha tenido, no ha logrado contrarrestar las desiguales interregionales, que son su principal objetivo; transferencias que se encuentran en mayor cuantía integradas por los impuestos tributarios (IR; IVA; ICE) que el SRI administra, siendo el soporte principal de los ingresos del PGE.

### ***C. Evolución y comportamiento de los ingresos a nivel provincial.***

En este nuevo apartado, lo que se pretende es tener una visión más generalizada a nivel provincial, permitiendo desglosar los componentes de los ingresos a nivel de GAD Municipal, representados provincialmente, los cuales comprenden: Ingresos Tributarios (impuestos que por Ley son establecidos, como por ejemplo: Ley 010, y los que éstas entidades aplican a sus circunscripciones territoriales), Transferencias del Gobierno Central (leyes establecidas en el COOTAD y la Constitución de la República del Ecuador 2008), y otros Ingresos.

<sup>26</sup> Transferencias que se encuentran desagregadas en corrientes y de capital.



**Figura 2. 14:** Estructura de Ingresos de los Municipios por Provincia: 2006-2011  
**Fuente:** Elaboración propia en base al Banco Central del Ecuador.

A continuación como se muestra en la figura 2.14, entre las fuentes de ingresos que son imprescindibles para los GADs municipales se encuentran los Ingresos tributarios, factor que permite tener un control de autonomía en cada una de las jurisdicciones, alcanzando tan solo Guayas y Pichincha lower positivos (color rojo), es decir que su tasa de crecimiento se sitúa por encima del 100% del comportamiento nacional, mostrándolas como únicas jurisdicciones que alcanzan un grado de autonomía, atribuido en gran medida a los tributos propios que estas entidades manejan y al grado de solventación para cubrir sus gastos, en tanto que, de manera inversa se encuentran las provincias de Pastaza, Napo Bolívar, y Zamora Chinchipe, registrando lower negativos (color azul) donde su tasa de crecimiento es menor al 25% del comportamiento nacional, debido a factores como gestión administrativa que no han permitido a sumir en su totalidad sus competencias, incidiendo directamente hacia una pereza fiscal, logrando un grado de codependencia de las transferencias que el gobierno realiza a estas entidades.

Con respecto a las transferencias, que el gobierno emite a las circunscripciones territoriales, que por ley les compete, se encuentra liderando la lista Guayas con un valor de (USD

224'894.951,50), Pichincha (USD 106'583.742,82) y Manabí (USD 104'402.375,26). Cabe señalar que estas provincias son las que disponen de un mayor presupuesto, debido a que éstas poseen el mayor número de habitantes por ende el mayor nivel de densidad poblacional que es uno de los criterios considerados para la distribución del PGE. Mientras que en lower negativos se hallan las provincias de Zamora Chinchipe, Pastaza, Bolívar y Carchi, atribución a elementos como su población, ubicación geográfica, que logran en igual forma una mínima participación.

En relación a la sección otros ingresos<sup>27</sup>, se encuentran liderando las provincias de: Guayas y Pichincha en contraste en menor participación las jurisdicciones de Napo, Carchi, Bolívar y Esmeraldas. Acotando de manera integral que la provincia de Bolívar, registra una tendencia decreciente en la generación de ingresos, afectando al desarrollo económico y social de su población, por lo que su comportamiento se encuentra por debajo de la media nacional, alcanzando lower negativos.

En contraste, una vez realizado el análisis de la participación de los ingresos a nivel provincial en la que cada jurisdicción percibe como fuente de financiamiento para sus gastos, en el siguiente apartado se procede a efectuar un estudio integro de los egresos que emergen en la administración y provisión de bienes y servicios públicos, conociendo el grado de participación que estos registran dentro de su presupuesto municipal.

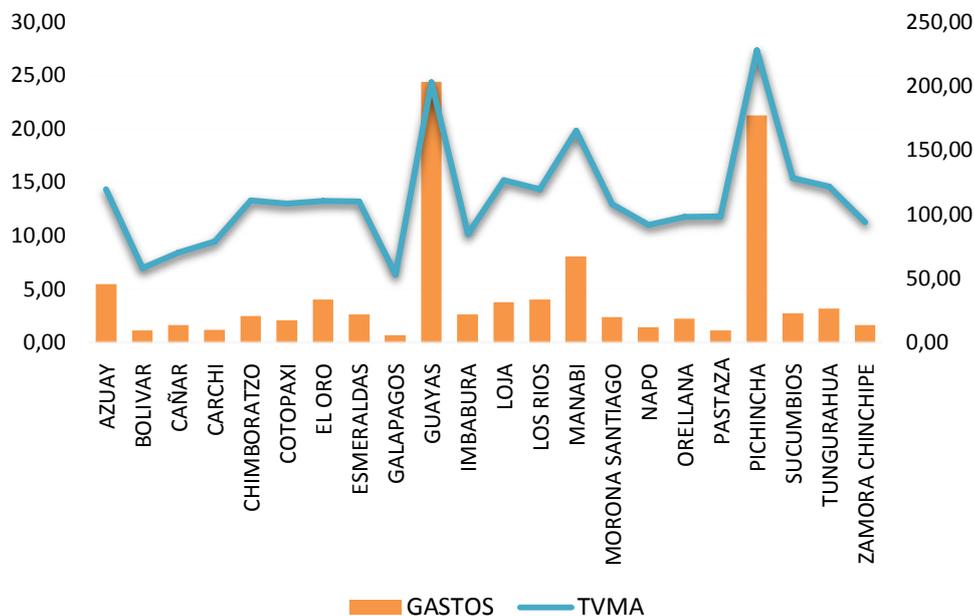
### **2.9.2. Gastos.**

De igual forma, se encuentra dentro de las cuentas regionales la sección de gastos, que se definen como las obligaciones asumidas por una determinada unidad económica, que hace referencia al destino de los recursos recibidos en función de los lineamientos especificados por las leyes y autoridades encargadas de su administración. Este se distribuye en Gasto Corriente, el cual registra todos los pagos permanentes de cada gobierno, generalmente por cuestiones administrativas que solventan su financiamiento operacional; Gasto de Capital, destinado a la adquisición de bienes de larga duración para su uso institucional a nivel operativo; Gasto de Producción o Gasto de Inversión, que corresponde a los gastos destinados al incremento patrimonial de los gobiernos locales, mediante actividades operacionales de inversión, comprendidas en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública.

---

<sup>27</sup> Se encuentran los recursos que no son clasificados en rubros específicos.

En tanto Pérez & Cantuña (2012), definen los gastos como “los pagos no recuperables de los Gobiernos Seccionales en condiciones de contraprestación o sin contraprestación”. Encontrándose en la gráfica 2.15, el gasto a nivel nacional de los GADs Municipales:



**Figura 2. 15:** Tasa de Participación Gastos Provincial<sup>28</sup>: 2006-2011  
**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de finanzas (2006-2011)

Al analizar la información, en forma desagregada por provincias, se determina significativas diferencias en la capacidad de generar recursos de autofinanciamiento al interior de cada provincia.

Una de las funciones principales de los gobiernos locales es la construcción de obras en infraestructura, para satisfacer las necesidades básicas de la población dentro de su jurisdicción, por lo que las municipalidades han destinado una mayor cantidad de recursos a obra pública, fundamentalmente por recibir mayores recursos como resultado de la aplicación de leyes del 15%, 20% y 31%, esta última ratificada con el COOTAD, destinados específicamente para gastos de inversión y de capital.

Dentro de los gastos de inversión, estos se encuentran destinados mayoritariamente a la construcción de obras comunales, urbanización, ornato de calles y aceras, pero la ejecución de proyectos viales constituyen obras que han crecido en montos positivos como en la construcción de sistema para dotación de agua potable, canalización e higiene y alumbrado.

<sup>28</sup> Provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsachilas, se encuentran excluidas por la falta de datos, que presentan solo partir del año 2009, mismas que en estos años se encuentran sumadas a sus anteriores provincias de conformación Guayas y Pichincha respectivamente, debido a que estas provincias fueron creadas en el año 2008.

Como recopila la figura 2.15, se repuntan cuatro provincias con un nivel significativo de gastos, se tiene: Guayas, siguiéndole Pichincha, Manabí y finalmente Azuay. En su orden se expresa; el nivel de gasto aproximado referente a Guayas de 24,37%<sup>29</sup> creciendo a una TVMA de 202,59% durante el periodo 2006–2011, considerando a esta como una provincia dinámica<sup>30</sup> estos gastos pueden ir retribuidos a proyectos u obras públicas dentro de su jurisdicción.

En cuanto a la segunda provincia sus gastos representan el 21,25% consiguiendo una TVMA de 227,63%, constituyendo la segunda provincia más dinámica del país, se puede decir que casi va a la par con Guayas, sin embargo no se puede comparar que la erogación que tiene el Estado en esta provincia permanezca paralela con Guayas<sup>31</sup>; Pichincha puede utilizar el presupuesto para gastos de inversión y corrientes indistintamente de otras provincias. Asimismo se tiene a Manabí con el 8,07% de gasto y con una TVMA de 165,02% y por ultimo a Azuay con el 5,44% creciendo en un 119,12%. Este presupuesto provincial es netamente para el desarrollo de las mismas. En relación inversa se encuentra la provincias de Galápagos con una tasa de participación acumulativa de gastos de 0,67%, y una tasa de crecimiento de 52,83%, siendo inferior que Bolívar (57,77%) y Cañar (69,92%).

En este sentido, en Ecuador gran parte del manejo de los gastos, se lo realiza mediante los diferentes departamentos de sectores estratégicos, que se encuentran sujetos en el PGE, constituyéndose en una herramienta de gestión efectiva al dar lineamientos claros del accionar político y administrativo en cada uno de los sectores que forman parte de él. Generándose una política más sectorial que regional, introduciendo una limitación en la autonomía entre los gobiernos descentralizados.

Señalando de esta manera, que la capacidad de generación de recursos de autogestión es baja, en relación a la dependencia de las transferencias que estas entidades mantienen con respecto al Gobierno Central, reflejando una gestión insuficiente por parte de las autoridades de turno, al punto que ni los gastos corrientes podrían ser cubiertos con estos ingresos.

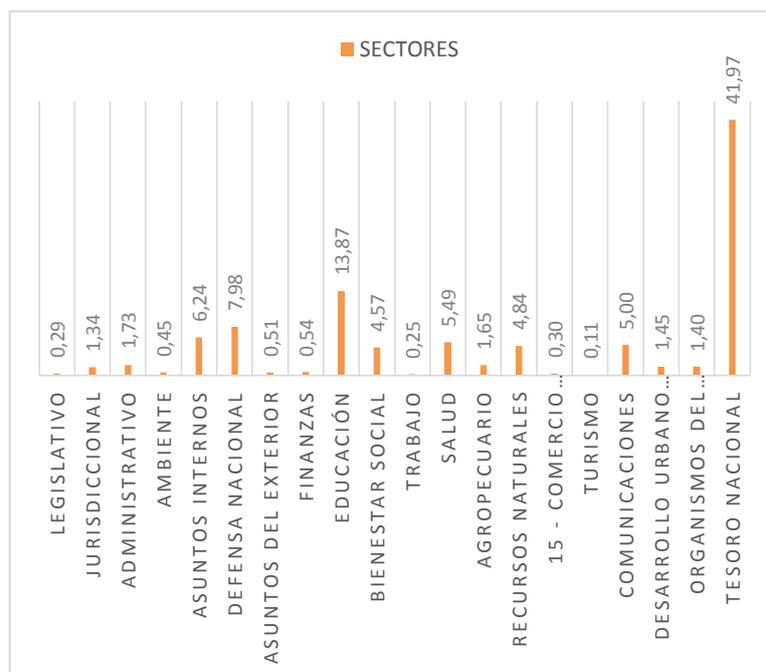
En relación a lo expuesto, en la figura 2.16, se presenta la intervención del gasto sectorial dentro del PGE.

---

<sup>29</sup> Recuerde que estos valores son en términos relativos

<sup>30</sup> Presenta una dinámica económica diversificada; pues cuenta con una gran variedad de actividades

<sup>31</sup> El Estado distribuye a cada provincia el monto correspondiente a cada planificación que estas mantengan



**Figura 2. 16:** Tasa de Participación del Gasto a nivel Sectorial: 2006-2011.

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de Finanzas del Ecuador.

Dentro del gasto sectorial, el sector con mayor asignación es el “Tesoro Nacional”<sup>32</sup> manteniendo un gasto de 41,97% el mismo que forma parte del patrimonio del Estado, cuyo financiamiento esta direccionado a enfrentar los gastos que tiene a su cargo, como créditos o transferencias internas y externas; de modo similar el sector de la educación registra una participación de 13,87%<sup>33</sup>, presupuesto que se ha direccionado en programas de educación, becas, infraestructura, entre otros, así como para la erradicación del analfabetismo, en cuanto al sector de Defensa Nacional ocupa el tercer lugar con tasa de crecimiento que rodea en 7,98%, presupuesto Estatal orientado para gastos corrientes e inversión, contemplando salarios de las fuerzas armadas, dotación de medios logísticos, e infraestructura, a continuación se encuentra el sector de Asuntos Internos con 6,24% en gasto, abarcando como institución principal en materia de seguridad ciudadana y orden público a la Policía Nacional.

El sector salud<sup>34</sup>, ha sido una de los objetivos del Buen vivir, enfatizando de igual forma un interés primordial por el mismo el cual registra una tasa de 5,49% del gasto dentro del PGE.

<sup>32</sup> Se incluyen las transferencias del Gobierno Central y el pago de Deuda pública

<sup>33</sup> Prioridad en la eliminación de barreras económicas en la matriculación a través de la entrega de escuelas y colegios, eliminando los aportes voluntarios de los padres de familia hacia las unidades educativas, programas de alfabetización, entrega de libros y uniformes gratuitos, y programas implementados como Programa Aliméntate Ecuador (PAE)

<sup>34</sup> Búsqueda de equidad a los servicios de salud, implemento programas de maternidad gratuita, atención por ciclos de vida, programa amplio de inmunizaciones (vacunas), programas de alimentación y nutrición entre otros.

Por otra parte el sector bienestar social presento un crecimiento de 4,57%, debido al incremento del Bono de Desarrollo Humano (BDH). Evidenciando de esta manera los logros significativos en la administración pública, donde la reivindicación con el compromiso social<sup>35</sup> a través del incremento sustancial en las asignaciones presupuestarias hacia este sector, han permitido desarrollar capacidades para implementar el buen vivir como objetivo general.

En el mismo tenor en la tabla 2.5, se ilustra las tasas de crecimiento en promedio del periodo 2006-2011, en los diferentes sistemas sectoriales del País.

**Tabla 2. 5:** Gasto Sectorial- TVMA: 2006-2011

SECTORES	TVMA
Legislativo	-6,17
Tesoro Nacional	2,20
Asuntos del Exterior	3,13
Agropecuario	7,31
Jurisdiccional	7,74
Desarrollo Urbano y Vivienda	8,45
Salud	8,71
Defensa Nacional	9,41
Asuntos Internos	11,11
Comunicaciones	12,54
Educación	13,92
Organismos del Estado	16,72
Comercio Exterior Industrialización Pesca y Competitividad	18,47
Bienestar Social	18,68
Finanzas	25,74
Ambiente	36,56
Administrativo	37,39
Turismo	37,97
Trabajo	40,63
Recursos Naturales	101,48

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de Finanzas del Ecuador.

De acuerdo a los registros obtenidos, el Sistema Sectorial Recursos Naturales alcanza una tasa de crecimiento media acumulativa, que sobre pasa el 100%, en relación a los demás sectores, esto se debe a que la estructura productiva de nuestro país, ha tendido a ser dependiente de sus Recursos Naturales (no renovables), en mayor cuantía del Petróleo, el cual registra más el 50% de sus ingresos en PGE, consecutivamente el sector trabajo, logra una tasa de crecimiento de 40,63%, debido principalmente a la restructuración y conversión del ministerio de trabajo y empleo particularidad emitida por esta institución como por los nuevos programas como Red Socio Empleo, Mi Primer Empleo, SECAP, que han aumentado notoriamente su inversión en los últimos años, con objetivo último de promover una equidad territorial e inclusión social, en un tercer lugar se encuentra el sector turismo con una tasa de 37,97%, de igual forma se ha encaminado una iniciativa para el desarrollo del mismo aprovechando la variedad de la flora y fauna que tiene el país, la cual se pretende

<sup>35</sup> Incluyen los recursos dirigidos a la educación, salud, bienestar social, desarrollo urbano y vivienda y trabajo.

impulsar y reactivar como una actividad económica estable y eficiente, entre los proyectos a destacarse se encuentra ALL YOU NEED IS ECUADOR. Sin embargo el sector legislativo obtuvo una tasa de decrecimiento en -6,17%<sup>36</sup>, situándose en un puesto inferior a los demás sectores, en tanto el sector Tesoro Nacional registra una tasa de crecimiento de 2,20%, que no es significativa en comparación al grupo de sectores, pues en términos absolutos su presupuesto es invariante, ya que este asume los roles tanto del Gobierno Central en materia de gastos como de los Gobiernos Seccionales en transferencias.

#### **A. Evolución y comportamiento de los gastos a nivel provincial.**

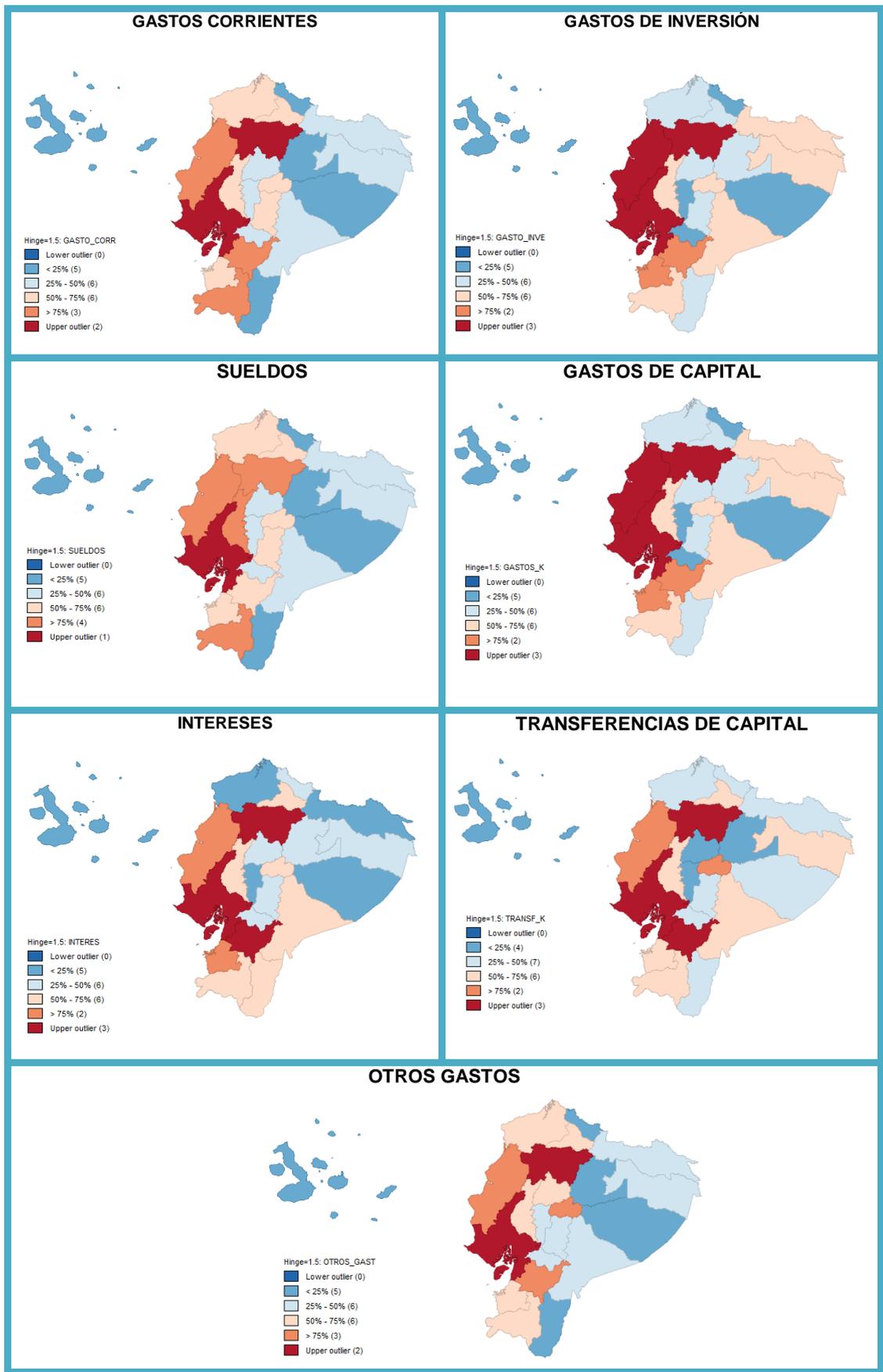
A continuación la figura 2.17, muestra un análisis del comportamiento del gastos a nivel provincial, como se lo menciono anteriormente se encuentran integrados por los gastos corrientes y de inversión, los cuales generan incrementos directos en la composición del patrimonio de las unidades institucionales, en donde la mayor participación la logran las provincias de Guayas, Pichincha, respectivamente sumándose Manabí en la participación de Gastos de Inversión, mismos que rebasan el comportamiento nacional, obteniendo valores extremos positivos superiores al 100%, hecho que lleva a considerarlas como las principales potencias económicas del país.

Desde una perspectiva más desagregada los sueldos que están sujetos dentro de los gastos corrientes, se encuentra lidera únicamente por la provincia de Guayas con un lower positivo<sup>37</sup>, es decir en un intervalo superior al 75%, esto gracias a su número de habitantes y gran concentración de instituciones del Sector Público, en tanto en Lower negativos se encuentran las provincias de Zamora Chinchipe, Pastaza, Napo, Carchi y Galápagos, es decir que su comportamiento se sitúa por debajo del 25% de la media nacional, referente al rubro Intereses este mantiene una tendencia a concentrarse en las provincias de: Guayas, Pichincha y Azuay, participes de Lower positivos, nudos de crecimiento ya conocidos a nivel nacional que por su estructura economía han permitido el uso de capital canalizado mediante una obligación financiera obtenida a través de préstamos internos o externos. En relación inversa se encuentra Pastaza, Bolívar, Sucumbíos y Esmeraldas, en cuartiles por debajo del 25% de la media del comportamiento nacional, donde sus obligaciones prestamistas son mínimas e inexistentes.

---

<sup>36</sup> Esta tasa -6,17%, no ilustra en términos relativos que el presupuesto para este sector haya disminuyo representativamente, si no que este en el periodo comprendido no ha mantenido una variación significativa, es decir 2006 (0,11%) y 2011(0,08%), en relación a Recursos Naturales en el 2006 (0,05%) y (1,66%) 2011, en tanto este sector hasta el periodo 2008, mantenía tasas no variantes al 0,05%, posteriormente para los años subsiguiente su variación aumento estadísticamente.

<sup>37</sup> Lower: cuartiles que muestran el comportamiento nacional- valores extremos positivos que se pasan del 100%.



**Figura 2. 17:** Tasa de Participación de Gastos a nivel Provincial: 2006-2011.  
**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de finanzas (2006-2011)

Consecutivamente, los gastos de inversión se encuentran desagregados en gastos de capital, donde de igual forma las provincias de Pichincha, Manabí y Guayas, sobrepasan la media del comportamiento nacional (lower positivos), siendo los gobiernos municipales los principales proveedores de bienes y servicios públicos en cada una de sus localidades, los cuales son partícipes de los recursos que se les asigna desde el Gobierno Central por concepto de la aplicación de un conjunto de leyes, entre ellas las impuestas por el COOTAD, determinando una participación correspondiente al 31% (21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes del PGE), porcentaje que debe ser destinado específica y mayoritariamente para gasto de inversión y capital.

Esto ha determinado que los municipios hayan quintuplicado sus gastos de inversión, dado que una de las principales funciones de los gobiernos locales es la construcción de obras en infraestructura para satisfacer las necesidades básicas de la población dentro de su jurisdicción. De esta manera, se podría aseverar que la Ley del 15% y las otras Leyes del 20% y 31% funcionan como un instrumento de persuasión para destinar mayores recursos a la inversión local, posesionándose Azuay, Guayas y Pichincha, como las de mayor participación en el porcentaje total de las transferencias que el Gobierno Central realiza a las 22 provincias del país, ubicándose en lower positivos, mientras tanto que en Lower negativos se ubican las provincias de Napo, Cotopaxi y Bolívar, esto debido, a los criterios de redistribución de las transferencias establecidos en el COOTAD, que favorecen en gran medida a las circunscripciones de mayor densidad poblacional. Acotando de manera integral que la principal fuente de financiamiento, tanto de los gastos corrientes como los de capital, corresponde al rubro las transferencias del Gobierno Central.

## **2.10. Consideraciones finales.**

En base al estudio realizado se puede resaltar que si bien la descentralización en Ecuador se encuentra estipulada en leyes y reglamentos, aun no se concreta sustancialmente a nivel nacional, dependiendo mayoritariamente de las transferencias efectuadas por el Gobierno Central, conllevando hacia una simetría de dependencia absoluta en un 67,55% del total de ingresos de los GADs con relación al Gobierno Central.

En relación al análisis de la situación financiera a nivel provincial, tan solo las provincias de Pichincha y Guayas logran un autofinanciamiento en la generación de ingresos y gastos, registrados en el PGE, efecto directo por la tasa poblacional y la capacidad administrativa que estas mantienen, en relación al resto de jurisdicciones.

La recaudación tributaria propia de cada uno de los GADs y su posterior redistribución no se da igualitariamente, existiendo amplias brechas, entre unas y otras provincias dando como resultado el atraso de los pueblos menos favorecidos, disminuyendo la calidad de vida de sus habitantes.

En relación a la Constitución de la República se puede acotar que este marco institucional carece de equidad en la distribución de los recursos entre localidades, además no brinda estímulos para mejorar la eficiencia administrativa de los gobiernos seccionales en cuanto a la obtención de recursos por concepto de autogestión, generándose una conducta pacifista, es decir, un bajo esfuerzo fiscal, conformándose con las asignaciones presupuestarias realizadas por parte del Gobierno Central, o por el contrario ejerciendo presión política sobre él para recibir asignaciones presupuestarias adicionales y específicas.

**CAPITULO 3:**  
**FEDERALISMO FISCAL UNA APROXIMACIÓN PARA ECUADOR**

### **3.1. Introducción**

En el siguiente contenido se elabora una propuesta para la aplicación del modelo de Federalismo Fiscal en la economía Ecuatoriana, buscando una nueva forma de redistribuir el PGE a nivel nacional, involucrando variables sociales, y económicas que conlleven a la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos, ratificando que el ejercicio de la autonomía y la descentralización supone para los Gobiernos Autónomos Descentralizados la responsabilidad y el reto de emprender un fortalecimiento institucional, de cara para asumir sus roles.

Dentro de la estructuración del Estado ecuatoriano actual uno de los puntos a recalcar es la descentralización administrativa o fiscal, que busca un mayor bienestar de los ciudadanos creando un vínculo de cercanía con sus gobernantes y la interrelación de estos en un sistema federal, proporcionando niveles de servicios acordes a las preferencias y necesidades de sus miembros. No obstante las marcadas simetrías de concentración del ingreso en determinados sectores, no han permitido que el Estado obtenga una distribución equitativa de los recursos, por ello mediante la siguiente propuesta de Federalismo Fiscal el Estado adquiere la responsabilidad de aplicar un nuevo mecanismo en la distribución y asignación de recursos, para alcanzar un desarrollo regional y social, más equitativo y dinámico.

Debido a la extensión geográfica de nuestro país, los niveles de desarrollo se encuentran en escenarios desiguales. Así encontramos según datos del INEC en diciembre del 2011 que las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay tienen un mayor desarrollo en actividades industriales y en situaciones opuestas están las provincias de Sucumbíos, Orellana y los Ríos, consideradas como las provincias con pobreza extrema donde existen elevados índices de necesidades básicas insatisfechas.

Desde el ángulo de la equidad horizontal, los problemas de distribución del ingreso y gasto, así como la justificación de las transferencias han sido cuestionados, ya que todo intento de redistribuir el ingreso desde las zonas más desarrolladas hacia las menos desarrolladas, ha provocado cambios en los factores económicos, políticos y sociales, conllevando a la necesidad de aplicar transferencias igualadoras en las provincias en términos de eficiencia económica, que logren inducir una aproximación eficiente en la asignación de recursos regionales.

Por lo mencionado anteriormente es posible afirmar que el tema mantiene su importancia como objeto de investigación. En este sentido los estudios empíricos que puedan llevarse a

cabo, podrán ser incorporados a nuevos elementos de juicio sobre las cuestiones centrales de Federalismo Fiscal en Ecuador.

### 3.2. Metodología

La metodología empleada en la propuesta de Federalismo Fiscal, se desarrolla mediante el método analítico, buscando fortalecer el mecanismo de redistribución de las transferencias que el Gobierno Central emite a los gobiernos seccionales, por tanto se incorpora variables sociales y económicas que permitan que la redistribución del PGE se direcciona de manera más equitativa en relación a las necesidades, la situación económica y social existente en cada una de las provincias. En cuanto a la base de datos, se tomó como referencia las transferencias del año 2011, permitiendo tener una visión integral de la actual redistribución de los recursos, con relación al mecanismo de Federalismo Fiscal que se propone.

El mismo que cumple un conjunto de etapas que se detallan a continuación:

1. En primera instancia se realizó un bosquejo de la información referente a las variables:

**Tabla 3. 1: Información de variables.**

<b>SOCIALES</b>	<b>ECONÓMICAS</b>	<b>DEMOGRÁFICAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas</li> <li>✓ Tasa de Desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Recaudación Tributaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Población</li> </ul>
<b>REPRESENTACIÓN ESTADÍSTICAS</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Porcentaje total de la población con respecto a cada una de las variables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Miles de Dólares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Habitantes</li> </ul>

**Fuente:** Sistema de Indicadores Sociales-Sistema de Rentas Internas

2. Posteriormente se efectuó una ponderación<sup>38</sup>, a cada una de la variables, de acuerdo al grado de interés que muestran en el desarrollo de sus jurisdicciones, mantenido la siguiente asignación redistributiva:

<sup>38</sup> Ponderación, que se la realiza partiendo de un 100%, distribuyéndolas para las tres variables: sociales, económicas y demográficas.

**Tabla 3. 2:** Ponderación de las variables a redistribuirse.

<b>Valor a Redistribuirse</b>	<b>Ponderación</b>	<b>2 001,675</b>
✓ <b>SOCIALES</b>	50%	1000,84
<b>TASA DE DESEMPLEO</b>	25%	500,42
<b>POBREZA POR NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS</b>	25%	500,42
✓ <b>RECAUDACION (IMPUESTOS)</b>	30%	600,50
✓ <b>POBLACIÓN</b>	20%	400,34

**Fuente:** Sistema de Indicadores Sociales-Sistema de Rentas Internas

En relación a las transferencias que el gobierno central efectuó a los Gobiernos Municipales en el año 2011, se tomó como referencia el valor a redistribuirse de **2001,675** miles de dólares, el cual consta en el PGE, usándolo como base para la simulación de la propuesta que planteamos como nuevo modelo de redistribución de las transferencias, con el fin de posteriormente realizar una comparación de la actual redistribución del gobierno central con la nueva propuesta que se emite.

3. Subsiguientemente al conjunto de datos de cada una de las variables las subdividimos en cuartiles, medida que se empleó por su factibilidad para el manejo en las ponderaciones a redistribuirse. Mostrando de esta manera el factor de impacto que mantiene un cuartil con respecto al siguiente cuartil. Siendo los cuartiles medidas estadísticas de posición, que dividen la serie estadística en cuatro subgrupos de números iguales de términos.

**Q1:** Primer cuartil, es el valor de la variable que se encuentra por debajo del 1/4 de los elementos de la serie estudiada. Representando el 25%

**Q2:** Segundo cuartil, valor medio de la variable que se ubica por debajo de 2/4 de los elementos de la serie estudiada. Representando el 50%

**Q3:** Tercer cuartil, valor de la variable que se sitúa por debajo de los 3/4 de los elementos que constituyen la serie. Representando el 75%

**Q4:** Cuarto cuartil, valor de la variables que alcanza su valor máximo 4/4. Representando el 100% (David, 2011)

4. Para cada una de las variables, se procede a obtener la tasa de participación con respecto al total de la variable, valor que posteriormente se lo utiliza como número índice para asignar los nuevos valores de ponderación para cada uno de los cuartiles.
5. Como se puede observar, los valores que se procesan para cada una de las provincias en relación a su cuartil, se deriva la siguiente operación, el porcentaje de ponderación que se asignó en primera instancia a las variables, pobreza por

necesidades básicas insatisfechas (PNBI), tasa de desempleo (u), impuestos (t), población (pob) se procede a multiplicar por el porcentaje de la ponderación que se realizó para cada cuartil asignado, obteniendo el nuevo valor a redistribuirse de cada una de las provincias. (ver anexo 6)

6. La sumatoria de los valores asignados en cada variable será el valor que le corresponda a cada una de las provincias (ver anexo 7)
7. Como resultado final del proceso elaborado se obtiene el nuevo mecanismo de redistribución de las transferencias del GC. (ver tabla 4.4).

Posteriormente, se realiza un análisis del mecanismo que actualmente maneja el COOTAD, en relación a la descentralización y sistema de transferencias que efectúa el Gobierno Central hacia los subniveles de gobierno.

### **3.3. Descripción de las variables tomadas en cuenta por el COOTAD para la distribución de las transferencias a nivel de GADs Municipal**

Por lo que se refiere al sistema que manejaban los municipios estos se encontraban enmarcados en la Ley de Régimen Municipal, como su ente regulador, posteriormente el giro que se ha tomado con la aprobación de la constitución del 2008, donde se establece en el artículo 1, que el Estado Ecuatoriano se organiza en forma de república y de manera descentralizada, definiendo así en su artículo 2, como un derecho del Estado la promoción del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización, demandando de esta manera un nuevo cuerpo legal que regule la Organización Territorial del Estado, constituyendo por tanto el COOTAD, como nuevo régimen de competencias de los GADs, en materia de financiamiento, institucionalidad a nivel nacional, estatuto que se constituye en herramienta que poseen los municipios, para planificar y ordenar su territorio, consolidando la provisión igualitaria de bienes y servicios públicos a todos los habitantes del país con la asignación de competencias a cada nivel de gobierno.

En definitiva los criterios sobre los cuales se distribuye el total de las transferencias a los GADs, van determinados según el art. 192 del COOTAD y se contemplan en los siguientes:

1. Tamaño de la población.
2. Densidad de la población.
3. Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD.
4. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida.
5. Esfuerzo fiscal.

6. Esfuerzo administrativo.

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

Para lograr una idea más clara con respecto a los criterios constitucionales, a continuación se describe cada uno de ellos.

#### **Tamaño de la población.**

Para la aplicación del criterio poblacional en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y cantonales, se ha determinado la mayor ponderación a la población rural, como medida de acción afirmativa que promueva la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad.

#### **Densidad de la población.**

Con respecto a la densidad poblacional, ésta se la determina como la razón entre el número de habitantes del gobierno autónomo descentralizado y la superficie de su territorio.

#### **Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GADs.**

Otro de los criterios considerado constitucionalmente, son las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada gobierno, las mismas que se basan en la clasificación de los hogares como pobres o no pobres de acuerdo a la satisfacción de sus necesidades básicas, como; el acceso a la educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo, de tal forma que los hogares con necesidades insatisfechas son catalogados como pobres cuando carecen de al menos una de las necesidades básicas.

El índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) es establecido por el organismo nacional de estadísticas y censos, el mismo que es responsable de su elaboración.

#### **Logros en el mejoramiento de los niveles de vida.**

Este criterio se entiende como mejora en los niveles de la calidad de vida en el Gobierno Autónomo Descentralizado, a la disminución del porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas en el año inmediatamente anterior, al año en el que se está realizando el cálculo para la asignación de recursos.

### **Esfuerzo fiscal.**

Este criterio consiste en comparar la generación efectiva de ingresos propios de cada GAD con su capacidad potencial incentivando el esfuerzo fiscal, con excepción de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales en los que este criterio no aplica.

### **Esfuerzo administrativo.**

Este criterio se lo aplica asignando el cincuenta por ciento (50%) en partes iguales a todos los GADs y el otro cincuenta por ciento (50%) en relación entre los ingresos totales y su gasto corriente.

### **Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo de los GADs.**

Para este criterio en ambos planes se identificará las metas prioritarias vinculadas a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, las cuales deben ser cuantificables anualmente y a nivel territorial (Ministerio de Cordinación de la Polítca y Gobiernos Autónomos Descentralizados , 2011).

Seguidamente se desarrolla un análisis de las ponderaciones que el COOTAD realiza con cada uno de los gobiernos tanto provincial como municipal bajo los criterios antes mencionados, enfocándonos de tal manera hacia las transferencias que reciben los GADs Municipales desde un ámbito provincial.

#### **3.3.1. Ponderación de las variables tomadas en cuenta por el COOTAD para la distribución de las transferencias provinciales a nivel de GAD municipal.**

En el Artículo 192 del COOTAD, referente al Monto total a transferir, los GADs participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del PGE.

En el mismo artículo y en virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los GADs en la siguiente proporción: 27% para los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y 6% para las juntas parroquiales. El total de estos recursos se distribuye conforme a los criterios constitucionales antes mencionados.

De acuerdo, a la Disposición Transitoria Octava del COOTAD se establece que para calcular el peso de cada criterio constitucional se procederá de acuerdo a la siguiente tabla, tomando como base el año 2010.

**Tabla 3. 3:** Ponderación de los criterios constitucionales

CRITERIO	2010			2014			2015		
	NIVEL DE GOBIERNO			NIVEL DE GOBIERNO			NIVEL DE GOBIERNO		
	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA
Tamaño de la población	10%	10%	15%	10%	10%	15%	10%	10%	15%
Densidad poblacional	14%	13%	15%	14%	13%	15%	14%	13%	15%
Necesidades básicas insatisfechas	53%	50%	50%	46%	44%	45%	39%	38%	40%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5%	5%	5%	10%	10%	10%	15%	15%	15%
Esfuerzo Fiscal	2%	6%	0%	4%	7%	0%	6%	8%	0%
Esfuerzo Administrativo	6%	6%	5%	6%	6%	5%	6%	6%	5%
Cumplimiento de metas	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Transitoria octava del COOTAD.

Así mismo en el Art. 197 del COOTAD se menciona que después de cuatro años de la primera modificación, el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con el organismo encargado de la planificación territorial y del ente rector de las finanzas públicas, determinará que se proporcione a la equidad territorial la ponderación de cada uno de los criterios constitucionales para la distribución de las transferencias emitiendo la resolución respectiva que se debe aplicar desde el año siguiente a su publicación en base a un estudio técnico.

Posteriormente se procede a realizar un análisis de las fórmulas establecidas por el COOTAD, para calcular las trasferencias hacia los GAD Municipales.

### 3.4. Fórmula que toma en cuenta el COOTAD para la distribución de las transferencias provinciales a nivel del GAD municipal

Para realizar el cálculo del indicador se utiliza la metodología con enfoque de equidad territorial, que considera la participación relativa de los siete criterios constitucionales que son: población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, mejora de los niveles de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.

En el artículo 194 del COOTAD, se menciona que el esquema general, para el cálculo de la asignación presupuestaria para cada Gobierno Autónomo Descentralizado se aplicará la siguiente fórmula:

$$R_i = \left( \sum_{j=1}^7 Z_i^j \times \frac{M_j}{K_j} \right) \times P_i \quad (\text{Formula 4.1})$$

**Dónde:**

**i:** Índices que representan al gobierno autónomo al que se le aplica la fórmula.

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

**R<sub>i</sub>:** Monto que recibe el gobierno autónomo descentralizado i.

**Z<sub>i</sub><sup>j</sup>:** Dato correspondiente al gobierno autónomo i, para el criterio j.

**P<sub>i</sub>:** Población ponderada del territorio del gobierno autónomo descentralizado i.

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

**K<sub>j</sub>:** Valor que permite que el total de asignaciones a los gobiernos autónomos descentralizados sea igual al monto total a repartirse M. El valor de K es

$$K_j = \sum_{i=1}^n Z_i \times P_i \quad (\text{Formula 4.2})$$

**n:** Número de gobiernos autónomos en el respectivo nivel de gobierno.

**Tamaño de la población.**

$$Z_i = 1 \quad (\text{Formula 4.3})$$

**Densidad de la población.**

$$DP_i = \frac{DP_i}{ETGAD} \quad (\text{Formula 4.4})$$

**Dónde:**

**P<sub>i</sub>:** Población en el territorio del gobierno autónomo descentralizado i.

**Ext<sub>i</sub>:** Extensión territorial bajo el gobierno autónomo descentralizado i.

$$Z_i = 1 + c * \ln\left(\frac{Max(Den)}{Den_i}\right) \quad (\text{Formula 4.5})$$

**Dónde:**

**Max (Den):** Máximo de la densidad poblacional territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

**Den<sub>i</sub>:** Densidad poblacional del gobierno autónomo descentralizado i

**Ln:** Función logaritmo natural

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

**Necesidades básicas insatisfechas.**

$$NBI_i = \frac{PNBI_i}{Pob_i} \quad (\text{Formula 4.6})$$

**Dónde:**

**PNBI<sub>i</sub>:** Tasa de necesidades básicas insatisfechas

**Pob<sub>i</sub>:** Población con necesidades básicas insatisfechas en el territorio del gobierno autónomo descentralizado i Pi:

Población total en el territorio del gobierno autónomo descentralizado i.

Para este criterio se aplicará la siguiente fórmula de cálculo:

$$Z_i = \text{Max}(0,1^2, NBI^2) \quad (\text{Formula 4.7})$$

**Logros en el mejoramiento de los niveles de vida.**

$$TDANBI_i = \frac{NBI_i}{NBI_{it-1}} \quad (\text{Formula 4.8})$$

**Dónde:**

**NBI<sub>i</sub>:** Tasa de disminución anual de las necesidades básicas insatisfechas en el gobierno autónomo descentralizado i.

**NBI<sub>it-1</sub>:** Porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas del gobierno autónomo descentralizado, de los dos años inmediatamente anteriores al año al que se realiza el cálculo de la asignación respectivamente.

**Esfuerzo fiscal.**

$$EF_i = \frac{REGAD_i}{PRGAD_i} \quad (\text{Formula 4.9})$$

**Dónde:**

**EF<sub>i</sub>:** Esfuerzo fiscal

**REGAD<sub>i</sub>:** Recaudación efectiva del GAD i

**PRGAD<sub>i</sub>**: Potencia de recaudación del GAD<sub>i</sub>

**Esfuerzo administrativo.**

$$Z_i = \frac{\text{Ingresos Totales (1)}}{\text{Gasto Corriente}} \quad (\text{Formula 4.10})$$

(1) Ingresos Totales: Son los ingresos totales excluidos los de financiamiento del GAD

**Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD.**

$$Z_i = \frac{GIE_t}{GIP_t} \quad (\text{Formula 4.11})$$

**Dónde:**

**Z<sub>i</sub>**: Índice de cumplimiento de metas del PNBV

**GIE<sub>t</sub>**: Gasto de inversión ejecutada del año t

**GIP<sub>t</sub>**: Gasto de inversión presupuestada del año t

Una vez analizado el proceso que maneja el COOTAD en relación a la redistribución de los recursos a los GADs, se plantea la utilización de un nuevo mecanismo de redistribución, que considera además de los criterios tomados en este marco institucional, variables sociales como; tasa de desempleo; variables económicas, recaudación tributaria, las cuales permiten medir en cierto grado el desarrollo tanto económico, político y social que estas mantienen, implantando una nueva forma de asignación de recursos que tome en consideración la realidad existente en cada una de las jurisdicciones, con lo que posteriormente se logre plantear políticas regionales para erradicar los problemas socioeconómicos de las mismas.

### **3.5. Aplicación del Modelo de Federalismo Fiscal**

Cuando se habla de un modelo de federalismo fiscal, es necesario tomar en cuenta que las soluciones que se adopten en cada país, estarán influenciadas tanto por la teoría del Federalismo Fiscal como por su contexto político, institucional, cultural e histórico propio de cada nación. De ahí, que parecería razonable adoptar una interpretación clara de estas directrices con el fin de mejorar las funciones de estabilización y redistribución de los ingresos de tal manera que se orienten a las necesidades más urgentes de cada provincia del país. En éste caso se ha considerado las variables sociales y demográficas que más afectan a la población y de las que se deriva el desequilibrio económico de la sociedad.

### **3.5.1. Indicadores y variables utilizadas para la propuesta de redistribución de recursos fiscales en Ecuador.**

Una nueva distribución de los recursos fiscales en Ecuador es urgente si se quiere abandonar el sistema centralista que tenemos hasta hoy y que subsiste a pesar de los intentos descentralizadores que se han realizado a través de la puesta en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que si bien han asignado un mayor porcentaje de recursos para los gobiernos autónomos descentralizados (de 15% a 31%) y se ha diseñado una nueva metodología de cálculo para la distribución, todavía se mantiene el gobierno central como el mayor administrador de los recursos nacionales a través de la entidad rectora de las finanzas públicas como lo es el Ministerio de Finanzas, el mismo que asigna sectorialmente los recursos que son administrados por las entidades públicas del gobierno central, siguiendo los criterios nacionales establecidos por la ley, sin un verdadero criterio localista de necesidades.

Una nueva distribución más equitativa de los recursos fiscales en Ecuador debe tomar como base indicadores sociales y económicos que permitan atender a los sectores poblacionales con mayores problemas sociales y económicos para darles una mayor atención en el marco de la distribución presupuestaria y con ello contribuir a cumplir uno de los objetivos centrales de la política económica que es la distribución espacial de la renta nacional. En base a lo anotado, se han definido dos indicadores sociales y dos variables, una económica y una demográfica que permitan asignar de una manera justa y equitativa los recursos fiscales a las diferentes provincias en función de los mismos.

Los indicadores escogidos para este propósito son la Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas y el Desempleo, los mismos que se sustentan a continuación:

#### **A. INDICADORES SOCIALES:**

Los indicadores que han sido considerados buscan describir de manera agregada las características que causan la pobreza y explicar el cambio social en el país a nivel provincial, promulgando un acercamiento al individuo por la íntima vinculación que mantienen con la población.

- ✓ **Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (PNBI).**- El acceso universal a una vivienda digna con acceso a agua potable y alguna forma de alcantarillado sanitario, así como el acceso a salud y educación son derechos mínimos del ser

humano en toda sociedad y es deber del Estado atenderlas de manera urgente por sobre cualquier otra necesidad para otorgarle dignidad al habitante del país.

En Ecuador, de acuerdo a la metodología SIISE 4.5, basado en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- se considera como pobre a un hogar que presenta al menos una de las siguientes condiciones:

- a) La vivienda tiene características físicas inadecuadas: es decir aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano, por ejemplo con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera, caña, plástico u otros materiales de desechos precarios; o con piso de tierra. Se incluyen las móviles, refugio natural, puentes o similares.
- b) La vivienda tiene servicios inadecuados: es decir viviendas sin conexión a acueductos o tubería, o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico.
- c) El hogar tiene una alta dependencia económica: aquellos con más de 3 miembros por persona ocupado y que el Jefe(a) del hogar hubiera aprobado como máximo dos años de educación primaria.
- d) En el hogar existen niños (as) que no asisten a la escuela: Aquellos con al menos un niño de seis a doce años de edad que no asiste a la escuela.
- e) El hogar se encuentra en un estado de hacinamiento crítico: Aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir.

Este método es considerado como el más apropiado para medir la "pobreza estructural" pues evalúa condiciones más estables (estáticas) en relación al nivel de vida alcanzado por un hogar. En función de lo anotado y de la importancia social de las variables analizadas, se ha considerado a este indicador social con una ponderación equivalente al 25% en cuanto a la repartición de los recursos fiscales.

- ✓ **Desempleo (U).**- El desempleo es un estado ignominioso del ser humano que no permite llevar al hogar los elementos necesarios para una vida digna, sino que produce una serie de consecuencias psicológicas (estrés, depresión, suicidios), familiares (violencia familiar, divorcios, maltrato psicológico) y sociales (delincuencia, alcoholismo, drogadicción) que alteran gravemente la vida de las personas.

Cuando los activos productivos de un país están inequitativamente distribuidos, la fuerza de trabajo de los miembros de un hogar, se convierten en el mayor activo que poseen las personas para conseguir una vida digna y escapar de la pobreza. Los diferentes estudios realizados por instituciones especializadas registran que el desempleo, los

bajos salarios y la inestabilidad en el trabajo, constituyen los principales problemas que enfrenta la sociedad actual.

Alrededor del mundo, el empleo ha sido reconocido como un derecho universal y un deber social. En Ecuador, la Constitución Política resalta el papel del Estado en la búsqueda de la reducción y eliminación del desempleo y subempleo, el mejoramiento de salarios y la incorporación del tema del empleo como objetivo económico y social permanente.

Cuando la demanda laboral de los sectores productivos urbanos y rurales no puede absorber la oferta laboral, aparece el desempleo como fenómeno económico. En este contexto, el desempleo se convierte en una variable dependiente del ritmo de crecimiento económico, del nivel y estructura de la inversión y del consumo de los agentes económicos de un país.

De acuerdo a estas consideraciones, el desempleo es un indicador fundamental a la hora de definir la propuesta de una nueva redistribución de los recursos fiscales en Ecuador por las implicaciones sociales y económicas que de él se derivan y que permiten que se le otorgue una ponderación del 25% al igual que el indicador anotado anteriormente.

- B. VARIABLE ECONÓMICA:** La idea de esta variable es considerar en cada provincia, el porcentaje que aporta, en relación a la recaudación de impuestos de sus tres principales rubros (IR-ICE-IVA), a nivel de toda la recaudación del país también se debería recibir ese porcentaje.
- ✓ **Recaudación Tributaria Provincial (T).**- Esta variable es muy importante en el presente estudio, puesto que la recaudación es la otra cara de la distribución que permite que, - dentro del análisis de la justicia redistributiva- se considere como parte importante de la ponderación, el valor que aportan los ciudadanos de una determinada provincia para definir el valor a redistribuirse. El esfuerzo y/o sacrificio impositivo que hace una provincia para contribuir al erario nacional, debe ser recompensado a la hora de la distribución espacial de los recursos.

En este sentido, se ha considerado una ponderación del 30% para esta variable que permita, además de recompensar a las provincias que más aportan, también redistribuir de mejor forma los recursos para que las provincias con más baja recaudación puedan

insertarse en un proceso de crecimiento económico que les permita en un futuro próximo, mejorar la recaudación tributaria.

Para ello se toma como base fundamental los tres principales rubros de representatividad en la recaudación, siendo encabezados por impuestos progresivos IR y regresivos IVA-ICE.

### **C. VARIABLE DEMOGRÁFICA:**

- ✓ **Población provincial (Pob).**- Se debe considerar que las provincias no son sino un espacio geográfico delimitado y que quienes lo habitan, o sea sus pobladores, serán en primera y última instancia los receptores de los beneficios de la redistribución. Por ello, la variable población no puede dejar de considerarse al momento de definir un modelo de redistribución equitativa de los recursos fiscales en Ecuador, ya que su magnitud definirá en cierta forma y en cierto porcentaje la cantidad a distribuirse por cada provincia. Si bien la población es un dato fundamental en el proceso de redistribución, se ha tomado en cuenta sus características antes que su número, por tal motivo a esta variable se le ha otorgado un peso específico del 20% dentro de este análisis.

Una vez realizada la ponderación y sustentación que se le otorga a cada una de las variables utilizadas dentro del modelo de federalismos fiscal, se procede en el siguiente apartado a obtener el nuevo modelo de retribución de las transferencias del GC, el cual se limita en un entorno de eficiencia y equidad.

#### **3.5.2. Modelo de Federalismo Fiscal aplicado a Ecuador.**

Una vez efectuado el procedimiento metodológico, mediante herramientas, estadísticas, se establece el nuevo modelo de simulación de Federalismo Fiscal, que otorga un nuevo mecanismo de redistribución de los recursos que el Gobierno Central Transfiere a los GADs Municipales, como se muestra en la tabla 4.4, a la izquierda se ubica la actual redistribución que el Gobierno Central realiza bajo los parámetros del COOTAD, y al costado derecho la propuesta de Federalismo Fiscal.

**Tabla 3. 4:** Nueva Redistribución del PGE hacia los GADs Municipales-2011

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y OTROS			NUEVA REDISTRIBUCIÓN (PROPUESTA DE FEDERALISMO FISCAL)		
Nº	PROVINCIAS	TOTAL MILES DE USD	Nº	PROVINCIAS	TOTAL MILES DE USD
1	PICHINCHA	402,95	1	PICHINCHA	335,44
2	GUAYAS	398,40	2	GUAYAS	245,28
3	MANABI	172,86	3	AZUAY	123,8
4	LOS RIOS	99,21	4	MANABI	103,77
5	AZUAY	85,8	5	LOS RIOS	82,12
6	LOJA	77,03	6	ESMERALDAS	81,28
7	EL ORO	75,91	7	PASTAZA	80,69
8	SUCUMBIOS	73,48	8	LOJA	77,26
9	TUNGURAHUA	66,51	9	EL ORO	76,7
10	CHIMBORATZO	62,42	10	CARCHI	74,14
11	MORONA SANTIAGO	62,4	11	IMBABURA	72,88
12	ESMERALDAS	61,41	12	TUNGURAHUA	69,01
13	COTOPAXI	51,68	13	CAÑAR	68,57
14	IMBABURA	49,63	14	ZAMORA CH.	65,81
15	ORELLANA	48,5	15	GALAPAGOS	64,71
16	NAPO	45,54	16	BOLIVAR	61,88
17	ZAMORA CHINCHIPE	38,89	17	SUCUMBIOS	58,98
18	CAÑAR	29,86	18	COTOPAXI	58,61
19	BOLIVAR	28,96	19	MORONA S.	54,46
20	PASTAZA	28,76	20	CHIMBORAZO	54,13
21	CARCHI	26,79	21	ORELLANA	49,27
22	GALAPAGOS	14,71	22	NAPO	42,91

**Fuente:** Elaboración propia, en base al Banco Central del Ecuador-Siise-SRI.

Bajo la aplicación de la propuesta del modelo de Federalismo Fiscal, se ratifica que la provisión de los bienes y servicios públicos, es realiza de manera más eficiente por parte de los gobiernos subnacionales, los cuales se relación de forma directa con las necesidades de cada uno de sus habitantes. Por ello, bajo los nuevos lineamientos de redistribución del Presupuesto General del Estado, hacia los GADs municipales, se ha considerado la participación de variables; sociales (PNBI, u) y económicas (t), con el fin de mejorar las condiciones de vida de cada uno de los segmentos de la población canalizando los recursos de tal manera que se realice una retribución más eficiente y equitativa entre cada una de las jurisdicciones. Observando la tabla 4.4, el cambio que se tiene en términos absolutos por cada provincia no demuestra una significancia consistente, pero si tienen mayor representatividad en términos relativos.

Por ende, la incidencia de cada una de las variables, en particular las sociales y recaudación tributaria producen un cambio significativo, en especial en las provincias que han obtenido una participación baja en las transferencias que el gobierno ha distribuido en el año 2011.

Por lo tanto la provincia de Galápagos bajo los parámetros de la redistribución base<sup>39</sup> se encuentra en la posición número 22 con un total de 14,710 miles USD, contrastándolo con el modelo de la redistribución de transferencias se posesiona en el lugar número 15, disimilitud que obtuvo, por su significativo aporte monetario en la variable recaudación tributaria per cápita de 173,25 miles USD, esto gracias al sector turístico fuerte caracterizador de esta región, no obstante el VAB por industria, en alojamiento y servicios de comida provoca que su tasa de crecimiento sea de 1,02% en relación al total de participación de este sector en el país. Asimismo la rama de actividad del transporte y almacenamiento aporta una tasa de 0,85% obteniendo las de mayor representatividad dentro del VAB.

Del mismo modo Carchi, se encuentra en la posición 21, registrando un monto de transferencia equivalente a 26,789 miles USD, en tanto con la nueva propuesta de redistribución se coloca en la posición número 10, con un valor de 74,136 miles USD, diferenciación, que se da por su alta tasa de desempleo que se ubica en el cuartil cuarto, asociado directamente por su bajo desarrollo económico y productivo, que no permite que su tasa de empleo se incentive, obteniendo la mayor tasa de participación redistributiva con respecto a esta variable. –Esto en relación a las 22 provincias analizadas-.

Referente a la provincia de Pastaza, se ubica en la posesión número 20 con un valor de 28,760 miles USD, mientras que bajo el nuevo mecanismo se sitúa en el lugar número 7 correspondiente a 80,68 miles USD, influencia directa, por su actividad petrolera la cual registra una participación en el VAB petrolero de 6,9%, traducido en un aporte significativo para la recaudación tributaria de 49,9% de participación del total de recaudación en el 2011, acentuándose entre los primeros cuantiles en materia de recaudación tributaria, de igual forma retribuyendo de manera similar.

En cuanto a la provincia de Bolívar, anteriormente se ubicó en el puesto 19 con una participación de 28,96 miles USD, ahora se encuentra en la posición 16 con 61,88 miles USD, diferencia debido a la alta participación en pobreza por necesidades básicas insatisfechas de 76,3%, acontecimiento que se hila por una alta área rural e ilimitado desarrollo de la provincia asociado a su ubicación geográfica, evidenciando que bajo la nueva retribución en términos absolutos presentarían mejoras monetarias permitiendo

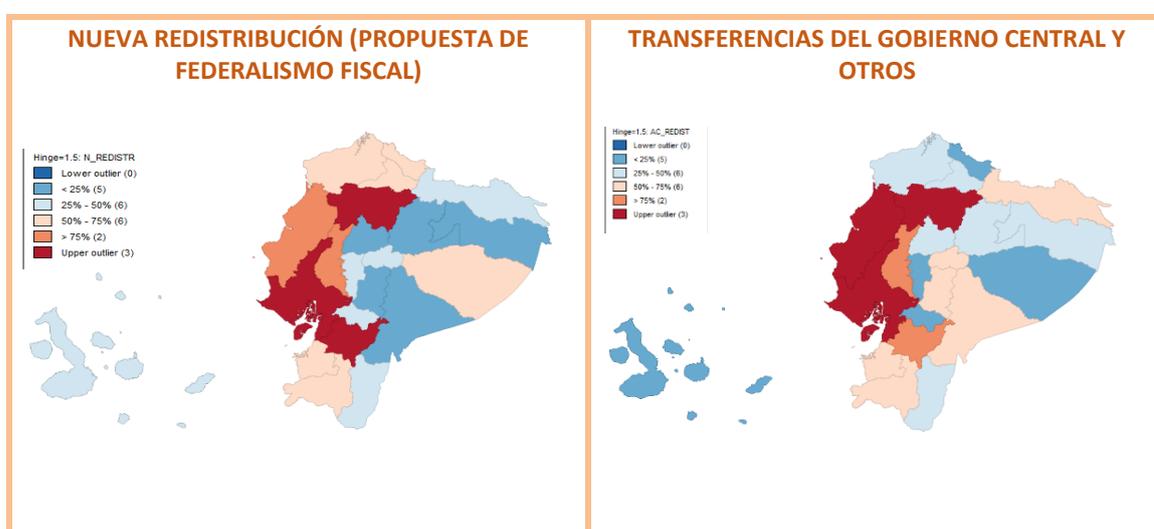
---

<sup>39</sup> Como redistribución base, se toma a la que Gobierno Central realiza bajo los parámetros del COOTAD, tomando como año el 2011.

emprender un desarrollo en capital humano, mismo que tiende a generar una importante influencia positiva en el crecimiento de la producción por habitante para posteriormente transformarse en un crecimiento económico.

En tanto las provincias que se encuentran en las primeras posesiones, dentro de las cuales no ha existido un cambio diferenciado en posesión, sino en términos monetarios se encuentran englobando las provincias de: Pichincha, Guayas, Azuay, Manabí y los Ríos situación que responde a factores como su entorno geográfico que han favorecido en gran medida al desarrollo y crecimiento económico, donde la actividad económica ha tendido a concentrarse en dichos territorios por factores como actividad industrial, capital humano, vías portuarias y aeroportuarias, que contribuyen a la generación de ramas de ocupación en empleo, siendo en gran medida la industria manufacturera la que ha conllevando a que sus aportes al fisco sean de igual forma significativos, por lo que su rubro es de igual forma el de mayor representatividad. La inversión ha sido el papel clave del potenciamiento de la mano de obra mejorando los procesos productivos, caracterizándose por la eficiencia, cualidad de un factor de modernización.

A continuación se presenta, el cambio proporcional que muestra cada una de las provincias, en su patrón de geoda; clasificándose en lower positivos las provincias que mantienen un comportamiento por encima del 75% del promedio nacional, en términos de transferencias, las jurisdicciones que perciben recursos superiores a la media nacional. No obstante en lower negativos, se encuentran las provincias que registran un comportamiento por debajo del 25% de la media nacional.



**Figura 4. 1:** Modelo de Federalismos Fiscal- Actual redistribución del Gobierno Central: 2006-2011.  
**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de finanzas (2006-2011)

Situándose a la derecha, la actual redistribución que el Gobierno Central emitió en el año 2011, ubicándose entre las de mayor participación en la retribución de recursos las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí, (lower positivos), en contraste en lower negativos están las provincias de Carchi, Bolívar, Cañar, Pastaza y Galápagos, situación que responde a factores económicos, demográficos y sociales, que no han permitido un desarrollo en estas regiones.

Con lo que respecta a la propuesta de Federalismo Fiscal, las provincias que la lideran la lista son Pichincha, Guayas y Azuay, patrón que se debe a sus altos porcentajes de participación en recaudación tributaria, población y de manera inversa con los indicadores sociales que se le otorgo el mayor porcentaje en la redistribución de los recursos, por ende su participación se asemeja en igual cuantía. En contraposición es decir en lower negativos lo tienen las provincias de Morona Santiago, Chimborazo, Cotopaxi, Napo, Orellana.

La finalidad de considerar estos nuevos indicadores y variables, es que dada la importancia del nuevo modelo de federalismo fiscal es potenciar la equidad social y lograr atender las necesidades más urgentes del segmento más pobre de la población, para mejorar sus condiciones de vida.

### **3.6. Consideraciones Finales**

Las diversas densidades poblacionales justifican en gran medida la desigualdad existente en las asignaciones presupuestarias a los GADs, sin embargo no se puede decir lo mismo en cuanto al alcance social procedente de éstas, de acuerdo a los resultados evidenciados en las provincias con mayor asignación presupuestaria no son precisamente los más deseables.

Se puede concluir que la variable recaudación tributaria, influye de manera directa en la redistribución de las transferencias que el Gobierno Central realiza a los GADs, permitiendo que su medida de ponderación alcance niveles óptimos en el caso de las provincias amazónicas, siendo la principal variable que aporta para el total del valor a redistribuirse, valor que permitirá un desarrollo local y de esta manera contribuir para que la autonomía fiscal en las provincias sea eficiente.

En lo referente a las variables sociales, se evidencia que estas aportan en gran medida a la retribución equitativa, con referencias reales de las necesidades sociales que emergen en cada una de ellas, con lo cual se pretende eliminar estas disimilitudes que se dan en nuestro territorio, atendiendo de manera eficientemente a cada sector.

Partiendo del principio: solidaridad, como eje fundamental en el desarrollo del patrón de los sistemas de federalismo fiscal, se puede concluir que este es un mecanismo que permite erradicar la desigualdad provincial existente en la economía ecuatoriana, tomando a consideración factores sociales que se encuentran íntimamente vinculados con la población, obteniendo una redistribución que permita corregir sus falencias en cada una de sus circunscripciones; desarrollando sus polos productivos que se traduce en un crecimiento entre sus sectores.

## COMENTARIOS FINALES

La aplicación adecuada de las teorías y métodos del Federalismo Fiscal, entendido éste como un verdadero sistema para impulsar el desarrollo y la distribución de bienes y servicios, de forma autónoma a través de una administración óptima, en la que los diferentes subniveles de gobierno se responsabilicen por la generación y asignación de los recursos adecuándolos a sus necesidades y con acciones concretas orientadas a alcanzar una mayor descentralización e independencia de las entidades gubernamentales, lo que permitiría atender de mejor forma los servicios más indispensables de la población dentro de un país con grandes desigualdades económicas, sociales y regionales como lo es el Ecuador, puesto que bajo este sistema se consigue una distribución más equitativa de los recursos y sobre todo con más conocimiento de la realidad, debido a que la administración pública descentralizada está más cerca de la problemática y puede ofrecer las soluciones de manera más efectiva e inmediata.

A pesar de los intentos descentralizadores que se han dado en el Ecuador desde los años noventa con la Ley de Modernización, Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Seccionales, posteriormente la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, recientemente con el importante paso dado en 2008 al ubicar a nivel constitucional los preceptos de la descentralización y finalmente con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD- y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, todavía no se ha logrado erradicar completamente el ancestral centralismo que ha tolerado Ecuador a lo largo de su historia lo que ha permitido que la economía nacional se organice alrededor de dos polos de desarrollo: Quito y Guayaquil que concentran la mayoría de los recursos del erario nacional así como también las recaudaciones procedentes de los impuestos. Sin embargo, la vigencia de estos cuerpos legales ha sentado las bases de un proceso de desconcentración que permite visualizar en el mediano y largo plazo un país más equitativo en cuanto a la generación y distribución de los recursos.

Dentro del proceso de modernización en el Estado Ecuatoriano, un punto a destacar es el sistema descentralizado, que forma parte de un estado federal, sistema que conservando su independencia pone en común un cumulo de intereses, apuntando a una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, procurando el bienestar de los ciudadanos, donde únicamente deben permanecer centralizadas aquellas atribuciones que garanticen la unidad del Estado. Logrando de esta manera priorizar detalladamente los problemas y por ende lograr metas eficaces, no solo en un contenido técnico y económico sino también político, permitiendo un reconocimiento de la diversidad de los pueblos que conforman

nuestra nación, otorgando un adecuado reparto de competencias y no como un todo homogéneo.

La combinación apropiada de los indicadores económico-sociales así como de las variables económicas y demográficas, permite a través de la metodología de la agrupación en cuartiles y la ponderación adecuada una mejor redistribución amparada en los principios del federalismo fiscal que permita asignar una mayor cantidad de recursos a las poblaciones que tienen mayores necesidades desde el punto de vista socioeconómico y -de igual manera- entregar más recursos a quienes hacen un mayor esfuerzo impositivo y tienen una mayor población que atender.

La redistribución que reciben los subniveles (municipios a nivel provincial) del Estado va ligada o relacionada con la descentralización de cada sub-gobierno, donde el grado de autonomía es lo que permite que varíe sus beneficios, ya que a medida de las necesidades el Estado actúa para la redistribución de los ingresos. Y en el caso de nuestro país en particular aún no se puede observar una equidad promulgada efectivamente ya sea por la desigualdad económica así como también la disparidad autónoma que aún existe.

La utilización de los indicadores sociales “Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas” y “Desempleo” en el cálculo de la redistribución de recursos fiscales por jurisdicción es una de las opciones más efectivas para lograr una distribución espacial equitativa de la renta nacional, puesto que son los indicadores más representativos que brindan una perspectiva clara y real de la situación socioeconómica investigada. El primero de ellos, el que mide la pobreza por necesidades básicas insatisfechas es considerado como el más apropiado para medir la “pobreza estructural” ya que evalúa las condiciones más estables en relación al nivel de vida alcanzado por un hogar; y el segundo referido al desempleo, por ser una condición deplorable del ser humano que no solo impide llevar al hogar los elementos necesarios para una vida digna sino también por las secuelas familiares, psicológicas y sociales que genera. La aplicación de esta metodología contribuye a mentalizar una distribución más equitativa de recursos, no solo para mejorar las actuales condiciones de vida, sino para generar mayores oportunidades para el futuro. Igualmente, no puede dejarse de lado la variable “Población”, puesto que son las personas y no el espacio geográfico, quienes en última instancia, reciben los beneficios de una distribución fiscal óptima.

Como es de conocimiento, las funciones del sector público son estabilización, distribución del ingreso y asignación de recursos, siendo esta última mejor efectuada por los gobiernos descentralizados, proporcionando niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los consumidores, por lo que, la aplicación de un Estado federado en la economía

ecuatoriana, imprime una compatibilidad con los sistemas económicos, que aseguren la producción y provisión de bienes y servicios públicos, posibilitando una mayor agilidad y eficacia en el aparato estatal legitimando la acción del Estado ante la sociedad, que posteriormente se transforma en un progreso técnico e innovación dando como resultado economías de escala, con transparencia y responsabilidad en la provisión de los mismos y eficiencia en el gasto.

Por lo tanto un estado federal contiene los mecanismos administrativos más eficientes con los que cuenta el mundo, donde se involucra al ciudadano en la toma de decisiones siendo una forma más dinámica para la administración pública de manera eficaz, basado en la autoeficiencia de los grupos sociales y la autonomía de los gobiernos que están a cargo de regir cada jurisdicción, mediante la creación de su propia forma de generar recursos y de concebir estabilidad económica con una correcta distribución y asignación.

## RECOMENDACIONES

En vista que Ecuador es un país que experimenta cambios la economía debe manejarse a medida que se genere una igualdad de derechos y una equidad en cuanto a redistribución, encaminándose a cumplir con lo establecido en la Constitución pero siempre cuidando el bienestar de la población e intereses del Estado en general.

Es necesario establecer una política de transferencias intergubernamentales, donde se considere la situación tanto económica como social acorde a los indicadores que muestra cada una de las provincias, permitiendo promover el desarrollo local, que posteriormente se traduce en un crecimiento económico que impulsa a los sectores productivos y finalmente se reflejan dentro de los rubros los de los ingresos municipales.

De acuerdo a los datos emitidos es necesario crear o implementar instrumentos fiscales en relación a la naturaleza y realidad local, de cada uno de los GADs municipales, evitando la correlación positiva de estos con las transferencias intergubernamentales, parámetros que deben ser claros y concisos, implementando un mecanismo de distribución equitativo, para contrarrestar las brechas de desigualdad y desequilibrio existente entre cada una de las jurisdicciones del país, permitiendo aportar al desarrollo local y reducción de la pobreza, el indicador de causalidad que conjuntamente con la tasa de desempleo y otras variables sociales ocasiona que el desarrollo de las provincias se retrase.

Las marcadas deficiencias de mercado no han permitido que nuestra economía ecuatoriana produzca una distribución equitativa del ingreso ni una distribución eficiente de los recursos, por lo que es necesario corregir o perfeccionar los medios y mecanismos para la asignación de recursos, incentivando a través de la administración fiscal un desarrollo regional y social más equitativo y dinámico, donde los gobiernos locales impulsen un mayor crecimiento respaldada por la constitución, garantizando que los recursos cumplan con los fines requeridos por cada sector económico.

La gran desigualdad social existente en Ecuador es una característica frustrante del bajo desarrollo económico que tiene el país, por lo que los gobiernos locales (provinciales) deben fortalecer su sistema financiero, salvaguardando sus ingresos propios, nacionalizando el gasto corriente y optimizando el gasto de capital, logrando ser menos dependientes de las transferencias que el gobierno central emite.

Los recursos presupuestarios para cumplir con la demanda de servicios públicos son muy requeridos por todos los gobiernos en cualquier nivel en que estos se encuentren, y en el caso del federalismo que plantea una autonomía sólida, se vuelve necesario que estos

recursos se generen con alto porcentaje de abundancia debiendo respaldarse en todos los medios posibles que los produzcan ya sean estos: capitales mineros, agrícolas o turísticos como fortalezas principales de obtención de recursos. Lo que nos lleva a proponer que se deben llevar a efecto mediadas por cada gobierno, que busquen los medios de producción con los cuales la población pueda generar sus propios recursos y los más apropiados para cumplir con todas sus necesidades.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Anderson, G. (2010). *Una Introducción Comparada al Federalismo Fiscal*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE . (2008). *CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR* . Alfaro Montecristi.
- Asamblea Nacional República del Ecuador* . (2008). Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de Asamblea Nacional República del Ecuador : [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Astudillo, M. (2004). *Conceptos basicos de Federalismo Fiscal*. Instituto de Investigaciones Económicas.
- Astudillo, M. (2004). *Las Relaciones Gubernamentales en México*.
- Barros, J. P. (Diciembre de 1997). *Comisión Económico para América Latina* . Recuperado el 10 de Julio de 2014, de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/7827/P7827.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Carrión, F. (2004). *Facultada Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2014, de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador: <http://www.flacso.org.ec/docs/artfcdescen.pdf>
- Castro, L., Aguilar, V., & Mayra Sáenz. (2013). *Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador 2001-2012*. Santiago de Chile: Publicación de la Naciones Unidas.
- Centro de Estudio Fiscales. (10 de Noviembre de 2011). *Scribd*. Recuperado el 03 de Diciembre de 2014, de Scribd: <https://es.scribd.com/doc/72254075/Politica-Economica>
- Conchas, E. A. (2001). *Finanzas Públicas de México*. Distrito Federal: Instituto Politécnico Nacional. Obtenido de Instituto Politécnico Nacional "La Técnica al Servicio de la Patria": <http://www.readbag.com/libros-publicaciones-ipn-mx-pdf-0329>
- David. (24 de Septiembre de 2011). *Blogspot*. Recuperado el 03 de Enero de 2015, de Blogspot: <http://estadisticapasoapaso.blogspot.com/>
- Feijóo, S. J. (2012). *Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: SEMPLADES. Obtenido de Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/SENPLADES-FINAL-AP.pdf>
- Finanzas, M. d. (s.f.). *Ministerio de Finanzas*. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de Ministerio de Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>

- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Flores, A. (2012). *Red de Justicia Fiscal en America Latina y el Caribe*. Recuperado el 3 de Junio de 2014, de Red de Justicia Fiscal en America Latina y el Caribe: <http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2012/11/AVANCES-DESCENTRALIZACI%C3%93N-FISCAL-EN-AM%C3%89RICA-LATINA-1.pdf>
- Flores, D. M. (05 de Noviembre de 2010). *Consortio de Universidades Mexicanas*. Recuperado el 18 de Octubre de 2014, de Consortio de Universidades Mexicanas: [http://deimamx.webcindario.com/catedra/PONENCIAS%20PARA%20CD/MESA\\_CONTABILIDAD%20Y%20FINANZAS/CONTAYFIN\\_P05.pdf](http://deimamx.webcindario.com/catedra/PONENCIAS%20PARA%20CD/MESA_CONTABILIDAD%20Y%20FINANZAS/CONTAYFIN_P05.pdf)
- Flores, M. D. (2002). Fiscalismo fiscal y asignación de Competencias: una perspectiva teórica. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 389-390. Obtenido de Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11101102.pdf>
- Flores, M. D. (Noviembre de 2002). *Instituto de Economía de Barcelona* . Recuperado el 20 de Noviembre de 2014, de Instituto de Economía de Barcelona : <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/212067ACT203.pdf>
- García, E. R. (2010). *Federalismo Fiscal en México* . Santiago de Querétaro : Publicación del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro. .
- Herbener, D. A. (2010). *El Federalismo y la Nueva Gobernanza Local*. Guayaquil: Larrea, Ortiz &Cía. Sociedad de Abogados.
- Martínez, E. E. (31 de Marzo de 2014). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Recuperado el 28 de Octubre de 2014, de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: [http://www.cefp.gob.mx/portal\\_archivos/convocatoria/pnfp2014/mencionhonorificapnfp2014.pdf](http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/mencionhonorificapnfp2014.pdf)
- Ministerio de Cordinación de la Polítca y Gobiernos Autónomos Descentralizados . (2011). *Transferencias del Presupuesto General del Estado* . Quito : V&M Gráficas .
- Ministerio de Finanzas . (s.f.). Recuperado el 15 de Octubre de 2014, de Ministerio de Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/>
- Ministerio de Finanzas . (2009). *INFORME DE TRANSFERENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS 2009*. Quito .
- Ministerio de Finanzas. (31 de Octubre de 2012). *Ministerio de Finanzas* . Recuperado el 07 de Diciembre de 2014, de Ministerio de Finanzas : <http://www.finanzas.gob.ec/2012/10/page/2/>
- Ministerio de Finanzas. (2014). Recuperado el 05 de Noviembre de 2014, de Ministerio de Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/que-es-el-sector-publico-2/>

- Ministerio de Finanzas. (s.f.). *Ministerio de Finanzas*. Recuperado el 10 de Octubre de 2014, de Ministerio de Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Madrid: Instituto de Administración Local.
- Ortíz Herbener, D. A. (2010). *El Federalismo y La Nueva Gobernanza Local*. Guayaquil: Larrea Ortiz & CÍA.
- Pérez, R., & Cantuña, F. (Noviembre de 2012). *Banco Central del Ecuador*. Recuperado el 15 de Agosto de 2014, de Banco Central del Ecuador: <http://contenido.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae61.pdf>
- Pigou. (1932). *The Economics of Welfare*. Londres: Mcmillan.
- Pigou, A. (1929). *Welfare and Economic Welfare*. London: Macmillan and Co.
- Propuesta Ciudadana, G. (Marzo de 2011). *La Descentralización Fiscal: Breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Recuperado el 03 de Noviembre de 2014, de Agenda Descentralista: [http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Descentralizacion\\_fiscal.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Descentralizacion_fiscal.pdf)
- Quezada, R. C. (Octubre de 2013). *Perspectivas desde la Ciencia*. Recuperado el Junio de 07 de 2014, de Perspectivas desde la Ciencia: <http://perspectivas.utpl.edu.ec/sites/default/files/images/pdf/Perspectivas%20OCTUBRE%202013%20RGB.pdf>
- Ramos, N. M. (2010). *Federalismo Fiscal en México*. Distrito Federal: UNAM.
- Ramos, N. M. (6 de Mayo de 2011). Dependencia e inequidad tributaria de los gobiernos estatales en México. *Diemensión Económica Instituto de Investigaciones Económicas*, 21-22. Recuperado el 15 de Octubre de 2014, de Diemensión Económica Instituto de Investigaciones Económicas: [http://rde.iiec.unam.mx/revistas/6/articulos/2/Dependencia\\_e\\_inequidad\\_tributaria.pdf](http://rde.iiec.unam.mx/revistas/6/articulos/2/Dependencia_e_inequidad_tributaria.pdf)
- Ricárdez, G. A. (16 de Mayo de 2005). *Universidad de las Américas Puebla*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2014, de Universidad de las Américas Puebla: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lec/zorrilla\\_r\\_ga/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lec/zorrilla_r_ga/capitulo1.pdf)
- Secretaría General Jurídica. (2010). *COOTAD*. Obtenido de COOTAD: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org.pdf)
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (s.f.). *Ecuador ama la vida- Secretarías Zonales*. Obtenido de Ecuador ama la vida- Secretarías Zonales: <http://www.planificacion.gob.ec/category/subsecretaria-zonales/>
- SEMPLADES. (2009). HACIA LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO . *RECUPERACIÓN DEL ESTADO NACIONAL* , 50.

SEMPLADES. (28 de Mayo de 2012). *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Recuperado el 30 de Noviembre de 2014, de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/REGISTRO-OFICIAL\\_DISTritos-Y-CIRCUITOS.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/REGISTRO-OFICIAL_DISTritos-Y-CIRCUITOS.pdf)

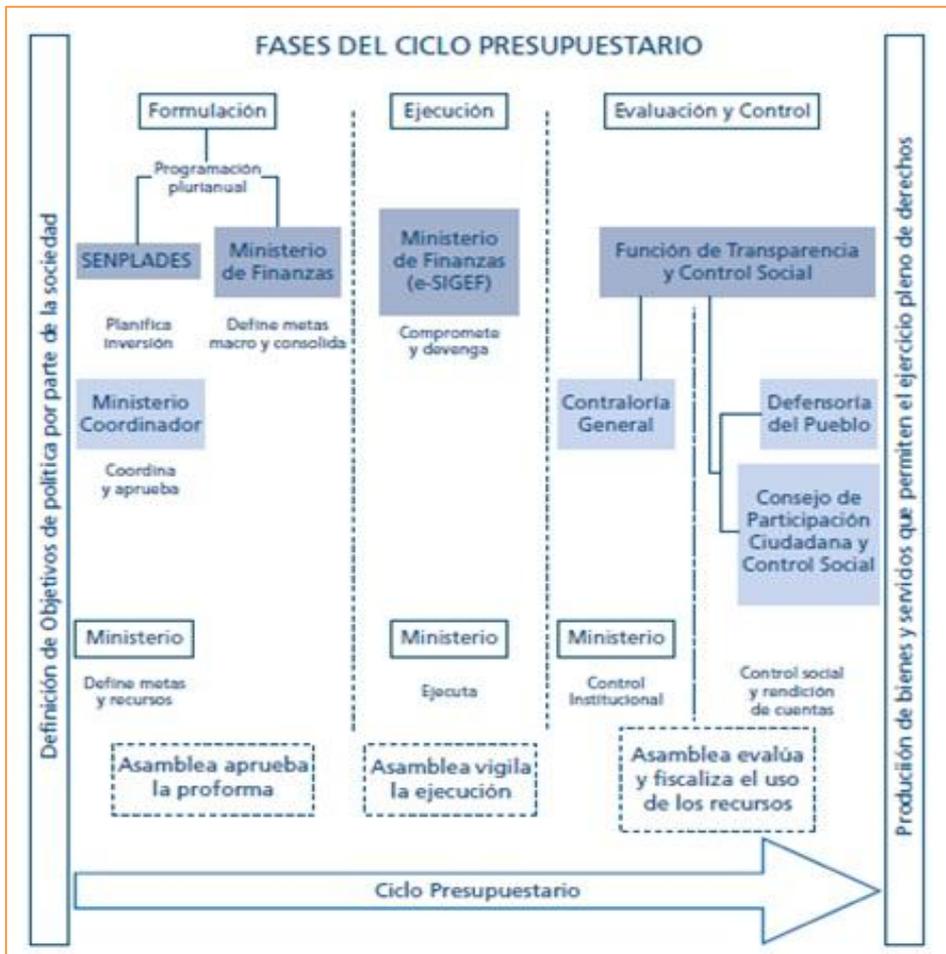
Serrano, C., & Acosta, P. (Enero de 2011). *Rimisp*. Obtenido de [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1359645988AndeanSystemofBasins.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1359645988AndeanSystemofBasins.pdf)

Suárez, L. A., & Poveda, C. M. (s.f.). *Universidad de Buenos Aires*. Obtenido de Universidad de Buenos Aires.

Tandazo, T. d. (Octubre de 2013). *Perspectivas desde la Ciencia* . Recuperado el 7 de Junio de 2014, de Perspectivas desde la Ciencia : <http://perspectivas.utpl.edu.ec/sites/default/files/images/pdf/Perspectivas%20OCTUBRE%202013%20RGB.pdf>

## ANEXOS.

### ANEXO 1.



**Figura Anexo 1:** Fases del ciclo Presupuestario.  
**Fuente:** Elaboración propia en base al Grupo Faro

## ANEXO 2.

Tabla Anexo 2. 1: Clasificador Presupuestario del sector Publico.

### CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO DE INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO

1. INGRESOS CORRIENTES
  - 1.1. IMPUESTOS
  - 1.2. SEGURIDAD SOCIAL
  - 1.3. TASAS Y CONTRIBUCIONES
  - 1.4. VENTA DE BIENES Y SERVICIOS
  - 1.7. RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS
  - 1.8. TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES
  - 1.9. OTROS INGRESOS
2. INGRESOS DE CAPITAL
  - 2.4. VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS
  - 2.7. RECUPERACION DE INVERSIONES
  - 2.8. TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL E INVERSION
3. INGRESOS DE FINANCIAMIENTO
  - 3.6. FINANCIAMIENTO PÚBLICO
  - 3.7. SALDOS DISPONIBLES
  - 3.8. CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR
  - 3.9. VENTAS ANTICIPADAS
5. GASTOS CORRIENTES
  - 5.1. GASTOS EN PERSONAL
  - 5.2. PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
  - 5.3. BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO
  - 5.6. GASTOS FINANCIEROS
  - 5.7. OTROS GASTOS CORRIENTES
  - 5.8. TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES
  - 5.9. PREVISIONES PARA REASIGNACIÓN
6. GASTOS DE PRODUCCION
  - 6.1. GASTOS EN PERSONAL PARA PRODUCCION
  - 6.3. BIENES Y SERVICIOS PARA PRODUCCION
  - 6.7. OTROS GASTOS DE PRODUCCIÓN
7. GASTOS DE INVERSIÓN
  - 7.1. GASTOS EN PERSONAS PARA INVERSIÓN
  - 7.3. BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN
  - 7.5. OBRAS PÚBLICAS
  - 7.7. OTROS GASTOS DE INVERSIÓN
  - 7.8. TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSIÓN
8. GASTOS DE CAPITAL
  - 8.4. BIENES DE LARGA DURACIÓN
  - 8.7. INVERSIONES FINANCIERAS
  - 8.8. TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL
9. APLICACIONES DEL FINANCIAMIENTOS
  - 9.6. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
  - 9.7. PASIVO CIRCULANTE
  - 9.8. OBLIGACIONES POR VENTAS ANTICIPADAS DE PETRÓLEO
  - 9.9. OTROS PASIVOS

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerios de Finanzas del Ecuador (2014)

### ANEXO 3.

**Tabla Anexo 3. 1: Competencias a Nivel de Gobierno**

COMPETENCIAS CONSTITUCIÓN 2008			
REGIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PARROQUIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificar el desarrollo regional y formular los planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.</li> <li>Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.</li> <li>Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.</li> <li>Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.</li> <li>Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.</li> <li>Fomentar las actividades productivas regionales.</li> <li>Fomentar la seguridad alimentaria regional.</li> <li>Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificar el desarrollo provincial y formular los planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.</li> <li>Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.</li> <li>Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.</li> <li>La gestión ambiental provincial.</li> <li>Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.</li> <li>Fomentar la actividad agropecuaria.</li> <li>Fomentar las actividades productivas provinciales.</li> <li>Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificar el desarrollo cantonal y mediante la articulación de planificación nacional, regional, provincial y parroquial.</li> <li>Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.</li> <li>Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.</li> <li>Prestar los servicios públicos.</li> <li>Crear, modificar o suprimir ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.</li> <li>Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.</li> <li>Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.</li> <li>Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón.</li> <li>Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.</li> <li>Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.</li> <li>Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.</li> <li>Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.</li> <li>Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.</li> <li>Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia.</li> <li>Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.</li> <li>Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.</li> <li>Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.</li> <li>Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.</li> <li>Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</li> <li>Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución del 2008

## ANEXO 4.

Tabla Anexo 4. 1: Funciones de los Niveles de Gobierno según COOTAD.

FUNCIONES SEGÚN COOTAD			
REGIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	PARROQUIAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ejecutar una acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley</li> <li>✓ Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas regionales, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley</li> <li>✓ Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio.</li> <li>✓ Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional.</li> <li>✓ Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.</li> <li>✓ Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley; y, en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, subsidiaridad,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</li> <li>✓ Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</li> <li>✓ Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial.</li> <li>✓ Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.</li> <li>✓ Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiaridad, participación y equidad.</li> <li>✓ Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</li> <li>✓ Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</li> <li>✓ Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.</li> <li>✓ Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal.</li> <li>✓ Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.</li> <li>✓ Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</li> <li>✓ Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</li> <li>✓ Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial.</li> <li>✓ Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas</li> <li>✓ públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.</li> <li>✓ Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley.</li> <li>✓ Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia.</li> <li>✓ Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados.</li> <li>✓ Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>participación y equidad.</li> <li>✓ Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial.</li> <li>✓ Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias</li> <li>✓ Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.</li> <li>✓ Las demás funciones que determine su estatuto de autonomía en el marco de la Constitución y este Código.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados.</li> <li>✓ Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias.</li> <li>✓ Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia.</li> <li>✓ Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales.</li> <li>✓ Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.</li> <li>✓ Las demás establecidas en la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>subsidiariedad, participación y equidad.</li> <li>✓ Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la reacción y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo.</li> <li>✓ Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;</li> <li>✓ Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal.</li> <li>✓ Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.</li> <li>✓ Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales.</li> <li>✓ Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios.</li> <li>✓ Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización.</li> <li>✓ Crear y coordinar los consejos de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>bienes y servicios públicos.</li> <li>✓ Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad.</li> <li>✓ Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución.</li> <li>✓ Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.</li> <li>✓ Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario.</li> <li>✓ Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.</li> <li>✓ Las demás que determine la ley.</li> </ul>
--	--	---	---

seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.

- ✓ Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.
- ✓ Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad.
- ✓ Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón.
- ✓ Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana.

**Fuente:** Elaboración propia en base al COOTAD 2010

## ANEXO 5.

**Tabla Anexo 5. 1:** Leyes de transferencias (2007)

CONCEPTO
LEY DEL 15%
FONDO DE DESARROLLO SECCIONAL
2% DE INGRESOS NETOS PARA CAPITALS DE PROVINCIA
FONDO DE INVERSION MUNICIPAL-BEDE
FONDO DE SALVAMENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL
IMPUESTO A LAS TELECOMUNICACIONES
FONDO DE VIALIDAD DE LA PROVINCIA DE LOJA
FONDO DE DESARROLLO PROVINCIAL
DONACIONES 25% IMPUESTO A LA RENTA
CUMPLIMIENTO DISPOSICION DECIMOCUARTA DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA
COMPENSACION LEY 40 (PETROLEO)
COMPENSACION LEY 122 (PETROLEO)

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de finanzas (2006-2011)

**Tabla Anexo 5. 2:** Leyes de transferencias (2008-2010)

CONCEPTO
LEY DEL 15%
FONDO DE DESARROLLO SECCIONAL
2% DE INGRESOS NETOS PARA CAPITALS DE PROVINCIA
FONDO DE INVERSION MUNICIPAL-BEDE
FONDO DE SALVAMENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL
IMPUESTO A LAS TELECOMUNICACIONES
FONDO DE VIALIDAD DE LA PROVINCIA DE LOJA
FONDO DE DESARROLLO PROVINCIAL
DONACIONES 25% IMPUESTO A LA RENTA
COMPENSACION LEY 40 (PETROLEO)
COMPENSACION LEY 122 (PETROLEO)
CONVENIOS SECTORIALES
1% OPERACIONES DE CREDITO
PROGRAMA DE SANEAMIENTO AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO-PROMADEC
PROGRAMA PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO PROVINCIAL-PRODEPRO
LEY 47 (5% DE FACTURACIÓN DE ENERGIA)
TRANSFERENCIAS A JUNTAS PARROQUIALES

**Fuente:** Elaboración propia en base al Ministerio de finanzas (2008-2011)

## ANEXO 6.

**Tabla Anexo 6. 1:** Ponderación por variable a redistribuirse.

<b>DESEMPLEO</b>	<b>25%</b>	<b>500,42</b>	
Cuartil 1	1,65%	8,26	
Cuartil 2	6,02%	30,13	
Cuartil 3	16,18%	80,97	
Cuartil 4	76,15%	381,07	

<b>PNBI</b>	<b>25%</b>	<b>500,42</b>	
Cuartil 1	20,51%	102,64	
Cuartil 2	21,40%	107,09	
Cuartil 3	25,15%	125,86	
Cuartil 4	32,94%	164,84	

<b>RECAUDACIÓN</b>	<b>30%</b>	<b>600,50</b>	
Cuartil 1	6,17%	60,75	
Cuartil 2	7,86%	189,00	
Cuartil 3	9,91%	59,54	
Cuartil 4	76,06%	191,10	

<b>POB</b>	<b>20%</b>	<b>400,34</b>	
Cuartil 1	4,27%	17,09	
Cuartil 2	8,33%	33,35	
Cuartil 3	17,09%	68,42	
Cuartil 4	70,31%	281,48	

**Fuente:** Elaboración Propia en base al BCE-Siise-SRI.

## ANEXO 7.

**Tabla Anexo 7. 1:** Retribución de las variables de acuerdo a las ponderación por variable a redistribuirse.

PROVINCIAS	U	PNBI	POB	T/POB	TOTAL
AZUAY	27,00	16,40	20,68	59,71	123,80
BOLIVAR	26,28	25,92	5,33	4,34	61,88
CAÑAR	28,02	22,89	6,54	11,11	68,57
CARCHI	43,02	19,43	4,78	6,91	74,14
CHIMBORAZO	10,03	22,59	13,32	8,19	54,13
COTOPAXI	14,70	25,51	11,89	6,51	58,61
EL ORO	26,89	20,79	17,45	11,58	76,70
ESMERALDAS	32,81	26,60	15,51	6,36	81,28
GALAPAGOS	0,00	17,66	0,73	46,31	64,71
GUAYAS	40,41	19,84	106,14	78,89	245,28
IMBABURA	31,53	18,41	11,57	11,38	72,88
LOJA	33,65	20,99	13,04	9,58	77,26
LOS RIOS	27,48	27,01	22,60	5,03	82,12
MANABI	27,18	26,09	39,78	10,71	103,77
MORONA S.	16,58	25,68	4,30	7,90	54,46
NAPO	4,31	26,70	3,01	8,89	42,91
ORELLANA	4,34	28,88	3,96	12,09	49,27
PASTAZA	41,23	23,68	2,44	13,35	80,69
PICHINCHA	21,68	11,38	74,82	227,56	335,44
SUCUMBIOS	14,46	29,56	5,13	9,83	58,98
TUNGURAHUA	12,91	19,36	14,66	22,09	69,01
ZAMORA CH.	15,91	25,07	2,65	22,17	65,81

Fuente: Elaboración Propia en base al BCE-Siise-SRI.