

Gestión presupuestaria y competencias de los GAD

Soraya Jarrín Feijó*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

sjfrjolita@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0003-4281-9858>

Antecedentes

En el Ecuador,¹ el reconocimiento político a las provincias y municipios inició a mediados de los años sesenta, con la promulgación de la Ley de Régimen Municipal,

* Ingeniera en Economía y Finanzas por Escuela Politécnica Nacional-Ecuador; Licenciada en Economía y Gestión por la Universidad Jean Monnet-Francia; Especialista Superior en Tributación por la Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador. Se ha desempeñado como Consultora con organismos internacionales, Asesora y Subdirectora de Apoyo Regional en el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; Gerente de Asistencia Técnica en el Banco de Desarrollo; Asesora en el Ministerio de Finanzas; Asesora en el Ministerio Coordinador de Política Económica; Asesora, Directora de Descentralización Fiscal en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

1 El Ecuador se convirtió en Estado plenamente independiente en 1830, cuando la Convención Nacional de Riobamba sancionó el primer texto constitucional propiamente ecuatoriano. Guayaquil y Cuenca rechazaron mantener el nombre de la Real Audiencia de Quito y, debido al impacto que tuvo la misión geodésica francesa que se llevó a cabo en el siglo XVIII (Alcántara Sáez, 2013, p. 407), decidieron, en esta primera constitución, adoptar el nombre del país como “Estado del Ecuador”. Esta división en provincias de la joven República, conformó regiones perfectamente delimitadas por características socioculturales, económicas y políticas, que llegan a marcar la política hasta nuestros días (Alcántara, 2013, p. 407). Varias referencias a lo largo del siglo XX señalan a Guayaquil como el centro económico y comercial del país gracias al sector agroexportador, mientras Quito concentra a las instituciones del Estado. En este sentido, “las políticas centralistas determinaron una organización territorial definida alrededor del Estado central como eje jerárquico a partir del cual se articularía el resto del territorio, produciéndose un desarrollo focalizado en tres grandes ciudades, Quito, Guayaquil y Cuenca, alrededor de las cuales se configuró todo el aparato estatal y su institucionalidad” (Molina Morte, 2015, p. 88). Esta concentración de inversión y obras con presupuesto estatal en las tres grandes ciudades del Ecuador relegó el desarrollo de otras provincias en el país, en especial la región Amazónica, la cual, al inicio de la vida republicana, no tenía vías de acceso adecuadas, estaba escasamente poblada y su desarrollo económico era abismalmente inferior a las otras regiones del país.

de 1966, en donde se señalaron los principios de autonomía y descentralización, y la administración independiente de los recursos (Serrano y Acosta, 2011, p. 5); y, la aprobación de la Ley de Régimen Provincial, de 1969, la cual consideraba al consejo provincial como una institución con personería jurídica de derecho público, autónoma y representante de la provincia. La Ley de Régimen Municipal de 1971, definió a los municipios como sociedades políticas autónomas, con personería jurídica de derecho público y con capacidad suficiente para realizar los actos jurídicos que requiera para cumplir con sus fines (Molina Morte, 2015, pp. 88, 89).

Posterior a la promulgación estas primeras leyes municipales y provinciales, Molina Morte (2015, pp. 87, 88) señala tres secuencias o rondas de políticas descentralizadoras en el Ecuador: Primera (1979-1989): consolidación de la descentralización política; Segunda (1989-1997): descentralización fiscal; y, Tercera (1997 y 1998): descentralización administrativa y consolidación constitucional. Molina Morte (2015, p. 88) considera que esta periodización incluye las tres categorías de descentralización: política, fiscal y administrativa, las cuales quedaron establecidas en la Constitución de 1998, por lo que se puede considerar que ese año finaliza el primer ciclo de descentralización en el Ecuador.

El segundo ciclo de políticas de descentralización inicia con la Constitución de 2008, a través de diferentes instituciones y normativas que se implementan hasta la actualidad. Dicha Constitución “conforma un nuevo modelo de descentralización fundamentado en una transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con sus respectivos recursos” (Molina Morte, 2015, p. 123). Podemos afirmar que el proceso de descentralización en el Ecuador se divide en dos períodos: el primero, desde 1966 hasta 1998, que concluye con la denominada *descentralización a la carta* de la Constitución de 1998; mientras que el segundo período, dominado por la Constitución de 2008, el cual podemos denominar *descentralización obligatoria*.

Hoy en día, según información del último Censo de Población y Vivienda 2022, la provincia con menor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es Pichincha con un 15,87 %, mientras que la provincia con mayor NBI es Orellana con 68,69 %. En otras palabras, mientras en una provincia el 84,13 % de la población tiene sus necesidades básicas insatisfechas, en otra tan solo el 31,31 % cumple con esta condición. Cabe mencionar también que las provincias donde menos de la mitad de la población cubre sus necesidades básicas, se encuentran en la Amazonía o tienen un fuerte componente de población indígena, afrodescendiente, montubia o rural. De forma que el índice de NBI supera más del cincuenta por ciento en Orellana (68,79 %), Morona Santiago (65,41 %), Esmeraldas (62,97 %), Napo (61,71 %), Los Ríos (61,38 %), Manabí (60,62 %), Sucumbíos (59,23 %), Bolívar (58,56 %), Pastaza (52,53 %) y Zamora Chinchipe (50,10 %). Si desde otro punto de vista, consideramos en qué provincias la cobertura de necesidades básicas ha crecido en mayor proporción tenemos a Cañar (28,27 pp), Sucumbíos (27,82 pp), Santo Domingo (27,66 pp), Cotopaxi (26,50 pp) y Tungurahua (25,46 pp); mientras que las provincias que en menor medida han cerrado brechas de necesidades básicas son: Morona Santiago (10,15 pp), Esmeraldas (15,33 pp), Orellana (16,32 pp), Manabí (16,72 pp), Pastaza (16,75 pp), entre 2010 y 2022.

Descripción del problema

El problema que abordaremos es cómo reducir las brechas económicas y sociales existentes tanto dentro de los gobiernos subnacionales del Ecuador como entre estos y sus poblaciones. Esto se logrará mediante el análisis de las alternativas de gestión presupuestaria y las competencias de estos gobiernos, con el objetivo de mejorar nuestra democracia y contribuir a una mayor paz social.²

Marco conceptual

Descentralización

En los últimos treinta años, “las reformas descentralizadoras se han extendido por todo el mundo, cambiando décadas de prácticas políticas y económicas centralizadas, así como la forma en que estudiamos la política” (Falleti, 2005, p. 327) a closer examination of the consequences of decentralization across countries reveals that the magnitude of such change can range from substantial to insignificant. In this article, I propose a sequential theory of decentralization that has three main characteristics: (1. En este punto, es preciso definir el concepto de descentralización que será utilizado a lo largo de la presente investigación:

La descentralización es un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de niveles superiores a niveles inferiores de gobierno en el contexto de un tipo específico de Estado. (Falleti, 2005, p. 328)

2 El Ecuador es un país étnicamente diverso, donde habitan nacionalidades indígenas, pueblos montubios y afro-descendientes. Si bien en los censos y encuestas la mayor parte de la población se considera *mestiza* (77,5 %, según el censo de 2023), no podemos pasar por alto que, para obtener información estadística sobre pertenencia étnica en el país, se utiliza un sistema de *auto-identificación*, en donde cada persona se identifica a sí misma con cierto grupo étnico. Por tanto, hay que esperar que estos datos no se ajusten totalmente a la realidad, en consecuencia, se estima que la población indígena (7,7 %, según el censo de 2023), en particular, es mayor a la señalada históricamente en los censos, toda vez que, debido a la discriminación, marginalización, segregación y racismo, muchas personas indígenas prefieren auto-identificarse como *mestizas*, lo cual también responde al concepto de *blanquitud*, desarrollado por Bolívar Echeverría, cuya función es “facilitar el predominio de la forma-valor capitalista sobre las diversas formas naturales que se le oponen” (García, 2015, p. 83), en este sentido, la *blanquitud* es producto de las relaciones de dominio impuestas desde un universal *noratlántico* al resto del sistema-mundo, en especial a los Estados del denominado *sur global*, con el propósito de legitimar las conductas que se apegan a los objetivos y valores de la civilización regida por el capital, en la cual no cabe la multiculturalidad ni la disidencia.

El *tipo de autoridad transferida*, en el marco de la descentralización, se refiere a las siguientes categorías (Falleti, 2005, p. 329).

- *Descentralización administrativa*: comprende el conjunto de políticas que transfieren a los gobiernos *subnacionales* la administración y prestación de servicios sociales como la educación, la sanidad, el bienestar social o la vivienda [...].
- *Descentralización fiscal*: se refiere al conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Las políticas de descentralización fiscal pueden adoptar distintas formas institucionales, como el aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación de competencias fiscales que antes eran nacionales.
- *Descentralización política*: es el conjunto de enmiendas constitucionales y reformas electorales diseñadas para abrir nuevos espacios —o activar espacios ya existentes pero latentes o ineficaces— para la representación de los poderes subnacionales. Las políticas de descentralización política están diseñadas para devolver autoridad política o capacidades electorales a los actores subnacionales.³

Relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización

Las relaciones intergubernamentales se refieren al “tipo de relaciones que tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno” (Cortés, 2013, p. 325). En el Ecuador, dicha institucionalidad consta en la Constitución de 2008 y en el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), principalmente. Como instrumentos de gobierno tenemos los planes y estrategias de descentralización, planes nacionales de desarrollo, resoluciones del Consejo Nacional de Competencias, entre los principales.

En el Ecuador, podemos agrupar los tres niveles de gobierno de la siguiente manera: gobierno central (función ejecutiva), gobierno intermedio (regional) y gobierno local (provincias, cantones y parroquias rurales). Sin embargo, hasta la actualidad, no se han conformado GAD regionales en el país, dejando un vacío en el nivel intermedio. Si bien se podría considerar que el nivel intermedio de gobierno ha sido asumido por los GAD provinciales, estos no cuentan con herramientas necesarias para esta función. En este sentido, las competencias de los GAD regionales no han sido asumidas

³ Ejemplos de este tipo de reformas son la elección popular de alcaldes y gobernadores que en períodos constitucionales anteriores eran designados, la creación de asambleas legislativas subnacionales o las reformas constitucionales que refuerzan la autonomía política de los GAD.

plenamente por otros niveles de gobierno, por tanto, existe una desconexión entre el gobierno central y los GAD, especialmente con los municipios pequeños y GAD parroquiales que tienen poca o nula influencia política.

El objeto de establecer un nivel intermedio de gobierno es evitar la fragmentación territorial, sin embargo, existen otros mecanismos para integrar niveles de gobierno locales, tales como las mancomunidades o las circunscripciones territoriales de nacionalidades y pueblos indígenas. Si bien se han conformado varias mancomunidades y consorcios a nivel nacional, ya sea para gestionar la cooperación internacional, fomento productivo, sistema vial, medio ambiente, sistemas de riego, cuencas y micro cuentas, turismo, residuos sólidos, entre otros, los resultados obtenidos han sido discretos, tal como lo señala el Informe de Evaluación de Mancomunidades y Consorcios 2018 del CNC. Al igual que los GAD regionales, al momento no se han conformado circunscripciones territoriales de nacionalidades y pueblos indígenas.

Es conveniente, en este punto, recomendar una evaluación del proceso de descentralización desde la aprobación de la Constitución de 2008. Es pertinente reforzar la propuesta de un nivel intermedio de gobierno como solución a la hiper-fragmentación territorial que sufrió el Ecuador en los años noventa. Otro análisis relevante es el rol que cumplen los GAD parroquiales rurales, que dependen casi completamente de las transferencias del gobierno central y carecen de herramientas para generar sus propios recursos. Asimismo, no cuentan con capacidades necesarias para cumplir sus funciones y competencias. Esta evaluación podría considerar la gobernanza multinivel, abordando las relaciones que se desarrollan entre diferentes niveles de gobierno “en el sentido de estudiar los diferentes actores que interactúan en el proceso de gestión pública y toma de decisiones, ampliando el espectro de análisis en tanto considera procesos formales e institucionales así como procesos informales y no regulados” (Cortés, 2013, p. 325).

En el caso ecuatoriano, las relaciones intergubernamentales mantienen un modelo de *autoridad dominante o inclusiva*,⁴ ya que el proceso de descentralización,

4 Las relaciones intergubernamentales pueden analizarse desde tres modelos principales: de autoridad coordinada (autonomía), de autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y de autoridad igual o superpuesta (negociación). La *autoridad coordinada* “se caracteriza por una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente del nivel intermedio y del nacional. El nivel local, por definición, está dentro del nivel intermedio debido a la dependencia que establece con este” (Cortés, 2013, p. 329). La *autoridad inclusiva* mantiene “unas relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y este a su vez del nivel nacional” (Cortés, 2013, p. 329), en este modelo, la autoridad se ejerce de arriba hacia abajo y la incremento del poder de uno de los niveles reduce el poder de los demás. Finalmente, la *autoridad superpuesta* presenta una relación interdependiente y negociada, es decir, que existen “operaciones

autonomía y transferencia de competencias y recursos se realiza de arriba hacia abajo, es decir, la función ejecutiva mantiene (o mantuvo) el liderazgo en el proceso, estableciendo la descentralización *obligatoria* y *progresiva*. En consecuencia, la transferencia real de competencias depende de las concesiones de poder de la función ejecutiva a los niveles intermedios y locales. De igual manera, la asignación de competencias a los GAD ha tenido un bajo nivel de negociación y muchas veces no han estado acompañadas de recursos necesarios o fortalecimiento de capacidades de los GAD para su efectivo cumplimiento.

Análisis de la situación

Normativa

La Constitución de 2008 establece entre los deberes primordiales del Estado el “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Constitución, 2008, art. 3). El Título V, denominado “Organización Territorial del Estado”, desarrolla las líneas que debe seguir el proceso de descentralización.

El art. 238 de la Constitución de 2008, instituye las categorías de descentralización en el Ecuador, estas son, política, administrativa y financiera. El art. 239 señala que el régimen de los GAD se regirá por el COOTAD, mismo que “establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio [...] con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera”, asimismo:

Desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. (COOTAD, 2010, art. 1)

En cuanto a la *descentralización política*, la Constitución determina que los GAD regionales, provinciales, cantonales y distritos metropolitanos, tendrán facultades legislativas, mientras que las juntas parroquiales tendrán facultades reglamentarias. Asimismo, todos los GAD tendrán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (Constitución, 2008, art. 240). Los GAD tienen la

gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno” (Cortés, 2013, p. 330), por tanto, existe “autonomía para decisiones que solo le competen a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones” (Cortés, 2013, p. 330).

facultad de planificar el desarrollo de sus territorios y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, articulados con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial (Constitución, 2008, art. 262).

La *descentralización administrativa*, en la Constitución de 2008, establece competencias exclusivas para cada uno de los niveles de gobierno. Sobre la descentralización administrativa, el COOTAD señala las funciones de cada uno de los niveles de gobierno (COOTAD, 2010, arts. 31, 41, 54, 64, 84), así como las competencias exclusivas de los GAD, en concordancia con la Constitución (COOTAD, 2010, arts. 42, 55, 65, 85). El principal aporte de la reforma territorial del Estado, iniciada en 2008, es que, a diferencia del modelo anterior, define de manera clara las responsabilidades de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno. Para ello, la Constitución y el COOTAD introdujeron un mecanismo de asignación de competencias de carácter obligatorio y progresivo. Así, se pretendía eliminar la discrecionalidad que caracterizaba al modelo “uno a uno” y homogeneizar las competencias a asumir por los GAD en un mismo nivel. Otra característica del mecanismo de asignación de competencias vigente es su carácter definitivo, eliminando así la posibilidad de que los GAD opten por renunciar a las responsabilidades de gobierno que se les asigne (Cassou *et al.*, 2016, p. 13).

En cuanto a la *descentralización fiscal*, la Constitución de 2008 determina que las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos, por tanto, no habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes (Constitución, 2008, art. 273). Por otra parte, los GAD generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado (art. 270). Según el art. 171 del COOTAD, los GAD cuentan con los siguientes recursos financieros: 1) Ingresos propios de la gestión,⁵ 2) Transferencias del Presupuesto General del Estado,⁶ 3) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones,⁷ 4) Participación en las rentas de

5 Los GAD regionales, provinciales, metropolitanos y municipales son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia. Sus ingresos propios provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; de la venta de bienes y servicios; de la renta de inversiones y multas; de la venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; de rifas, sorteos, entre otros ingresos. Los GAD parroquiales rurales se beneficiarán de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobierno. Solo los GAD regionales podrán organizar loterías para generar ingresos propios (COOTAD, art. 172).

6 Las transferencias del presupuesto general del Estado (PGE) son asignaciones provenientes de ingresos permanentes y no permanentes, de recursos que corresponden al costeo de las competencias a ser transferidas, y de los recursos transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, que se realizan a los GAD de acuerdo a la Constitución y a la ley (COOTAD, art. 173).

7 Son los fondos recibidos sin contraprestación del sector interno o externo, que pueden provenir del sector público, privado, o externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable (COOTAD, art. 174).

la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables,⁸ y 5) Recursos provenientes de financiamiento.⁹

Como mencionamos anteriormente, el COOTAD es el instrumento legal que establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio y define el proceso de descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (art. 105). Según el COOTAD, mediante:

La descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los GAD y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía. (art. 106)

Asimismo, en su art. 29, el COOTAD señala tres funciones integradas para el ejercicio de cada GAD: “a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social”.

8 Se trata de recursos que se transfieren a los GAD en cuyas circunscripciones se explotan o industrializan recursos no renovables. Son independientes de las inversiones orientadas a la restauración de la naturaleza. Los recursos transferidos provienen de las rentas que percibe el Estado por tales actividades (COOTAD, art. 175).

9 Son fuentes adicionales de ingresos que los GAD pueden obtener a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores (COOTAD, art. 176).

Los GAD gozan de autonomía¹⁰ política,¹¹ administrativa¹² y financiera,¹³ y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (Constitución, 2008, art. 238). Asimismo, tienen facultades legislativas y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Situación actual

Establecido el marco conceptual y analizada la legislación vigente sobre descentralización podemos aproximarnos a la situación en la que actualmente se encuentra el proceso de descentralización en el país. El Ecuador cuenta con 23 gobiernos provinciales, un régimen especial de gobierno (Galápagos), 221 gobiernos cantonales y 823 gobiernos parroquiales rurales.¹⁴ Hasta la presente fecha, no se han establecido GAD regionales ni circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias en el Ecuador. Es importante señalar la particularidad de las regiones, que tienen competencias asignadas por la Constitución y la Ley, así como potestades tributarias respecto a impuestos;¹⁵ y la facultad de crear

-
- 10 Corresponde a la autonomía política, administrativa y financiera, y comprende el derecho y la capacidad efectiva de los 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 debe ejercerse de manera responsable y solidaria y en ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional (COOTAD, art. 5).
 - 11 Es la capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes con su historia, cultura y características propias. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto, y el ejercicio de la participación ciudadana (COOTAD, art. 5).
 - 12 Consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley (COOTAD, art. 5).
 - 13 El art. 5 del COOTAD define a la autonomía financiera como el derecho de los GAD a recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado (PGE), así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Además, el art. 217 del COOTAD determina que, con el producto de todos sus ingresos y rentas, cada GAD formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se atenderán todos sus gastos.
 - 14 <https://bit.ly/3BcNDvD>
 - 15 Impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados e impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al

tasas y contribuciones especiales de mejoras acorde a sus competencias (COOTAD, 2010, art. 177), sin embargo, no se han constituido gobiernos regionales en el país.

El COOTAD, en su art. 22 ‘Requisitos’, señala que “[p]ara la creación de cantones se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal [...]”, sin embargo, en el censo nacional de 2022, encontramos 151 cantones que no cumplen con este requisito señalado en el COOTAD, siendo Manabí, Loja y Azuay las provincias con mayor número de cantones en esta categoría. No está por demás señalar que, por motivos de migración interna y externa, dichos cantones pudieron haber sufrido importantes reducciones en su población, ya que Loja y Azuay han sido provincias que históricamente han tenido alta migración.

De la información recabada, solo existe un Plan Nacional de Descentralización para el período 2012-2015, elaborado por el Consejo Nacional de Competencias (CNC) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cuyos objetivos estratégicos son: garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y, garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.

En el documento “Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017” (CNC, 2016), se realiza una evaluación del Plan Nacional de Descentralización (PNDz) 2012-2015, en el cual se señalan el cumplimiento del PNDz. Posteriormente, el CNC elaboró el Informe técnico de descentralización 2019 y los Informes anuales de descentralización 2020, 2021 y 2022. Respecto a reportes específicos por competencia que permitan describir el estado y avance, el último reporte corresponde a la competencia de Desarrollo de las Actividades Turísticas para mayo de 2021, mientras que los reportes de monitoreo y evaluación únicamente de competencias nuevas transferidas se remontan al 2015.¹⁶

Por su parte, respecto a capacidades institucionales u operativas, el CNC reporta información del Índice de Capacidad Operativa al 2022 para GAD provinciales y municipales, que estima la capacidad de gestión de las competencias y funciones de los GAD provinciales y municipales, basado en tres componentes: planificación y

transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricars, cuadrones, yates y, barcos de recreo.

16 <https://bit.ly/4e7Upli>

ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana. Cada componente puede tener una valoración máxima de diez puntos, es decir, el valor máximo que podría tener el ICO es de treinta puntos. Ahora bien, según la información reportada a nivel provincial el promedio del ICO es de 22,37 y a nivel municipal de 17,28. Conforme el ICO 2022, 172 GAD municipales tienen un desempeño medio y 49 un desempeño bajo, ningún GAD municipal registra desempeño alto. Por su parte en los GAD provinciales, tres reportan un desempeño alto y 20 un desempeño medio. A nivel municipal el eje con menor puntuación es el Eje Financiero con 3,09, en los GAD provinciales el eje menor puntuado es el de Participación Ciudadana con 6,23. También vale la pena mencionar la heterogeneidad de capacidades entre GAD de un mismo nivel de gobierno. En los GAD municipales por ejemplo Muisne (1,25), El Triunfo (2,04) y La Libertad (2,14) presentan puntuaciones considerablemente bajas, mientras que los GAD con las más altas puntuaciones son Penipe (23,92), Rumiñahui (22,61) y Ambato (22,43). En el caso de los GAD provinciales las menores puntuaciones las tienen Cañar (17,11), Sucumbíos (18,28) y Cotopaxi (18,36) y las provincias mejor puntuadas son Pichincha (25,78), Chimborazo (25,50) y Carchi (25,45).¹⁷ Es notable la diferencia de capacidades en los territorios.

El CNC también cuenta con el Censo de Desempeño Institucional (IDI) de GAD provinciales¹⁸ y la Encuesta de Desempeño Institucional de GAD municipales,¹⁹ que miden siete (gestión pública para el desarrollo, desempeño fiscal y articulación multiactor, relaciones institucionales, cumplimiento normativo, planificación y desarrollo institucional, orientaciones técnicas para la administración y gobernanza) y seis (regulación, rectoría y planificación territorial, desempeño fiscal, desarrollo de la comunidad, gobernanza y facultad tributaria) dimensiones respectivamente. Cada eje es valorado sobre diez puntos de forma que el IDI provincial puede llegar a setenta puntos y el IDI municipal a sesenta puntos. De la información reportada en 2022, el IDI provincial promedio es de 38,35 y el IDI municipal promedio es de 32,78. Donde las dimensiones del IDI provincial menor puntuadas son: planificación y desarrollo institucional (4,29) y cumplimiento normativo (4,70); por su parte en el IDI municipal las dimensiones con más bajo puntaje son: desempeño fiscal (3,20) y regulación (4,94). Los GAD que presentan las menores puntuaciones a nivel municipal son: 24 de Mayo (18,55), Salinas (19,56) y Pindal (20,07), mientras que los GAD municipales con IDI más alto son: Quito (45,10), Portoviejo (44,91) y Samborondón (44,75). En el caso de los GAD provinciales, el menor IDI lo reportan Los Ríos (24,74), Santa Elena (28,67) y

17 <https://bit.ly/4dZ349t>

18 <https://bit.ly/3Tsk5AC>

19 <https://bit.ly/47pt2Aq>

Cañar (31,33); por otra parte, el mayor IDI lo registran los GAD provinciales de Santo Domingo (51,91), Esmeraldas (48,08) y Cotopaxi (46,44).

Más allá del esfuerzo que ha realizado el CNC para construir estos índices, sin ahondar en la metodología o cobertura de estos, y sin pretender sobrepasar los objetivos de esta investigación, es pertinente resaltar la asimetría de capacidades en el territorio, la necesidad de medirlas de forma periódica y respondiendo a los objetivos y requerimientos del sistema nacional de competencias, de planificación descentralizado y de finanzas públicas. Aún más importante es que esta información sirva de línea base para establecer planes de fortalecimiento institucional que incluyan no solo a GAD sino al Ejecutivo en el territorio y que permitan medir la real implementación de estos y sus resultados. No podríamos hablar de una eficiente gestión presupuestaria y de competencias pasando por alto la necesidad de fortalecer las capacidades operativas e institucionales de los GAD.

Situación de la descentralización política

La descentralización política fue la primera en efectuarse en el Ecuador. Según Falleti (2005) a closer examination of the consequences of decentralization across countries reveals that the magnitude of such change can range from substantial to insignificant. In this article, I propose a sequential theory of decentralization that has three main characteristics: (1, esto puede producirse debido a que los GAD tienen un peso político importante como para promover la descentralización política. En este sentido, “el régimen político en Ecuador se caracterizaba por un fuerte clivaje regional, es decir por partidos que no tienen envergadura nacional sino regional o local” (Redín y Burbano de Lara, 2017, p. 122) y formaron un sistema de actores dominantes en la política en Quito y Guayaquil. Por otra parte, el gobierno central generalmente busca primero la descentralización administrativa para obtener eficiencia en su aparato administrativo mientras se libra de competencias que puedan generar desgaste en su gestión. Por tanto, se puede afirmar que la descentralización política en el Ecuador se ha llevado a cabo en su totalidad de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República, es decir, los GAD cuentan con autonomía y facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, así como con facultades legislativas, excepto las juntas parroquiales rurales que tienen facultades reglamentarias.

Situación de la descentralización administrativa

De acuerdo al Consejo Nacional de Competencias (2023), se transfirió e implementó el 100 % de las competencias exclusivas constitucionales hasta 2015, las cuales fueron: riego y drenaje (2011), cooperación internacional no reembolsable (2011),

tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (2012) y patrimonio cultural (2015). Asimismo, ocho competencias que pertenecen a las que históricamente venían ejerciendo los GAD, amparados en leyes derogadas tales como la Ley Orgánica del Régimen Provincial (LORP), Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) y Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (LOJP), fueron reguladas: dragado y relleno hidráulico (2012), forestación y reforestación (2012), áridos y pétreos (2014), gestión ambiental y patrimonio natural (2014), fomento a las actividades productivas y agropecuarias (2014), vialidad (2014), gestión de riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios (2014), y desarrollo de actividades turísticas (2016).

De igual manera, el CNC implementó programas de formación para los GAD a través de la Resolución No. CNC-005-2013, sobre las “Políticas del Fortalecimiento Institucional para los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.²⁰ Por otra parte, el CNC también hace una evaluación de las competencias, según el Informe de Descentralización de 2022.

En su último Informe Anual de Descentralización (2023), el CNC reconoce que a pesar de los avances logrados, este proceso tiene todavía desafíos importantes, los cuales dependen tanto del gobierno central como de los subnacionales. Es necesario seguir avanzando en la gestión eficiente de las competencias por parte de los GAD, así como la implementación de políticas públicas equitativas. Sin embargo, no todos los GAD proporcionan la información mínima para mantener una continuidad en el cálculo del Índice de Capacidad Operativa (ICO) y del Índice de Desempeño Institucional (IDI), lo cual nos permitiría tener una idea de la capacidad de gestión de los GAD en torno a sus funciones y competencias. En cuanto a las políticas públicas equitativas, los informes del CNC no incluyen políticas para la equidad de género, salvo en talleres de formación. Lo mismo sucede con políticas de interculturalidad, las cuales son prácticamente inexistentes.

El monitoreo y evaluación de la descentralización ha tenido altibajos. No encontramos información oficial del CNC sobre el proceso de descentralización en 2017, 2018 y 2019, lo que impide poder analizar lo sucedido en dicho periodo. Se debe señalar que la descentralización es un proceso continuo, no es una fotografía del momento, sino que tiene su dinámica y evolución en la cual se producen cambios que requieren esfuerzos de todos los actores implicados. Finalmente, otro de los retos importantes para consolidar la descentralización es el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los GAD, para, de esta manera, contar con una mayor participación, control y vigilancia ciudadana sobre las decisiones y acciones de los GAD.

20 Entre 2013 y 2022, los GAD han tenido 34 198 participantes en programas de formación y 2818 participantes en programas de asistencia técnica.

Situación de la descentralización fiscal

Dentro de la descentralización fiscal y en función del marco normativo y conceptual revisado, nos centraremos tanto en las transferencias que reciben los GAD como en la capacidad de generar sus recursos propios. Sobre las transferencias, se hace referencia a las *transferencias de igualación*, que son:

Instrumentos para distribuir recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de los mismos, que buscan eliminar o reducir la disparidad fiscal, de manera que cada gobierno subnacional (GSN) pueda proveer bienes y servicios públicos estándar en calidad y cantidad, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios. (Muñoz *et al.*, 2017, p. 29)

Por otra parte, definimos las *necesidades de gastos* como los costos en que debe incurrir un GSN para proveer una combinación estándar de los servicios públicos bajo su responsabilidad.

Por su parte la *capacidad fiscal* se define como los recursos con que contaría un GSN si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar. Asumiendo que los GSN de un mismo nivel tienen similares competencias fiscales en términos de bases y alícuotas tributarias, las disparidades en cuanto a su capacidad fiscal se pueden explicar por: i) el tamaño de dichas bases (función del nivel de producción y riqueza de cada GSN); y, ii) la capacidad de recaudación de cada entidad, que depende de su esfuerzo fiscal, de la efectividad de la administración tributaria y de la cultura tributaria (Muñoz *et al.*, 2017, p. 29).

En este contexto, uno de los grandes desafíos que encuentran los GAD en Ecuador es su dependencia de las transferencias del gobierno central. Si bien grandes ciudades como Quito y Guayaquil generan importantes recursos propios, otros gobiernos cantonales dependen casi totalmente de las asignaciones del presupuesto nacional. Entre 2015 y 2019, los ingresos subnacionales, como porcentaje del PIB, alcanzaron el 5,1 % en el Ecuador, proviniendo el 70,1 % de las transferencias del gobierno central (Radics *et al.*, 2022, p. 29). Asimismo, es necesario determinar si los recursos propios de los GAD son generados de manera eficiente, es decir, que la recaudación se realice de una manera justa, ordenada, eficiente y sobre una base de datos actualizada de los contribuyentes.

Debemos tener en cuenta que las brechas territoriales también están presentes en la provisión de servicios públicos que deben ser brindados por los GAD, los cuales, en su mayoría, no cuenta con los recursos suficientes para el ejercicio óptimo de sus competencias. Sin embargo, hay que reconocer que las transferencias han crecido y han sido simplificadas, optimizadas y automatizadas desde 2010, pero fluctúan en función del desempeño del gobierno central (gestión fiscal) y de la evolución de los ingresos no permanentes (petroleros). Además, se ven condicionadas a que muchos

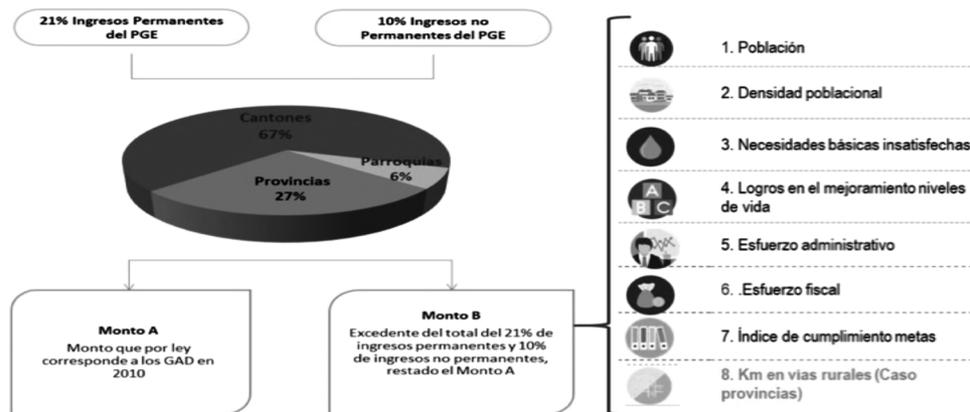
de esos recursos se entreguen a través del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) en lugar de recibirlos de forma directa.

Sistema de transferencias intergubernamentales fiscales

En el marco del proceso de descentralización, según el art. 173 del COOTAD, las transferencias del Presupuesto General del Estado (PGE) son asignaciones provenientes de ingresos permanentes y no permanentes (Modelo de Equidad Territorial),²¹ de recursos que corresponden al costeo de las competencias a ser transferidas, y de los recursos transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, que se realizan a los GAD de acuerdo a la Constitución y a la ley, tal como consta a continuación:

Ilustración 1

Modelo de Equidad Territorial



Nota. Consejo Nacional de Competencias (2023, p. 92).

21 El modelo de equidad territorial (MET), está vigente desde 2011 y transfiere recursos a los GAD provenientes del 21 % de ingresos permanentes y del 10 % de los no permanentes del PGE (COOTAD, art. 193). El monto excedente (Monto B), entre el total asignado cada año, restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010 (Monto A), se distribuye entre los GAD, en función de acuerdo a las siguientes proporciones: 27 % para los GAD provinciales; 67 % para los GAD municipales y los distritos metropolitanos, y 6 % para los GAD parroquiales (COOTAD, art. 192). No se considera un porcentaje de recursos para ser transferidos a los GAD regionales. Los criterios de distribución del Monto B son tamaño y la densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y

Respecto a los criterios de distribución del MET es importante señalar lo siguiente:

- Tamaño de la población: a más de ser un factor de distribución, afecta a los otros seis criterios pues la distribución que realiza la fórmula es per cápita. Si se considera revisar el MET debería evitarse esta duplicidad.
- Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas con relación a la población residente en el territorio de cada uno de los GAD: realiza una asignación proporcional a la tasa de NBI, considerando también el número de pobladores pobres. Se debe partir del hecho de que la metodología del NBI considera las siguientes dimensiones: dependencia económica del hogar (años de escolaridad del representante del hogar número de personas por cada persona ocupada), niños en edad escolar (asistencia a clases), características físicas de la vivienda (material predominante en piso y paredes exteriores), disponibilidad de servicios básicos (servicio higiénico, fuente de suministro de agua y forma de recepción), estado de hacinamiento del hogar. Si bien en el inicio de la aplicación del MET este indicador era el disponible a mayor desagregación (parroquial rural), sin entrar en un análisis que exceda el objetivo de este estudio, las dimensiones no guardan estrecha relación con las competencias de los GAD y tampoco constituyen mediciones periódicas sino proyecciones considerando la información de Censos de Población y Vivienda. Revisando el nombre del criterio en la Constitución y la Ley podemos intuir que el espíritu era el de recolectar información de lo que podríamos en una primera aproximación denominar *Necesidades Básicas Insatisfechas Territoriales*. Un indicador que refleje las necesidades territoriales en función del nivel de gobierno que debe proveerla acorde a sus competencias.
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida: es un criterio que asigna recursos por la mejora en los niveles de vida, medida por la disminución porcentual de la tasa de NBI, transfiriendo más recursos a los GAD que reducen en mayor medida la pobreza. Del párrafo precedente podemos reflexionar también que con el indicador que se emplea actualmente no se está reconociendo la gestión de competencias que realiza cada GAD acorde a su nivel de gobierno.
- Esfuerzo fiscal: mide el esfuerzo fiscal que realiza un GAD para generar recursos propios con relación a su propio potencial de recaudación y asigna recursos a aquellos GAD que realizan un mayor esfuerzo fiscal. Este indicador puede ser

administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD (COOTAD, art. 192) (SENPLADES, 2014).

perfeccionado en función de la calidad de información oficial subnacional que se provea y consolide para el efecto respecto a base imponible y tarifas aplicadas por los GAD, por la incorporación de información de empresas públicas de GAD que no es tomada en cuenta actualmente, como por la urgente y necesaria reforma al sistema tributario subnacional.

Los demás criterios de asignación, tanto del MET como de las fórmulas empleadas para la asignación de recursos por concepto de competencias transferidas, deberían ser analizados en detalle para determinar si han cumplido con su objetivo y si requieren algún ajuste metodológico o conceptual.

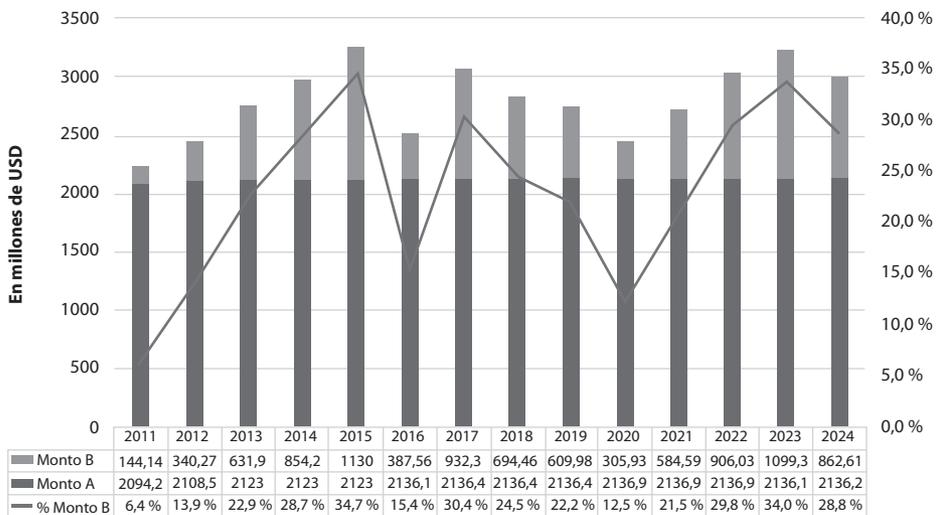
La información respecto a transferencias totales está disponible desde 2011 a 2017, es decir, no está actualizada ni refleja los efectos de la pandemia de COVID-19, en 2020, y posterior a ella. Se dispone de datos de transferencias y asignaciones del MET desde 2011 hasta 2024. El MET empezó a aplicarse desde 2011 y entregó USD 2238,3 millones en su primer año. Hasta 2015 tuvo un crecimiento significativo, alcanzando el valor máximo de USD 3253 millones. Posteriormente, por efectos de shocks externos, los ingresos del PGE disminuyeron y también las transferencias a los GAD en 2016. En 2020, por efectos de la pandemia del COVID-19, los GAD se vieron fuertemente afectados con asignaciones a penas USD 204,5 millones superiores a las recibidas en 2011, cuando se implementó el MET por primera vez. Si bien ha habido incrementos, los GAD no han vuelto a tener asignaciones por concepto de MET iguales a las que recibieron en 2015. De hecho, las fluctuaciones en las asignaciones continúan. En 2024, las asignaciones por MET serán USD 236,6 millones menos que las asignaciones de 2023. Por otra parte, las necesidades de cobertura de gasto de parte de los GAD apremian y han tenido un comportamiento creciente. Según los medios de comunicación, entre enero y abril de 2024, el Gobierno acumula atrasos por 666,3 millones de dólares en pagos a los GAD por MET, devolución de impuesto al valor agregado (IVA), entre otros rubros. Pero, la deuda total con los GAD, incluida la de gobiernos anteriores, superaría los 1900 millones de dólares (Vásconez, 2024).

Es pertinente recordar que estas transferencias tienen un Monto A fijo, que corresponde a lo que los GAD recibieron por Ley hasta 2010, de forma que los criterios de equidad se aplican únicamente al denominado Monto B, que es la diferencia entre el monto total a transferir cada año a los GAD y el Monto A. Dicho de otra forma, el Monto A consagra el modelo de transferencias existente previo a la Constitución de 2008, difuso e inequitativo, mientras que el Monto B constituye el espacio para realizar asignaciones de recursos con el objetivo de cerrar brechas en y entre los territorios, y de construir equidad. Ahora bien, el Monto B tuvo un comportamiento creciente hasta 2015, cuando representó el 34,7 % del total de transferencias, y su participación más baja en 2020 cuando representó el 12,5 % del total de transferencias. En promedio,

entre 2011 y 2024, el Monto B constituyó el 23,3 % del total de transferencias, es decir, menos de un quinto del total asignado. Cabría preguntarnos qué tan equitativas, más allá de haber saldado el laberinto fiscal con el que se realizaban las asignaciones, terminan siendo las transferencias y si existe un espacio para que se pueda optimizarlas y hacerlas más efectivas en la asignación de recursos a los territorios.

Gráfico 1

Asignaciones MET 2011-2024 a los GAD



Nota. A partir del año 2018 se emplean los Acuerdos Ministeriales del MEF que corresponden a los valores asignados y no necesariamente transferidos en su totalidad en ese ejercicio económico.

Acuerdos Ministeriales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Sostenibilidad Fiscal de los GAD y su relación en el cumplimiento de sus competencias

La Constitución de 2008, en su art. 285, determina que los objetivos de la política fiscal son el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; y, la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios socialmente deseables y ambientalmente aceptables. La política fiscal es fundamental para promover la redistribución de la riqueza, estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, conductas ecológicas, sociales y económicas responsables de manera transversal en todos los niveles de

gobierno, bajo parámetros definidos por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; por lo cual, el sistema tributario debe conducirse bajo los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia, y suficiencia recaudatoria.²²

Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se deben conducir de forma sostenible, responsable y transparente, y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los GAD observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros (COOTAD, 2010, art. 164).

En las finanzas públicas, el ciclo presupuestario inicia con la programación presupuestaria y se termina con la clausura y liquidación presupuestaria. El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas: programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y control, clausura y liquidación (COPFIP, 2010, art. 96). La programación presupuestaria se establece a partir de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado; de esta forma, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad, y los plazos para su ejecución (COPFIP, 2010, art. 97).

En función de la información disponible, no es posible determinar el cumplimiento de reglas fiscales por los GAD. Sin embargo, esto nos permite reflexionar sobre la necesidad de un espacio, quizás vinculado a capacidades operativas e institucionales, en el que se pueda acceder a información veraz, actualizada y detallada de la situación y sostenibilidad financiera de los GAD y del cumplimiento de reglas fiscales que incluya no solo información de GAD, sino también de las empresas públicas y otras modalidades de gestión que empleen en las que destinen recursos públicos.

Considerando la información publicada por el BDE hasta 2017, que no incluye el efecto del COVID-19 en el 2020 ni los efectos postpandemia, se cuenta con algunos datos de interés. Entre 2006 y 2017 el gasto público de los GAD municipales representó

22 El Sistema Nacional de Finanzas Públicas tiene como propósito que las entidades y organismos del sector público gestionen de forma programada los ingresos, gastos y financiamiento público a través de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones (COPFIP, 2010, art. 70)

en promedio el 74,0 %, el de los GAD provinciales el 22,5 % y el de los GAD parroquiales rurales el 3,5 % del total del gasto público de los GAD. En 2017, los GAD municipales gastaron USD 4213,4 millones, los GAD provinciales USD 975,3 millones, y los GAD parroquiales rurales USD 245,8 millones.

Según el BDE, en 2017, a nivel nacional, la mayoría de los municipios tenían una autosuficiencia financiera mayor a 1 (2017:1,19), es decir, de forma general tendrían la capacidad de hacer frente a sus gastos corrientes y de producción con sus ingresos propios. Sin embargo, al analizar la información sin Quito y Guayaquil, se produce un cambio y se observa que entre 2010 al 2017 los municipios tienen dificultad para cubrir sus gastos corrientes y de producción con sus ingresos propios, pues el indicador está por debajo de 1 (2017: 0,94). En el caso de los GAD provinciales en el mismo período el indicador es menor a 1 y decrece pasando de 0,53 en 2010 a 0,35 en 2017. Esto evidencia la creciente necesidad de que los GAD provinciales cuenten con mayor posibilidad y mejor gestión de ingresos propios.

Autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal

La autonomía financiera presenta dos caras, la de *ordenación del gasto*, pero también la de *generación del ingreso*, teniendo ambas el mismo fundamento constitucional. La autonomía financiera se expresa en el derecho de los GAD 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 con lo dispuesto en la Constitución y la ley. En efecto, el art. 5 del COOTAD señala los dos pilares de la autonomía financiera de los GAD, la participación en los ingresos del Estado y la generación de recursos propios.

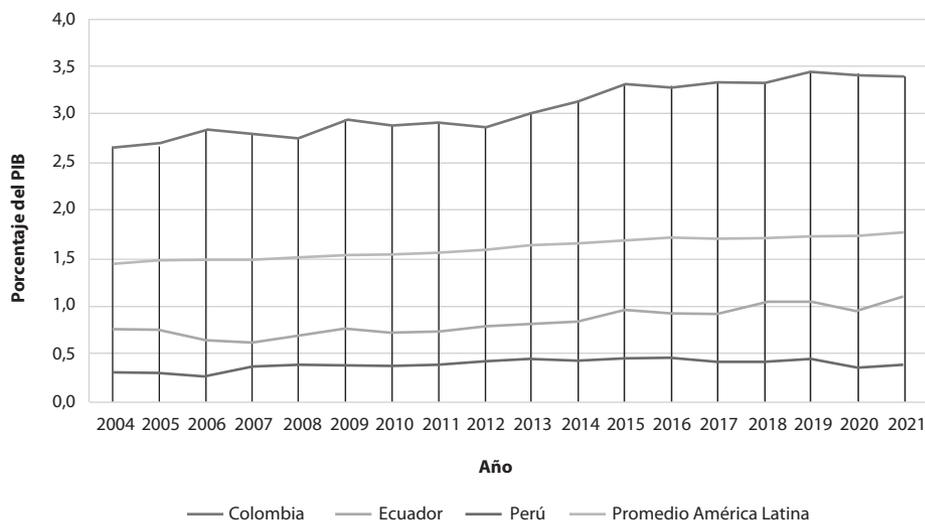
La corresponsabilidad fiscal se refiere al principio en el que tanto el gobierno central como los GAD comparten la responsabilidad de recaudar impuestos y administrar los recursos financieros de manera eficiente y equitativa. En este sentido, implica una distribución de funciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, de modo que cada uno asuma responsabilidades específicas en función de sus competencias y capacidades financieras. Este principio busca promover una gestión fiscal responsable, transparente y coordinada entre todas las entidades gubernamentales para garantizar el bienestar económico y social de la población.

Si en 2021 Ecuador hubiera tenido una presión fiscal subnacional igual al promedio de América Latina de aproximadamente 1,8 % en lugar del 1,1 % que obtuvo, considerando el PIB en términos corrientes para ese año (USD 107 435 millones), los GAD habrían dispuesto un estimado de USD 707,5 millones de dólares más para

sus presupuestos. Revisar el sistema tributario subnacional constituye una ventana de oportunidad sumamente importante para los GAD.

Gráfico 2

Presión tributaria del gobierno subnacional



Nota. Se excluye Bolivia y Venezuela, porque incluyen ingresos provenientes de actividades hidrocarburíferas y minera. OCDE; SRI, SENAE, BCE; BDE (Ecuador).

En función de la generación de ingresos propios, considerando la información disponible a 2017, se conoce que la dependencia financiera, medida como la participación de las transferencias totales en los ingresos totales, en el caso de los GAD municipales pasó de 75 % en 2010 a 68 % en 2017. Si ente indicador se excluyen a Quito y Guayaquil, la dependencia financiera pasó de 81 % en 2010 a 72 % en 2017. En el caso de los GAD provinciales la dependencia financiera de 92 % en 2010 aumentó a 94 % en 2017. El caso particular de los GAD provinciales merece un análisis específico ya que sus potestades tributarias respecto a impuestos son sumamente restringidas lo que se refleja en su alto grado de dependencia.

Según datos del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE) entre 2010 y 2017, a nivel municipal, las transferencias y donaciones representaron el 53 % en promedio

en los ingresos totales²³ de dichos GAD. Por su parte sus ingresos propios en 2017 estuvieron conformados en un 49 % por impuestos, 30 % tasas y contribuciones, 11 % por rentas de inversiones y multas, y 11 % restante en otros conceptos. De los impuestos municipales los más relevantes en 2017 fueron: impuesto predial (urbano y rural) con USD 154,78 millones (USD 89 millones más que en 2010), impuesto a las patentes con USD 118,11 millones (USD 83 millones más que en 2010) e impuesto a los activos totales con USD 105,31 millones (USD 56 millones más que en 2010) (BDE, 2017). Si se agrupan por conceptos, los impuestos que gravan la propiedad (predial urbano y rural) representaron el 27 % del total de impuestos, aquellos que gravan la transferencia de dominio de inmuebles (alcabala y utilidad y plusvalía) el 25 %, pero los impuestos que gravan la realización de actividades económicas e un cantón (activos totales y patentes) tuvieron una participación del 39 % en el total de impuestos recaudados. Esto último nos lleva a pensar que, si bien ha habido un esfuerzo considerable en el incremento de la recaudación de impuestos por parte de los GAD municipales, la razón de ser del sistema tributario municipal no está en función de la gestión y uso del suelo si no en gravar la realización de actividades económicas (BDE, 2017).

Para los GAD provinciales, las transferencias y donaciones pasaron de representar 64 % de los ingresos totales en 2010 a 68 % en 2017. Se puede decir entonces que, hasta donde se tiene información disponible, la dependencia financiera de las provincias se agudiza. Sus principales ingresos propios provienen de tasas y contribuciones que representaron el 77 % en 2017, seguidos de impuestos de beneficios con un 9 % y otros ingresos con un 14 %.

Breve análisis del sistema tributario subnacional

Mientras el sistema tributario nacional ha experimentado múltiples reformas legales, permitiendo progresividad y redistribución en materia impositiva, recabando recursos para fines urgentes (pago de la deuda externa, conflicto armado interno, etc.); el régimen tributario subnacional, por el contrario, no ha sido objeto de reformas legales estructurales desde la Ley Orgánica de Régimen Municipal, expedida en 1966, modificada por última vez en 2005. Así, de acuerdo con el COOTAD, los ingresos propios pueden ser tributarios y no tributarios. El régimen tributario municipal está

23 Los ingresos totales, incluyen recursos provenientes del financiamiento. Se considera que la recaudación de tasas y contribuciones especiales y de mejora podría estar subestimada toda vez que no considera la información de recaudación de estos conceptos por parte de las empresas públicas de GAD o empresas públicas mancomunadas que no se registran en la información que colecta el BDE de los GAD.

constituido por nueve impuestos (más tres adicionales al predial urbano), nueve tasas y ocho contribuciones especiales de mejoras (CEM). Los GAD municipales pueden fijar las tarifas de casi todos los tributos (seis impuestos, todas las tasas y todas las CEM), y pueden crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y CEM en función de los servicios que brindan. Los GAD provinciales por su parte pueden establecer tasas y contribuciones especiales de mejora y les corresponde un adicional al impuesto a las alcabalas recaudado por las municipalidades.

De las cifras indicadas en el acápite precedente se desprende también que muchos de estos tributos no tienen una participación importante en la recaudación e incluso podrían estar incentivando políticas de gestión tributaria que se contraponen o no corresponden a sus competencias y funciones (mejor gestión tributaria de impuestos a las actividades económicas antes que al predial). Adicionalmente, resulta sumamente demandante para cada uno de los GAD administrar una cantidad de tributos bastante considerable teniendo en cuenta que sus capacidades no son iguales.

Como se mencionó anteriormente, el sistema tributario subnacional trae implícito un gran desafío como país y es la estimación de la capacidad y esfuerzo fiscales que realizan los GAD considerando las potestades tributarias del nivel de gobierno al que pertenecen. Tanto porque permitirían medir el nivel de corresponsabilidad fiscal existente, como por cuanto el esfuerzo fiscal es un criterio de distribución de recursos en el Modelo de Equidad Territorial. Al respecto, la medición de la capacidad fiscal es relativamente más sencilla y objetiva (Martínez-Vázquez, 2015). El método preferido es el del *sistema de ingresos representativo* (SIR), el cual estima la cantidad de ingresos que un GSN obtendría si ejerciera un nivel promedio de esfuerzo fiscal.²⁴ La principal dificultad metodológica es que la información requerida para una adecuada estima-

24 Para esto se calcula la base tributaria de cada uno de los impuestos de que disponen los GSN de un mismo nivel de gobierno, y se estima la tasa tributaria representativa, que consiste en dividir la recaudación efectiva total a nivel nacional (la suma de todos los GSN) por la base impositiva total estimada a nivel nacional (nuevamente, la suma de todos los GSN). La capacidad fiscal surge de multiplicar la tasa tributaria representativa por la base impositiva estimada para cada GSN. Aquellos GSN que tengan una capacidad fiscal estimada inferior a cierto umbral o estándar resultan beneficiados por el programa de transferencias de igualación, en proporción a la brecha que separe su capacidad fiscal del estándar establecido.

ción de la base tributaria puede no estar disponible a nivel desagregado^{25 26} (Muñoz *et al.*, 2017, pp. 32, 33).

Lo indicado en el país se dificulta dado que no existe información (catastros prediales y de contribuyentes en general) oficial consolidada de los sistemas tributarios de los GAD y la discrecionalidad con la que estos pueden establecer tarifas para los impuestos, descuentos y beneficios tributarios específicos.

Potenciales conflictos y mapeo de actores

Dentro del marco legal de la descentralización en el país, podemos reconocer actores que cumplen diferentes funciones dentro del proceso de descentralización, cada uno con un rol de acuerdo al tipo de autoridad transferida. Dichos actores no son únicamente formales o institucionales, sino también tenemos actores *no formales* “en quienes el Estado delega poderes tradicionales vía patrimonialismo, gamonalismo o clientelismo” (Redín y Burbano de Lara, 2017, p. 110).

Cada uno de estos actores cuenta intereses propios, que no están exentos de conflictos potenciales. Los conflictos sociales están enmarcados en las escisiones o clivajes en la sociedad. En el caso del Ecuador, tenemos los clivajes regionales, urbano-rural o el clivaje étnico. En estos clivajes, los actores y grupos de población compiten por recursos, poder político y estatus social. Por ejemplo, dentro del clivaje regional, los cantones y provincias de las diferentes regiones compiten por recursos para brindar bienes y servicios públicos a las poblaciones de sus territorios. Esta competencia genera conflictos entre los GAD y el gobierno central por la falta de transferencia de recursos, diferentes capacidades existentes entre la burocracia local y nacional, autonomía política real de los territorios o baja eficiencia del gasto para afrontar los problemas sociales. Sin embargo, en el nivel de la población, tenemos clivajes importantes que no han sido abordados de manera amplia. Tal es el caso del clivaje étnico en el Ecuador,

25 En este caso hay que utilizar un proxy lo más cercana posible a la base tributaria, como por ejemplo el ingreso familiar o el producto interno bruto (PIB). De no encontrarse ningún proxy apropiado, un posible método consiste en utilizar los ingresos propios de períodos anteriores, bajo el supuesto de que son representativos de la capacidad fiscal de cada GSN. Sin embargo, este supuesto es débil, ya que la variable no captura las diferencias en el esfuerzo fiscal entre los GSN, y de hecho puede crear incentivos perversos, ya que las mejoras en la recaudación propia generarían menores transferencias de igualación, lo que puede tentar a los GSN a reducir su esfuerzo fiscal.

26 Una forma de mitigar parcialmente este incentivo negativo consiste en utilizar el promedio móvil de varios años de recaudación per cápita de cada GSN, en relación con el promedio móvil de recaudación per cápita a nivel nacional; la media móvil de varios años y la posición relativa del municipio hacen más difícil que un GSN pueda influir en el indicador de capacidad fiscal.

en donde grupos poblacionales no se han beneficiado en el mismo grado de políticas redistributivas y de desarrollo económico y social. Asimismo, en el clivaje urbano-rural, el sector campesino se encuentra relegado en comparación con los grandes terratenientes y los bienes y servicios públicos con los que cuenta el sector urbano en el país.

En la tabla 2 visualizamos los conflictos potenciales que pueden tener los diferentes actores en el caso de la descentralización. Cabe resaltar que, para los pueblos y nacionalidades del Ecuador, los conflictos potenciales se encuentran en un bajo acceso a bienes y servicios públicos para sus territorios, baja o nula redistribución de recursos, la depredación de sus territorios ancestrales por parte del Estado y de corporaciones, la discriminación y racismo, y la falta de efectividad en políticas productivas, agropecuarias, turísticas. Estas demandas, y otras más, se aproximan a las exigencias planteadas por los movimientos indígenas en los paros de octubre de 2019 y junio de 2022. Esta lista no es extensiva, sin embargo, en el marco de los clivajes antes mencionados, consideramos que incluye los principales conflictos potenciales entre los actores:

Tabla 2
Matriz de actores

Actor	Principales intereses	Conflictos potenciales
Primarios		
Ejecutivo	Eficiencia administrativa.	Capacidades diferentes entre burocracia nacional y local.
	Reducir costos políticos.	Conflictos entre Ejecutivo y GAD.
	Redistribución de recursos.	Baja eficiencia del gasto.
Consejo Nacional de Competencias	Monitorear y evaluar la gestión de las competencias transferidas.	Último informe sobre descentralización fue realizado en 2022.
	Determinar el costo de las competencias transferidas y ejercidas.	Los GAD no cuentan con recursos suficientes.
	Coordinar el fortalecimiento de capacidades.	Capacidades heterogéneas en el territorio
Secretaría Nacional de Planificación	Seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.	Último informe sobre descentralización fue realizado en 2022.
GAD	Autonomía política.	Conflictos entre Ejecutivo y GAD.
	Transferencia y recaudación de más recursos.	No se transfieren la totalidad de recursos desde el Ejecutivo. Los GAD no generan recursos suficientes. Sistema tributario

Actor	Principales intereses	Conflictos potenciales
		subnacional ineficiente. Sistema de transferencias gubernamentales no refleja la realidad actual.
	Gestión de competencias.	Capacidades diferentes entre burocracia nacional y local.
	Fortalecimiento institucional.	Falta de capacitación por parte del CNC y ministerios rectores.
Ministerio de Finanzas	Transferencia de competencias.	Capacidades diferentes entre burocracia nacional y local.
	Transferencia de recursos.	Baja eficiencia del gasto.
	Facultades impositivas.	Baja eficiencia en la recaudación.
Ministerios rectores	Transferencia de competencias.	Capacidades diferentes entre burocracia nacional y local.
	Fortalecimiento a los GAD.	Falta de capacitación por parte de ministerios rectores a los GAD.
Población	Mejorar la participación ciudadana en las decisiones locales.	Población queda excluida de la participación en decisiones políticas.
	Tener bienes y servicios públicos de calidad.	Baja calidad en bienes y servicios públicos.
	Reducir desigualdades económicas y sociales.	Baja redistribución efectiva de recursos.
Pueblos y nacionalidades	Mejorar la participación ciudadana en las decisiones locales.	Participar en las decisiones políticas de sus territorios.
	Acceder a bienes y servicios públicos.	Bienes y servicios públicos para sus territorios.
	Protección de territorios ancestrales.	Depredación por parte de corporaciones.
	Preservación y respeto a sus culturas.	Discriminación y racismo.
	Desarrollo económico.	Políticas productivas, agropecuarias, turísticas poco efectivas para sus poblaciones.
Mujeres	Reducción de brechas de género.	Planes de desarrollo no incluyen o no aplican políticas de género.
CONGOPE, AME, CONAGOPARE	Defender los intereses de los GAD.	Conflictos con el Ejecutivo. Diferencias horizontales entre los GAD.
Secundarios		
Partidos políticos	Afianzar su poder político local.	Baja gobernabilidad.
	Réditos electorales.	Clientelismo y corporativismo.
	Acceder a burocracia local.	Clientelismo y corporativismo.

Actor	Principales intereses	Conflictos potenciales
Contratistas	Acceso a contratos locales.	Bajo control sobre contratos.
Organizaciones de la sociedad civil	Mejorar la participación ciudadana en las decisiones locales.	Población queda excluida de la participación en decisiones políticas.
	Tener servicios y bienes públicos de calidad.	Baja calidad en bienes y servicios públicos.
	Reducir desigualdades económicas y sociales	Baja redistribución efectiva de recursos.
Academia	Realizar investigaciones y presentar propuestas sobre descentralización.	No se toman en cuenta propuestas de la academia.
	Capacitación a los GAD.	No existe coordinación por parte del CNC o los GAD.
Cooperación internacional	Cooperación no reembolsable para los GAD	Baja capacidad de gestión de los GAD.
	Asistencia técnica a los GAD en el proceso de descentralización.	Baja capacidad de gestión de los GAD.

Recomendaciones de política pública

Fortalecer la autonomía financiera para una mejor gestión presupuestaria y de competencias

De lo revisado, a continuación, se plantean algunos puntos que se consideran importantes a desarrollar para fortalecer la autonomía financiera de los GAD en general y contribuir a la mejor gestión financiera y de competencias de los GAD.

En materia financiera y tributaria

1. *Racionalizar y simplificar el sistema tributario subnacional.* Para fortalecer la independencia y autonomía financiera de los GAD, se debería instituir un régimen tributario y no tributario seccional más equilibrado, eficiente, ordenado y que cumpla los criterios constitucionales de transparencia, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, fomentando la cohesión social, la cultura tributaria e incentivando la producción subnacional para dotar de mayores y mejores potestades tributarias a los GAD, acorde a sus competencias de gasto en función de los bienes y servicios que deben brindar a la ciudadanía. Un análisis de las características y el comportamiento del sistema tributario subnacional resulta necesario para identificar inequidades, focos de concentración de ingresos,

pereza fiscal, suficiencia recaudatoria y potencial de recuperación de la plusvalía generada por el Estado de acuerdo con cada nivel de gobierno para contribuir al desarrollo económico, social y productivo local.

- La propuesta debe consolidar una estructura tributaria subnacional progresiva que asegure una distribución solidaria y equitativa de la riqueza; y garantice la sostenibilidad financiera de los GAD a través de la generación de un mayor nivel de ingresos propios. Una reforma que establezca rangos²⁷ y metodologías generales para los impuestos de los GAD aporta seguridad jurídica, transparencia y estabilidad a los contribuyentes, proporcionando una normativa uniforme. Lo dicho debe ser complementado con una simplificación administrativa (trámites y procesos). Es necesario que la propuesta de reformas al COOTAD incluya tanto la simplificación y racionalización de impuestos como la simplicidad administrativa.
- *Asignar potestades tributarias a los GAD provinciales.* La alta dependencia financiera de los GAD provinciales no será superada si no se revisan las competencias de ingresos que han sido asignadas a este nivel de gobierno. Considerando sus competencias sería pertinente explorar la posibilidad de establecer por ejemplo impuestos que tengan fines extrafiscales vinculados a gestión y conservación ambiental.
- Racionalizar los impuestos municipales:
 - i. Los impuestos predial urbano y rural, más los adicionales (solar no edificado, zonas de promoción inmediata y construcciones obsoletas), podrían consolidarse en un solo impuesto predial con tarifas progresivas.²⁸
 - ii. El impuesto de alcabala y el de utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía podrían mantenerse fijando sus elementos sustanciales para todos los GAD.
 - iii. Los impuestos de patente y de 1.5 por mil sobre los activos totales podrían articularse en un solo impuesto que grave la realización de actividad económica. Para ello se deberá contar con estudios de los potenciales efectos que, en el sistema económico, sistema productivo, inversiones, y cuidado del ambiente.
 - iv. El impuesto a los vehículos, debe considerar una mirada que busque unificar en uno solo el impuesto a la propiedad de vehículos motorizados, impuesto

27 La especificación de rangos tarifarios evita abusos de discrecionalidad e impide la competencia a nivel fiscal entre municipios.

28 Se debe considerar la vocación y destino de los predios, para reconocer exenciones tributarias relacionadas con la producción y el cuidado ambiental; impactos en el mercado inmobiliario y el sistema productivo; y, la posibilidad de crear incentivos para el empleo, conductas ecológicas, sociales y económicas responsables, así como para la producción de bienes y servicios social y ambientalmente deseables.

- a los vehículos y tasas al rodaje, que recaen sobre la misma base imponible y contribuyente.
- v. Los impuestos a los espectáculos públicos y al juego podrían considerarse dentro de un nivel de actividad económica.
- *Potenciar la gestión del impuesto predial a nivel municipal.* El impuesto predial urbano y rural, constituye y debe constituir el principal recurso financiero propio de los municipios. Necesariamente, en los próximos años el impuesto predial debe adquirir un papel protagónico en la composición de las finanzas subnacionales del Ecuador. Es indiscutible que para ello debe existir una política pública y articulación efectiva multinivel que impulse y financie el levantamiento cartográfico y actualización catastral; un catastro inmobiliario multifinanciado que tiene en las políticas de ordenación del territorio y en el componente fiscal sus principales razones de existir. El predial es un impuesto que garantiza generalidad y equidad en la medida en que alcanza a todos quienes sean propietarios, pero un diseño adecuado —mediante un sistema de avalúos objetivos y justos y alícuotas progresivas— permitirá que alcance en mayor medida a quienes más propiedades acaparan y lo haga menos, o de forma simbólica, a quienes menos riqueza acumulan. El predial es un impuesto eficiente y simple, pues, una vez asumida la inversión que supone el levantamiento y actualización catastral, el sistema de gestión es sencillo y estable. También es transparente, porque la ponencia de valores y la determinación del impuesto causado aplican procedimientos públicos y participativos, sometidos a rectificación y actualización. Sobre todo, porque es un impuesto directo que puede hacerse progresivo (tal y como señala la Constitución), es un componente esencial de la suficiencia financiera de los municipios, cuya gestión debe ser abordada con sumo rigor por las autoridades y funcionarios municipales. Apostar por el impuesto predial es apostar por la mejora de la autonomía financiera y la equidad, por la imposición directa y progresiva, la simplicidad y la eficiencia como plantea nuestra Constitución. Se debería considerar por ejemplo que los GAD utilicen todo el rango de tarifas determinado en el COOTAD de manera progresiva, o equiparar la tarifa del impuesto al predial al promedio de la región o países vecinos.²⁹

29 Las tarifas vigentes en el país de 0,25 por mil al 5 por mil en el caso del predial urbano y de 0,25 por mil al 3 por mil en el caso del predial rural, no se acercan a las tarifas que ya están vigentes en países vecinos. Donde, por ejemplo: Bogotá tiene una tarifa progresiva vigente entre el 5,5 por mil al 12,3 por mil; en Medellín está comprendida entre 5 por mil y 16 por mil. En Lima la tarifa se ubica entre el 2 al 10 por mil y en Ciudad de México entre el 1 y 22 por mil. En los municipios de Ecuador si bien algunos emplean todo el rango de la tarifa, otros incluso establecen una tarifa proporcional que bordea el 0,7 por mil, conforme información recolectada.

Sería también importante analizar que los GAD parroquiales rurales puedan coparticipar e la recaudación que por concepto de predial rural se realice en sus circunscripciones, esto con la finalidad de dotarlos de cierto de grado de autonomía financiera que actualmente no disponen.

2. *Retomar la reflexión, desarrollo e implementación de instrumentos tributarios y no tributarios para la recuperación de plusvalía.* La plusvalía entendida como el aumento del valor del suelo por causas ajenas a su propietario, pero que guardan relación con el quehacer estatal (obra pública, la prestación de un servicio público o la expedición de normativa que modifique el escenario urbanístico de cierta jurisdicción).³⁰ Es así como surge la necesidad de recuperar la plusvalía, que debe entenderse como: “la movilización de los incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad” para convertirlos en recaudación pública a través de impuestos, tasas, contribuciones o más directamente en mejoramientos en beneficio de la comunidad en general. Hay dos tipos de instrumentos para recuperar plusvalía, los mismos que pueden usarse de manera complementaria. Su éxito dependerá de un sistema de catastros actualizado, capacidad técnica para determinarla con precisión y capacidad política y administrativa para aplicar dichos instrumentos. Es indispensable que este punto se aborde desde una seria reflexión sobre el estado de la normativa actual y sus instrumentos, su aplicación efectiva y los desafíos que han encontrado para ajustarlos a los requerimientos actuales a la par de que se generen capacidades en los GAD para aplicarlas de forma adecuada.
3. *Impulsar políticas y prácticas de calidad de gasto público de la mano de la rendición de cuentas y políticas de transparencia.* Solo hay un modo posible de legitimar el tributo y las políticas tributarias, y este modo es la ejecución de un gasto ordenado y transparente, atado al interés general y que rinda cuenta de su desempeño. Sería un craso error recaudar un centavo más si no es para establecer o ampliar obras y servicios públicos que mejoren las condiciones de vida de la ciudadanía. Sabemos que el ámbito subnacional —por su proximidad a los problemas y necesidades de la gente— es el espacio donde más sentido cobra la participación y el desarrollo de presupuestos participativos. Por esta misma razón, es en este ámbito donde la exigencia constitucional de rendición de cuentas adquiere más relevancia, proximidad e interés para la ciudadanía. Las autoridades de los GAD deben rendir cuenta de su gestión fiscal, explicando a la ciudadanía las fuentes de financiación y el destino detallado de los recursos públicos. No sólo porque

30 Se diferencia de la utilidad que es la ganancia obtenida por la acción personal que la busca al realizar negocios jurídicos.

es un deber que corresponde a los servidores públicos, sino también porque es una herramienta política de comunicación social y de transparencia.

4. *Analizar las metodologías del sistema de transferencias y sus criterios de distribución.* Como se señaló a lo largo del documento es oportuno analizar la aplicación efectiva de las diferentes metodologías de transferencias de recursos y sus criterios de tributarios, tanto para identificar cuáles son los esfuerzos en gestión y captura de información que ameritan realizarse como para determinar el nivel en el que contribuyen a la equidad territorial.

En materia institucional y normativa

1. *Fortalecimiento de capacidades institucionales y operativas.* Concientizarnos de la importancia del elemento humano; de la necesidad de fortalecer las capacidades y la profesionalidad de los funcionarios responsables del desempeño financiero de los GAD. Esta debe ser una política permanente que articule actores del gobierno central, gremios y gobierno locales y esté enfocada tanto a fortalecer capacidades generales como aquellas específicas. Así también la necesidad de establecer criterios que medirán la capacidad operativa e institucional en los GAD y en el ejecutivo a nivel central como en territorio, para ejecutar planes de fortalecimiento que puedan ser medidos y evaluados de forma permanente.
2. *Analizar la factibilidad de que una entidad existente o nueva coordine, asesore y asista el régimen tributario subnacional.* La Constitución no habilita al Consejo Nacional de Competencias para coordinar con los GAD el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado Central relacionada con las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. Tampoco prevé que una entidad pueda asumir la competencia de coordinación de las administraciones tributarias de los gobiernos autónomos descentralizados. Resulta oportuno explorar a posibilidad de que una entidad nueva o existente asista a los GAD en lo que respecta a gestión tributaria dadas la magnitud del sistema tributario subnacional, en especial el municipal y las capacidades heterogéneas en el territorio.

En materia de gestión de información como herramientas de la descentralización

1. *Establecer una estrategia y red interinstitucional de gestión de información subnacional.* Existen dos grandes conceptos de información que provienen de los GAD y son esenciales para la planificación territorial y estratégica a nivel local y nacional; la asignación de recursos desde el gobierno central; el acceso y focalización del financiamiento vía deuda pública; el monitoreo y evaluación

del ejercicio de competencias de los GAD; la efectiva prestación de los bienes y servicios públicos que les corresponden; el desarrollo e implementación de planes de fortalecimiento institucional y capacidades territoriales descentralizadas y desconcentradas; y, el monitoreo y evaluación del cumplimiento de planes, objetivos y metas de la planificación nacional y subnacional. Estos conceptos de información pueden agruparse en: información catastral multifinalitaria, que, sin dejar de perder relevancia en toda la gestión competencial, es el pilar fundamental de la gestión tributaria; y, la información financiera, presupuestaria y tributaria, así como la del ejercicio de competencias consolidada a nivel territorial de cada GAD y de sus *empresas públicas*.

2. *Consolidar y actualizar de forma permanente la información catastral*. Es indispensable contar con catastros actualizados en cada uno de los GAD municipales a fin de que la reforma tributaria cuente con los insumos necesarios para su adecuada implementación y para la recuperación de plusvalía.
3. *Consolidar la información presupuestaria, financiera y tributaria de los GAD y sus empresas públicas*. Para disponer de diagnósticos completos de la situación fiscal de los GAD, el costo de la prestación de los servicios públicos y facilitar la detección temprana de riesgos fiscales para poder aplicar mecanismos que permitan gestionarlos y superarlos.

Conclusiones

El análisis de la situación de la descentralización en el Ecuador nos deja claro que se mantiene una alta dependencia de los GAD respecto a las transferencias del gobierno central. Esta dependencia es mayor en GAD provinciales, municipios pequeños y GAD parroquiales. Los GAD provinciales cuentan con pocas herramientas para gestionar sus propios recursos, por tanto, según la legislación vigente, no pueden generar más recursos, lo cual también sucede con los GAD parroquiales rurales, es decir, no tienen casi opciones para generar recursos propios. En el caso de los municipios pequeños, su capacidad de gestión limita muchas veces la recaudación de recursos. Ante este panorama, resulta imperante trabajar en la autonomía financiera de los GAD para que la generación de recursos propios y la recaudación de tributos alcancen niveles óptimos para la gestión de sus funciones y competencias. Se debe tener en cuenta la participación ciudadana en las decisiones políticas y la elaboración de presupuestos, porque los GAD, al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, no pueden dejar de lado la participación de grupos poblacionales y sus intereses en la formulación y ejecución de planes de gobierno, es decir, se debe establecer un consenso en las políticas públicas con miras a minimizar los conflictos sociales.

La escasa información con la que se cuenta sobre el estado de la descentralización, la descentralización fiscal, la gestión presupuestaria y de competencias presenta un panorama en el que se vislumbra que el proceso carece de liderazgo desde el Ejecutivo. No es posible establecer con claridad cuál es el modelo de descentralización que hoy se promueve, sus objetivos y metas y qué acciones se están emprendiendo en ese contexto. El modelo de descentralización establecido en la Constitución de 2008 debe ser analizado a nivel político, administrativo y fiscal junto con el modelo de organización territorial. Este análisis debe ir de la mano de una revisión del modelo de desarrollo que se ha venido implementado desde la vigencia de la Constitución y el que impulsa actualmente el gobierno. La ausencia de planificación y de política pública clara y pertinente en desarrollo territorial ahonda las disparidades entre y en los territorios, deteriorando las condiciones de vida de la población, en especial de aquellos grupos que históricamente han sido excluidos y en muchos casos reestableciendo dinámicas que se pensaban superadas.

Evaluar la descentralización requiere un trabajo multidisciplinario y articulación interinstitucional para contar con la información suficiente y precisa y con una visión integradora, pero sobre todo demanda que los GAD puedan plantear sus aciertos, desaciertos, necesidades y potencialidades. El modelo de descentralización implementado ha tenido una visión y acción centralista que tutela, dirige e implementa el modelo en los GAD, dando poco espacio a las manifestaciones legítimas que deben surgir desde el territorio, más aún considerando que las condiciones iniciales tanto sociales y económicas, en las que se aprobó el COOTAD en 2010, han cambiado y recrudescido en muchos casos. La participación ciudadana, la reducción de desigualdades, la mejora de la prestación de servicios, el fomento a la diversidad cultural y la gestión de conflictos étnicos y regionales deben incluirse en la evaluación del Proceso de Descentralización.

Este análisis que permitiría reorientar el proceso de Descentralización no puede dejar de lado la evaluación sesuda de la normativa y la realidad respecto figuras como los GAD regionales, las circunscripciones territoriales, las mancomunidades y consorcios y su efectiva aplicación y las vías para desarrollarlas en el tiempo de manera cierta.

Referencias bibliográficas

- Cassou, J. D., Palacio, C. C. R. y Andrade, H. V. (2016). Descentralización, finanzas subnacionales y eualización fiscal en Ecuador. *IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0000583>
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2010).
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010).
- Consejo Nacional de Competencias. (2023). *Informe Anual de Descentralización 2022*. <https://bit.ly/4elioNt>

- Consejo Nacional de Competencias. (2016). *Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017*. <https://bit.ly/4ddYeEg>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Cortés, O. L. Z. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de Gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Scientia*, 156, 323-344.
- Falleti, T. (2005). A Sequential theory of decentralization: Latin American Cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99, 327-346. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- Molina Morte, A. I. (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Complutense de Madrid.
- Muñoz M., A. F., Pineda A., Emilio I. y Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3MJdU7u>
- Radics, A., Vázquez, F., Pérez Benítez, N. y Ruelas, I. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0004201>
- Redín, C. B. y Burbano de Lara, A. (2017). *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*.
- SENPLADES (ed.). (2014). *Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador* (1ra. edición). Senplades, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Serrano, C. y Acosta, P. (2011). El proceso de descentralización en el Ecuador. *Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*.
- Vásconez, L. (2024, mayo 17). *¿Qué implica la nueva ley de transferencias automáticas para los GAD?* El Comercio. <https://bit.ly/3Tsuhev>