



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

**LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN FINANCIERA DE LOS
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES EN EL
ECUADOR.**

**Tesis para optar
al Título de Máster en Gestión Pública**

Autor: Ing. Luis Antonio Cifuentes García
Director: Ing. Wilson Navarro Ramón, MBA

Quito, Noviembre 2014

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
SECRETARIA GENERAL**

No. 077-2014

ACTA DE GRADO


En la ciudad de Quito, a los once días del mes de noviembre, del año dos mil catorce, **LUIS ANTONIO CIFUENTES GARCIA**, portador de la cédula de ciudadanía: 1002949525, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES EN EL ECUADOR"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.13
Tesis Escrita:	9.05
Grado Oral:	8.60
Nota Final Promedio:	8.97


En consecuencia, **LUIS ANTONIO CIFUENTES GARCIA**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Freddy Simbaña
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL


Mgs. Enrique Bruque
MIEMBRO


Dr. Xavier Dávalos
MIEMBRO


Ab. Lina Valencia Z.
SECRETARIO GENERAL



De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que lo presente es fiel copia del original

Fojas 01
Fecha 23 NOV. 2014


Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Luis Antonio Cifuentes García, Candidato a Máster en Gestión Pública, con CI. 1002949525 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones, conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesis.



Firma

CI. 1002949525

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, Noviembre 2014

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Javier Gantés', is written above a solid horizontal line.

Firma

CI. 1002949525

RESUMEN

La presente investigación, es el estudio de los lineamientos básicos de los modelos de descentralización instaurados en las Constituciones de la República del Ecuador de los años: 1979,1998 y 2008. Se desarrolla los planteamientos de la descentralización de la última carta magna, para posteriormente avanzar con el análisis la gestión financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales en el Ecuador. Con la finalidad de obtener los resultados de los ejercicios fiscales del 2000 al 2012 que muestren la realidad de la finanzas subnacionales de los GAD's provinciales. Finalmente se plantea estrategias para el mejoramiento de su capacidad fiscal.

Palabras claves:

Descentralización, Descentralización fiscal, Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Finanzas subnacionales.

ABSTRACT

This research is the study of the basic guidelines of decentralization models in place in the Constitutions of the Republic of Ecuador in the years 1979.1998 and 2008. Approaches of decentralization of the last charter is developed, and then continue with the analysis of financial management of Government Autonomous Decentralized Provincials in Ecuador. In order to obtain the results of the fiscal years 2000 to 2012 showing the reality of subnational finances GAD provincial. Finally strategies for improving their fiscal capacity arises.

Keywords:

Decentralization, Fiscal Decentralization, Decentralized Autonomous provincial governments, subnational finance.

AGRADECIMIENTO

Al Divino Niño por haberme llenado de fortaleza y valor para emprender este nuevo reto académico; y por generar oportunidades para mi desarrollo integral para poner al servicio de la sociedad.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales y sus docentes por los valiosos conocimientos impartidos en las aulas que han permitido cimentar mi formación profesional.

Al Ingeniero Wilson Navarro MBA, Director de la presente tesis, por su apoyo, comprensión, conocimiento y experiencias impartidas sobre la investigación, han permitido la culminación del presente trabajo.

A mis familiares por su amor y comprensión que han demostrado a lo largo de esta etapa de mi vida y que me ha permitido encontrar un sustento en ellos de forma anímica.

A mis amigos que han sido un apoyo y han demostrado tener confianza en que puedo lograr las metas personales y académicas propuestas.

LUIS ANTONIO CIFUENTES GARCÍA

DEDICATORIA

Al Divino Niño por ser mi fuente suprema de emprender grandes retos personales, guiando siempre mi camino y demostrándome su compañía especialmente en los momentos difíciles, cuando las fuerzas desmayan.

A mis padres Luis y Miryan por su apoyo incondicional para verme consolidado como una persona al servicio de la sociedad y ser un profesional competente.

LUIS ANTONIO CIFUENTES GARCÍA

ÍNDICE

LISTA DE GRÁFICOS.....	i
LISTA DE TABLAS.....	v
CAPÍTULO I	1
1 Aspectos generales de la descentralización	1
1.1 Antecedentes	1
1.1.1 Crisis del Centralismo.....	2
1.2 Proceso de Descentralización en el Ecuador.....	3
1.2.1 Descentralización 1979-1998	3
1.2.2 Descentralización 1998-2008	7
1.2.3 Descentralización desde el 2008.....	15
1.2.4 Pilares de la Descentralización 2008.....	16
1.2.4.1 Sistema de competencias por nivel de gobierno.....	16
1.2.4.2 Modelo solidario, incluyente y por niveles (obligatorio, progresivo y definitivo)	18
1.2.4.3 Un proceso con costeo de competencias	19
1.2.4.4 Transferencia de competencias con un proceso planificado con seguimiento y evaluación	20
CAPÍTULO II	22
2 Marco teórico y conceptual de la descentralización.....	22
2.1 Inicios de la Descentralización.	22
2.2 Federalismo Fiscal.....	23
2.3 Teorema de la Descentralización Oates.	24
2.4 Las definiciones de la descentralización.	26
2.5 Tipos de descentralización.....	29
2.6 Modalidades de descentralización.	30

2.7	Descentralización Fiscal.....	32
2.8	Sistema de descentralización fiscal	32
2.8.1	Componentes de la descentralización	33
2.8.2	Estructura de la descentralización	34
2.8.2.1	Autonomía.....	34
2.8.2.2	Balance Vertical y Horizontal	34
2.8.3	Pilares de la Descentralización.....	36
2.8.3.1	Asignación de gastos	36
2.8.3.2	Asignación de ingresos fiscales	36
2.8.3.3	Transferencias intergubernamentales.....	37
2.8.4	Financiamiento subnacional	39
CAPÍTULO III		40
3 Análisis de la Descentralización en los Gobierno Autónomos		
Descentralizados Provinciales.....		40
3.1	Estructura y organización del Estado Ecuatoriano.....	40
3.1.1	Organización del Estado Ecuatoriano.....	46
3.1.1.1	Función Ejecutiva.....	46
3.1.1.2	Régimen Seccional Dependiente	47
3.1.1.3	Régimen Seccional Autónomo	47
3.1.1.4	Regímenes Especiales.	48
3.2	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales	49
3.2.1	Naturaleza Legal.....	49
3.2.2	Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.	50
3.2.3	Transferencia de competencias.....	52
3.2.3.1	Competencia de riego y drenaje	53
3.2.3.2	Competencia de gestionar la cooperación internacional no reembolsable.....	58
3.2.3.3	Competencia de vialidad.....	60

CAPÍTULO IV	64
4 Gestión financiera en los Gobiernos Autónomos Descentralizados	
Provinciales del Ecuador	64
4.1 Ingresos Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.	64
4.1.1 Transferencias del Gobierno Central a los GAD's.....	64
4.1.1.1 Modelo de equidad (Transferencias de los ingresos permanentes y no permanentes).....	65
4.1.1.2 Transferencias por asumir nuevas competencias.	74
4.1.1.3 Transferencias de compensación a los GAD's (Ley 010 y Ley 047).	76
4.1.2 Análisis de los ingresos propios de los gobiernos provinciales.	77
4.2 Gastos Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.....	86
4.3 Superávit o Déficit de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.....	98
4.4 Indicadores Financieros de los Gobiernos autónomos descentralizados.....	101
4.4.1 Autosuficiencia financiera.....	101
4.4.2 Relación Mínima.....	102
4.4.3 Gasto administrativo respecto al gasto total.....	104
4.4.4 Sostenibilidad Financiera.....	105
4.4.5 Autosuficiencia mínima.....	107
4.4.6 Eficiencia en la ejecución de obras públicas.....	108
4.4.7 Inversión respecto al gasto total.....	109
4.4.8 Dependencia financiera.....	111
4.5 Estudio de la gestión financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.....	112
4.5.1 Ingresos del GAD de Imbabura.....	113
4.5.2 Gastos del GAD de Imbabura.....	120
4.5.3 Superávit o déficit del GAD de Imbabura.....	126
4.5.4 Indicadores financieros del GAD de Imbabura.....	129
4.6 Estudio de la gestión financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.....	132

4.6.1	Ingresos del GAD del Carchi	132
4.6.2	Gastos del GAD del Carchi.....	138
4.6.3	Superávit y déficit del GAD del Carchi.....	142
4.6.4	Indicadores Financieros del GAD del Carchi.....	144
4.7	Propuesta de mejoramiento para las finanzas subnacionales.	148
4.7.1	Identificación de puntos críticos de la sostenibilidad financiera.....	149
4.7.1.1	Alta dependencia de las transferencias del gobierno central. ...	149
4.7.1.2	Baja generación de ingresos propios	151
4.7.1.3	Vulnerabilidad ante factores externos y político económicos. ...	157
4.7.2	Planteamiento de estrategias de mejoramiento de la gestión financiera.	158
CAPÍTULO V.....		165
5 Conclusiones y recomendaciones.....		165
5.1	Conclusiones.....	165
5.2	Recomendaciones.....	167
BIBLIOGRAFÍA		169
ANEXOS		174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Teorema de la descentralización de Oates.....	25
Gráfico 2. Sistema de descentralización fiscal.	33
Gráfico 3. Mapa de División Política del Ecuador.....	41
Gráfico 4. Número de cantones y juntas parroquiales por provincia de Ecuador ..	43
Gráfico 5. Superficie Territorial y densidad poblacional de las provincias del Ecuador.....	45
Gráfico 6. Régimen seccional dependiente, régimen seccional autónomo y regímenes especiales.	48
Gráfico 7. Cronología de la competencia riego y drenaje.....	53
Gráfico 8. Valoración del costeo de la competencia riego y drenaje.	54
Gráfico 9. Distribución del gasto corriente competencia riego y drenaje.....	55
Gráfico 10. Distribución del Gasto Corriente Competencia Riego y Drenaje.	56
Gráfico 11. Cronología de la transferencia de la competencia gestión cooperación internacional.....	58
Gráfico 12. Monto Plurianual Cooperación en Dólares 2007-2012.	60
Gráfico 13. Cronología de la transferencia de la competencia de vialidad.....	61
Gráfico 14. Composición de los Recursos Invertidos en vialidad vs Costeo	62
Gráfico 15. Esquema de transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	65
Gráfico 16 Modelo de Equidad Territorial.....	68
Gráfico 17. Distribución de recursos Modelo de Equidad Territorial (2010- 2013) en millones de USD.....	69
Gráfico 18. Crecimiento de las transferencias del Modelo de Equidad Territorial (2010-2013) en millones de USD	71
Gráfico 19. Crecimiento por nivel de gobierno de las transferencias del Modelo de Equidad Territorial (2010-2013).....	72
Gráfico 20. Distribución de los recursos por provincia para el Monto B de las transferencias según el modelo de equidad territorial (2012-2013).....	73
Gráfico 21. Transferencia de recursos por la competencia de riego y drenaje (2011-2013).....	75

Gráfico 22. Evolución histórica de los ingresos de los GAD´s provinciales del Ecuador (2000-2012)	78
Gráfico 23 Evolución de los ingresos de los GAD´s provinciales del Ecuador respecto al PIB (2000-2012).....	78
Gráfico 24. Ingresos corrientes y de capital de los GAD´s provinciales del Ecuador (2000-2012).....	79
Gráfico 25. Composición de los ingresos de los GAD´s provinciales del Ecuador (2000-2012).....	80
Gráfico 26. Ingresos propios vs Transferencias de los GAD´s provinciales (2000-2012)	81
Gráfico 27. Ingresos propios vs Transferencias de los GAD´s provinciales respecto al PIB (2000-2012)	82
Gráfico 28. Composición de los ingresos corrientes de los GAD´s provinciales del Ecuador (2000-2012)	84
Gráfico 29. Evolución de los ingresos propios de los GAD´s provinciales respecto al PIB (2000-2012)	85
Gráfico 30. Evolución del gasto de los GAD´s provinciales (2000 -2012). Expresado en miles de USD	87
Gráfico 31. Evolución del gasto de los GAD´s provinciales respecto al PIB (2000 -2012)	88
Gráfico 32. Composición del Gasto de los Gobiernos Provinciales (2000 -2012). 89	
Gráfico 33. Variación porcentual del gasto de los GAD´s provinciales entre períodos fiscales (2000 -2012).	90
Gráfico 34. Evolución del gasto corriente de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	91
Gráfico 35. Evolución del gasto corriente de los GAD´s provinciales respecto al PIB (2000 -2012).	92
Gráfico 36. Composición del gasto corriente de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	93
Gráfico 37. Evolución del gasto de capital e inversión de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	95

Gráfico 38 Composición del gasto capital e inversión de los GAD´s provinciales respecto al PIB (2000 -2012).....	96
Gráfico 39. Composición del gasto capital e inversión de los GAD´s provinciales (2000 -2012).....	97
Gráfico 40. Superávit y déficit de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	98
Gráfico 41. Superávit y déficit de los GAD´s provinciales respecto al PIB (2000 -2012).	100
Gráfico 42. Evolución del indicador de autosuficiencia financiera de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	101
Gráfico 43. Evolución del indicador de relación mínima de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	103
Gráfico 44. Evolución del indicador de gasto administrativo de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	104
Gráfico 45 Evolución del indicador de sostenibilidad financiera de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	106
Gráfico 46. Evolución del indicador de autosuficiencia mínima de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	107
Gráfico 47. Evolución del indicador de eficiencia en la ejecución de la obra pública de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	108
Gráfico 48. Evolución del indicador de inversión respecto al gasto total de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	110
Gráfico 49. Evolución del indicador de dependencia financiera de los GAD´s provinciales (2000 -2012).	111
Gráfico 50. Evolución de los ingresos del GAD de Imbabura (2005-2013).	114
Gráfico 51. Evolución de los ingresos corrientes sin transferencias corrientes del GAD de Imbabura (2005-2013).	115
Gráfico 52. Evolución de los impuestos, tasas y contribuciones del GAD de Imbabura (2005-2013).	116
Gráfico 53. Evolución las tasas del GAD de Imbabura (2005-2013).	117
Gráfico 54. Evolución los ingresos de capital del GAD de Imbabura (2005-2013).	119

Gráfico 55. Evolución de los gastos del GAD de Imbabura (2005-2013).	121
Gráfico 56. Evolución del gasto corriente del GAD de Imbabura (2005-2013). ...	123
Gráfico 57. Evolución del gasto de inversión del GAD de Imbabura (2005-2013).	124
Gráfico 58. Evolución del gasto de capital y de producción del GAD de Imbabura (2005-2013).	125
Gráfico 59. Superávit o déficit del GAD de Imbabura (2005-2013).	127
Gráfico 60. Ingresos de financiamiento del GAD de Imbabura (2005-2013).	128
Gráfico 61. Indicadores financieros GAD de Imbabura vs GAD´s provinciales (2005-2012).	130
Gráfico 62. Evolución de los ingresos del GAD del Carchi (2005-2013).	134
Gráfico 63. Evolución de los ingresos permanentes sin transferencias corrientes del GAD del Carchi. (2005-2013).	135
Gráfico 64. Evolución los impuestos, tasas y contribuciones del GAD del Carchi (2005-2013).	136
Gráfico 65. Evolución los ingresos de capital del GAD del Carchi (2005-2013)..	137
Gráfico 66. Evolución de los gastos del GAD del Carchi (2005-2013).	139
Gráfico 67. Evolución del gasto corriente del GAD del Carchi (2005-2013).	140
Gráfico 68. Evolución del gasto de inversión del GAD del Carchi (2005-2013). .	141
Gráfico 69. Evolución del gasto de capital del GAD del Carchi (2005-2013).	142
Gráfico 70. Superávit o déficit del GAD del Carchi (2005-2013).	143
Gráfico 71. Ingresos de financiamiento del GAD del Carchi (2005-2013).	144
Gráfico 72. Indicadores financieros GAD del Carchi vs GAD´s provinciales (2005- 2012).	146
Gráfico 73. Comportamiento del ingreso potencial de recaudación y la recaudación efectiva del GAD del Carchi (2011-2013).	154
Gráfico 74. Comportamiento del ingreso potencial de recaudación y la recaudación efectiva del GAD de Imbabura (2011-2013).	155
Gráfico 75. Criterios para la formulación de estrategias de mejoramiento de la capacidad fiscal de los gobiernos provinciales.	160

Gráfico 76 Formulación de estrategias de mejoramiento de la capacidad fiscal de los gobiernos provinciales.	161
--	-----

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Distribución de circunscripciones territoriales provincias, cantones y parroquias del Ecuador.	42
Tabla 2. Superficie terrestre, población y densidad poblacional de las provincias del Ecuador.	44
Tabla 3. Distribución por provincia del monto fijo, gasto corriente de la competencia de riego y drenaje.	56
Tabla 4. Recursos Invertidos en vialidad vs Costeo.....	62
Tabla 5 Transferencias según modelo de equidad territorial (2010- 2013)	69
Tabla 6. Impuestos, tasas y contribuciones, gobiernos autónomos descentralizados provinciales.....	83
Tabla 7. Ingresos del GAD de Imbabura (2005-2013).....	113
Tabla 8. Gastos del GAD de Imbabura (2005-2013).....	121
Tabla 9. Superávit o déficit del GAD de Imbabura (2005-2013).....	126
Tabla 10. Indicadores financieros GAD de Imbabura 2005-2012.....	129
Tabla 11. Ingresos del GAD de Carchi (2005-2013)	133
Tabla 12. Gastos del GAD del Carchi (2005-2013).....	138
Tabla 13. Superávit y déficit del GAD del Carchi (2005-2013)	142
Tabla 14. Indicadores financieros GAD del Carchi 2005-2012.....	145
Tabla 15. Ingreso Potencial estimado de recaudación y recudación efectiva del GAD del Carchi (2011-2013)	153
Tabla 16. Ingreso Potencial estimado de recaudación y recudación efectiva del GAD de Imbabura (2011-2013).....	155

CAPÍTULO I

1 Aspectos generales de la descentralización

1.1 Antecedentes

Desde el inicio de la vida republicana del Ecuador, el Estado evidenció la estructura centralista y la regionalización debido a su conformación en tres departamentos: Azuay, Guayas y Quito con sus respectivas provincias y cantones, la misma dio paso a un conflicto de poderes entre el centro y la periferia, por acaparar la mayor cantidad de competencias y así obtener el dominio del país. Como consecuencia existió una escasa articulación y comunicación entre los diferentes territorios.

El tema fiscal era uno de los aspectos, que más generaba debate, por cuanto buscaba la pertinencia para una mejor recaudación y distribución de las rentas del Ecuador. Tras varios años de disputas entre los tres departamentos existentes y el detonante de una crisis nacional en 1861, se desarma el esquema organizacional territorial departamental y solo es considerado en el nivel provincial. (Ayala Mora, 2003, págs. 208-209)

La época garciana se caracterizó por intentar vencer la pugna de poderes existentes entre los tres territorios dominantes del país, para el efecto impulsaba el deseo de consolidar el Estado Nacional. Por tal motivo realizaron acciones como la construcción de la carretera Quito-Guayaquil. Posteriormente en 1880 se crean nuevas provincias principalmente en la costa y en la sierra. En la revolución liberal hubo continuidad del afán integracionista principalmente con la construcción del ferrocarril, acciones comerciales y laborales entre la sierra y la costa. Luego facilitó la promoción de cierta unión en el Ecuador en los aspectos administrativos y económicos. (Ojeda, 2000, págs. 1-5).

Uno de los fenómenos que robustece el centralismo fue el boom bananero de los 50's, que permitió un crecimiento estatal considerable, bajo la consigna de generar modernización en el Estado.

Con el boom petrolero en la década de los setenta del siglo XX, el Estado consolida una notable independencia de los grupos dominantes exportadores, conjuntamente con una alta capacidad de recursos públicos, que le permitió la creación y fortalecimiento de diversas instituciones públicas, al igual que una participación estatal en la economía, evidenciada en la creación de 65 nuevas empresas industriales públicas y 15 organizaciones a cargo de las Fuerzas Armadas.

1.1.1 Crisis del Centralismo

Hasta finales de la década de los 70's la corriente centralizadora experimenta un detrimento debido a que generaba resultados desfavorables, en especial en los ámbitos sociales y económicos. Uno de los más desalentadores indicadores fue el aumento de la brecha entre los ricos y los pobres, así como el aumento de la pobreza absoluta.

Otro de los factores impulsores para la caída del centralismo fue las falencias del gobierno central para manejar atribuciones y responsabilidades complejas, de la mano de un detrimento de la capacidad administrativa, política y económica de todo el aparataje estatal.

Al mismo tiempo se produce un aumento desmesurado y desorganizado de municipios en todo el territorio, por lo que se genera una mayor presión desde la periferia, por cuanto el modelo promovía una autonomía local sin recursos económicos, esto confluye en que se forje una alta dependencia fiscal por parte de los gobiernos subnacionales y sus autoridades sean simples administradores de fondos públicos. (Ojeda, 1998, pág. 5)

La crisis del centralismo abre paso a la descentralización, la cual buscaba ser un modelo de organización que permita mayor acercamiento del poder a la ciudadanía, por cuanto facilita la participación y representación de los

ciudadanos, para conseguir la identificación y priorización de las necesidades locales, en pos de brindar mejores bienes y servicios públicos.

Ecuador entra en la corriente descentralizadora de Latinoamérica al último. Esa decisión política le ayudo a evitar cometer ciertos errores evidenciados en otros países, por tal motivo esta situación se convierte en una fortaleza al momento de establecer la organización administrativa del Gobierno ecuatoriano.

Han surgido varias iniciativas y diferentes propuestas sobre la descentralización en el país, cada una, mediante ópticas distintas dependiendo del momento histórico y quienes han estado en la élite del poder. Por tal motivo los primeros intentos de descentralización mantienen poca articulación, coherencia y son sucesos aislados y sin un establecimiento de políticas públicas pragmáticas dentro de todo el territorio nacional; es por ello que no se pudo divisar una propuesta hegemónica que tenga relevancia y muestre el camino para una verdadera administración descentralizada del gobierno.

1.2 Proceso de Descentralización en el Ecuador

Para hacer efectivo un proceso de cambio en la organización del Gobierno es necesario iniciar el análisis con la aprobación de las Constituciones del Ecuador de 1979, 1998 y 2008. En las mismas están planteados los términos que rigieron la descentralización en el país. Por tal motivo el presente análisis está dividido en tres períodos 1979-1998, 1998-2008 y 2008 hasta la actualidad.

1.2.1 Descentralización 1979-1998

Los primeros antecedentes de la descentralización, como modelo de organización de gobierno, están plasmados en la Constitución del Ecuador de 1979, la misma que incluye la premisa, que el Estado ecuatoriano era descentralizado. Además está conformado por los regímenes: Dependiente

y Autónomo; y definía que la descentralización y autonomía eran de carácter territorial y funcional.

En esta época la modernización del Estado empezó con el fortalecimiento de lo local, lo que generó confusión entre la descentralización y la municipalización. El proceso tenía su fundamento debido a la marcada interacción entre el gobierno central y los municipios dejando de lado al gobierno intermedio. Considerando que las funciones de los municipios serían de carácter complementario a los demás niveles de gobierno para evitar una descentralización asimétrica que con el pasar de los tiempos se convirtió en una realidad. Ante lo mencionado es indudable que el objetivo de generar una reestructuración integral del Estado no fue consolidado debido a una errónea concepción del modelo planteado.

En esta época inician una serie de debates sobre la descentralización a mediados de la década de los 80 los mismos que perseguían cambios en la Ley de Régimen Municipal en lo que concierne a la descentralización fiscal, especialmente en las atribuciones tributarias, asignación de recursos y manejo de competencias.

Para el nivel intermedio se buscaba un modelo de desarrollo provincial especialmente en los sectores industrial y agrícola pero mantenía una escasa articulación entre los territorios, que llevaron al debilitamiento del gobierno intermedio, conjuntamente con la pérdida de una visión de desarrollo nacional, falencias en la organización de la estructura estatal, y un aumento desmesurado de poder en gobiernos locales. (Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador, 2005, págs. 5-11)

A finales de los ochenta y el inicio de los noventa el tema de la descentralización era promovido por organismos internacionales bajo la inspiración de las políticas de ajuste neoliberal y bajo la concepción de crear la modernización del Estado, que estuvo a cargo de las élites políticas, por cuanto eran grupos económicos dominantes del país. Para el efecto se

encamino a un proceso de privatización de los servicios públicos con la finalidad de comprimir el tamaño del Estado, de igual forma reducir la capacidad de regulación y dar paso a la liberalización del mercado de capitales, desburocratización y la apertura en los aspectos comercial y económico. La consigna que perseguía esta propuesta era disminuir el peso económico que afrontaba el Gobierno Central para dotarse de recursos, a fin de facilitar la atención de demandas por parte de los sectores sociales más desprotegidos.

Para el efecto en 1993 se expide la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos, siendo este el primer cuerpo legal que habla de forma explícita sobre la descentralización y desconcentración en el Ecuador. Encargaba al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) la elaboración del plan de descentralización, el mismo que debía contener de forma explícita las responsabilidades de los gobiernos subnacionales y la transferencia de recursos.

Para 1997 se crea la Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, la misma que consiste en la transferencia de recursos provenientes del Fondo de Descentralización de forma gradual. La intención es de proporcionar recursos financieros de forma permanente a todos los gobiernos subnacionales para la provisión de bienes y servicios públicos en el país. (Carrión, 2006, pág. 452)

El procedimiento de transferencia de recursos motivó varias críticas, por cuanto considera que genera desincentivo de la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales, puesto que la misma no entra en consideración y más bien puede promover la pereza fiscal. Además es relevante destacar que el Gobierno Central entregaba recursos a los gobiernos subnacionales, sin que asuman competencias como contraparte.

Otro aspecto relevante fue que desde 1995, varios actores planteaban el Anteproyecto de Ley Especial de Descentralización y Desconcentración.

Entre otros objetivos buscó un desarrollo armonioso a nivel nacional en el aspecto económico y mejorar la democracia y gobernabilidad en el país. A pesar que la propuesta fue creada mediante una gran concertación nacional, quedó solo en documentos debido a la oposición por parte de la Junta Cívica de Guayaquil. (Serrano & Acosta, 2011, pág. 6)

Finalmente después de once versiones presentadas se expide la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social en octubre de 1997, la misma que no contenía la riqueza de las anteriores. Sin embargo incluía los lineamientos principales de la descentralización y desconcentración, especialmente en los temas de mayor relevancia como son: la transferencia de recursos, la participación social de forma técnica pero sin capacidad de acción.

Como fundamento más relevante plantea la transferencia de carácter definitivo de funciones, responsabilidades y atribuciones a los gobiernos subnacionales, para el efecto propuso firmar convenios entre el Ejecutivo y los representantes legales de los municipios o GAD's provinciales según corresponda, en los mismos constarían los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios para cumplir con la prestación de servicios públicos transferidos.

Para el nivel intermedio la Ley en mención establece la conformación del Comité Permanente de Desarrollo Provincial, que tiene como hitos principales la orientación y coordinación del desarrollo provincial; para el efecto, está conformado por representantes de diferentes sectores de la provincia.

Según el planteamiento realizado en la Ley, en análisis, la descentralización adopta el carácter de facultativo, voluntario y no obligatorio para los gobiernos subnacionales, lo que se conocería como la <<descentralización a la carta>>, pero sí de obligatoriedad la transferencia de competencias para el Gobierno Central. Ante esta circunstancia la descentralización era efectiva, en cuanto,

los municipios y consejos provinciales soliciten las competencias y esto mantenía estrecha relación con los intereses y posibilidades de cada gobierno subnacional. En la interpretación de expertos, determinan que la decisión política dio origen a las inequidades y disparidades en el país, en detrimento de un desarrollo integral, por lo que generó desigualdades en lo concerniente a la capacidad de los gobiernos subnacionales, conjuntamente con la superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno. (Serrano & Acosta, 2011, pág. 6)

En la década de los 90, el Ecuador instala la Asamblea Nacional Constituyente de 1997-1998, fruto de la crisis política que atravesaba el país. La misma que mediante Constitución Política del Ecuador finiquita el establecimiento del modelo de <<descentralización a la carta>>.

1.2.2 Descentralización 1998-2008

Dentro del análisis de la Carta Magna del Ecuador de 1998 es evidente, que entre sus principales relevancias se encuentra la definición del carácter del Estado que se lo establece como viene Art. 1 "...unitario de administración descentralizada". El mismo contiene dos aristas: el régimen dependiente, estableciendo las Gobernaciones provinciales como la última extensión del Ejecutivo en cuanto de desconcentración respecta y el régimen seccional autónomo con tres gobiernos subnacionales los Consejos Provinciales, Municipios e inclusión de las Juntas Parroquiales Rurales, las mismas que no tenía ni competencias ni recursos. Además en su Art. 124 establece: "La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada...". (ECUADOR, 2008).

En lo respecta a la transferencia de competencias se exceptúa las siguientes, que serán de responsabilidad exclusiva del Gobierno Central, conforme señala en su Art. 226 de la Constitución del Ecuador "la defensa y la seguridad nacionales; la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales; la política económica y tributaria del Estado; la gestión de endeudamiento externo; y, aquellas que la Constitución y convenios

internacionales expresamente excluyan". Cabe mencionar que posteriormente fueron ampliadas las competencias exclusivas para la Constitución del Ecuador del 2008.

Para el modelo de descentralización planteado existen dos parámetros preponderantes que son: primero que la transferencia de competencias siempre será con la transferencia de los recursos necesarios para asumirla, de igual forma no se transfieren recursos sin el traslado de competencias; segundo la descentralización toma carácter obligatoria una vez que sea solicitada por el gobierno subnacional y este deberá contar con la pertinente capacidad para asumirla.

En lo que respecta a los recursos financieros de los gobiernos seccionales la Constitución de la República del Ecuador de 1998 señala en sus Art. 232:

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias.
2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.
3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.

Según lo señalado en la presente Ley, los ingresos amplían sus cantidades considerando que los gobiernos subnacionales pueden generar sus propias rentas, debido a que en el Art. 228 se establece que "Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras." Y en lo concerniente a las transferencias del gobierno central a los gobiernos seccionales es establecida por la Ley Especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, que anteriormente ya se mencionó.

Por consiguiente hace énfasis en el carácter voluntario del proceso de descentralización planteado, este tenía sus inicios cuando los gobiernos seccionales mediante sus autoridades soliciten la transferencia de competencias. Por consiguiente, en poco tiempo, visualizó que el proceso no generaba los resultados esperados, en gran medida debido a diversos conflictos de poder político, conjuntamente con un escaso interés por asumir nuevas responsabilidades, por parte de los gobiernos subnacionales.

Otro de los aspectos relevantes dentro de la descentralización es el considerado en el Art. 236 que señala: “La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias.” A pesar de lo mencionado posteriormente se analizará cómo no se dio cumplimiento a lo establecido en la Ley.

Una vez identificados los principales lineamientos a los que estaba anclada la descentralización en la Constitución Política del Ecuador de 1998, es pertinente ir describiendo, como en el transcurso de los años se ha desarrollado el planteamiento realizado en las normativas, que promulgaban la descentralización. Y es así, como en 1999, la fuerte crisis económica y política, que atravesó el país, se convierte en un nuevo detonante, que promueve el debate sobre la descentralización, pero con un fuerte componente, ir acompañada con la autonomía política de diversos gobiernos seccionales de la Costa y Amazonía.

Ante las posturas políticas de cuatro provincias de la costa (Manabí, Guayas, Los Ríos y el Oro) y en la provincia amazónica de Sucumbíos hubo necesidad de promover consultas populares referentes a la autonomía provincial y la administración de sus recursos, las mismas que fueron aprobadas según referéndum, pero el Gobierno Nacional hizo caso omiso al mandato del pueblo, y en consecuencia no se realizaron las reformas a la normativa legal, por parte del Congreso Nacional.

La autonomía ingresa a la palestra del debate nacional, por cuanto era propuesta como un mecanismo eficiente para contrarrestar el regionalismo. Además, es necesario considerar, que en épocas de crisis económicas, aumenta el regionalismo, por cuanto mantiene estrecha relación con los ciclos económicos y la capacidad del Estado como fuente de ingresos para los gobiernos seccionales. (Hurtado, 2007, pág. 269 y 277)

Para finales del año 1999 se conforma una Comisión de descentralización, autonomías y circunscripciones territoriales. Esta instancia muestra un compendio de documentos denominados Nuevo Modelo de Gestión que tenía por finalidad determinar de forma precisa los principales elementos planteados en la Constitución Política del Ecuador de 1998 y demás normativas legales sobre la descentralización.

A finales del primer trimestre del 2001 se firma el Convenio Marco de Transferencias de Competencias entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales con el propósito de empezar el proceso de negociación de transferencia de competencias con las 22 provincias del país. Un año después se crea la Comisión Nacional de Competencias para concretar el proceso de descentralización y sobre todo dar atención a los problemas existentes en la transferencia de competencias. En el 2004 se promulga el Plan Nacional de Descentralización el mismo que no genero los resultados esperados. (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2006, págs. 11-13)

Como decisión política para impulsar la descentralización fiscal se expide la Ley que otorga, a través de donaciones voluntarias, participación en el impuesto a la renta a los municipios y consejos provinciales del país. La misma que en su Art.1 señala: “Las personas naturales y jurídicas, excepto las empresas públicas, podrán donar hasta el 25% de su impuesto a la renta causado en un ejercicio económico, a favor del o los municipios o consejos provinciales del país...”. De igual forma se menciona en su Art. 2 “Del porcentaje total de la donación, el 65% será transferido al municipio o a los

municipios o al consejo provincial o a los consejos provinciales que el donante así lo señale. Del 35% restante constituirá un fondo que será distribuido y transferido a los restantes municipios y consejos provinciales en los términos que establece la Constitución Política de la República, excepto para los municipios de Quito y Guayaquil; y, para los consejos provinciales de Pichincha y Guayas.” (Ecuador, 2002)

Evidentemente el fin de la Ley, en análisis, tenía como primera intención buscar una distribución equilibrada y equitativa de los recursos financieros para generar un desarrollo integral del país, por consiguiente se visualiza en la Ley la intención de favorecer a los gobiernos subnacionales pequeños, en una distinción con los pertenecientes a Pichincha, Guayas y sus correspondientes capitales. Y como segunda intención es la entrega de una mayor cantidad de transferencias a consejos provinciales y municipios para fortalecer, en cierta forma, la descentralización fiscal. Cabe mencionar que esta Ley fue derogada mediante la expedición de la Ley reformativa para la equidad tributaria en el Ecuador, el 28 de diciembre del 2007, en la sexta disposición derogatoria.

A pesar de lo mencionado la descentralización no tuvo el impacto deseado debido a la inestabilidad política, en solo seis años el Ecuador fue gobernado por tres presidentes: Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio. Regímenes que priorizaban asuntos de corto y mediano plazo, por lo que la descentralización no presentaba mayor relevancia en la agenda política de los mandatarios en mención. (Barrera , 2007, págs. 182 - 183)

Para terminar el análisis de este período, los resultados al 2006, sobre convenios de transferencia de competencias, fueron principalmente en ambiente (68), turismo (76), agricultura (20), salud (8), educación (13), transporte y tránsito (6 aproximadamente). Frente a estas cifras presentadas se puede evidenciar como en ocho años (1998-2006) la descentralización no generó los resultados esperados. (SENPLADES, 2012, pág. 19)

Es pertinente mencionar, que por parte del gobierno central no se generaron estrategias que incentiven e impulsen el proceso de descentralización planteado, fue escaso el cumplimiento de la obligatoriedad de la transferencia de competencias y existía una gran falencia en lo correspondiente a los recursos, que se asignaban en relación las mismas; toda vez que los fondos no pasaban por un proceso riguroso de costeo de competencias, luego constituían recursos poco acordes con las verdaderas necesidades del territorio y la obligatoriedad de los gobiernos subnacionales para asumir las competencias.

Entre otros de los grandes obstáculos, que se presentaron, fue la concepción adoptada por los gobiernos subnacionales, que asumieron competencias sin una perspectiva de responsabilidad social y de apoyo a un desarrollo integral del país; por el contrario priorizaron el clientelismo y en generar una acumulación de poder institucional. En consecuencia la toma de decisiones fue poco consistente para enfrentar las diferentes problemáticas de sus territorios y eminentemente nunca se propusieron políticas públicas pragmáticas desde el gobierno central.

Una vez adquiridas las competencias muchos de los gobiernos subnacionales no disponían de la capacidad pertinente ante el reto histórico, por consiguiente la prestación de bienes y servicios públicos era ineficiente y en varias ocasiones generaba la superposición de atribuciones y competencias, no solo entre el régimen seccional autónomo (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales) sino también entre el régimen seccional dependiente).

Con las normativas legales en especial la Ley del Participación del 15% del Presupuesto General del Estado y en parte con la Ley de Donación del 25% del Impuesto a la Renta, hubo un flujo continuo de recursos financieros a los gobiernos subnacionales desde el gobierno central, mecanismo que generó un efecto de pereza fiscal, por pérdida de incentivos para aumentar la recaudación fiscal.

Además existen factores que fundamentan lo antes mencionado como la crisis económica de 1999 y los efectos devastadores del Fenómeno del Niño. Además es entendible que al aumentar los tributos se debe enfrentar al disgustos de los votantes por lo que se podría poner en riesgo la permanencia de las autoridades locales y provinciales, a esto hay que agregarle que los productos y servicios públicos no han generado un alto nivel de satisfacción en la población. (Ojeda, 1998, págs. 62-64)

En un estudio realizado por el Consejo Nacional de Modernización del Estado señala cinco deficiencias del modelo <<descentralización a la carta>>. (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2000, págs. 19-20).

- ✓ La voluntariedad.- Se recalca que el carácter no obligatorio de transferencia de competencias por parte de los diferentes actores de la descentralización produjo que el proceso de descentralización sea lento y poco alentador especialmente para los gobiernos subnacionales.
- ✓ La dispersión de la administración.- La disparidad en la capacidad que presentaban los diferentes gobiernos subnacionales en especial a lo referente a su tamaño (grandes vs pequeños), por lo tanto los recursos financieros, materiales y tecnológicos para asumir competencias eran completamente disímiles, de igual forma se debe considerar que la mayoría de gobiernos subnacionales no contaban con un nivel elevado de recurso humano capacitado en descentralización para emprender los procesos de transferencia de competencias.
- ✓ El aumento de los costos en la prestación de servicios.- En los casos en los que se realizó la transferencia de competencias, los gobiernos subnacionales prestaron productos y servicios públicos a igual o a mayor costo del que estaba proporcionando el gobierno central, esto

se debió principalmente a la ausencia de un costeo de transferencias previo a las asignación de los recursos financieros.

- ✓ Los altos costos de transacción.- Para realizar la transferencia de competencias fue necesario aumentar el aparato burocrático para llevar a cabo el proceso de descentralización, sin embargo debido a la poca concurrencia de solicitud de competencias los costos se elevaron ya que no justificaban la demanda que existía por parte de los gobiernos subnacionales.

- ✓ Inequidad entre gobiernos locales.- Esta falencia descansa en el poder político que tenía principalmente los gobiernos subnacionales grandes y las relaciones que se mantenía con el gobierno central, por eso se consideraba que el modelo planteaba una negociación uno a uno (gobierno subnacional y gobierno central). De igual forma observaba una ventaja en los que contaban con recursos humano capacitado ya que estaba más a su alcance la presentación de solicitudes de transferencia de competencias.

Con la llegada al poder ejecutivo del Economista Rafael Correa el 15 de Enero de 2007, y siendo uno de sus primeros decretos la convocatoria para una consulta popular para instalar la Asamblea Nacional Constituyente, la misma que redactaría la Nueva Carta Magna para el Ecuador de 2008¹. Por consiguiente entra nuevamente en debate el tema de la descentralización, ya que se daba inicio a la reforma democrática del Estado.

¹ Publicada en el Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008.

1.2.3 Descentralización desde el 2008

A partir del 2008, la consigna del Gobierno de la Revolución Ciudadana es realizar la reorganización territorial del Estado, para el efecto, lidera un proceso de cambio con relación a la descentralización en el Ecuador, teniendo como cimientos en su propuesta, la creación de diferentes instrumentos legales, que parte desde la Constitución de la República de Ecuador de 2008; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD², Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 PNBV; Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 PNDz; y, demás Resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Competencias CNC, en su calidad de órgano rector de la descentralización.

Por consiguiente para dotarle de relevancia, la actual Carta Magna del Ecuador resalta el modelo de organización y administración del Estado. Desde su primer artículo señala “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

Cuando refiere, que gobierna de manera descentralizada, la intención es de conseguir una distribución simétrica del poder, en todos los niveles de gobierno, y que por medio del cumplimiento de sus obligaciones puedan satisfacer las demandas de bienes y servicios públicos, para el efecto, los ciudadanos y ciudadanas son entes activos dentro del proceso descentralización, que tiene su fundamento en la democracia.

El proceso de descentralización comienza con la conformación del Consejo Nacional de Competencias CNC, en su calidad de persona jurídica de derecho público, con plena autonomía. El organismo del Estado ecuatoriano está conformado por cuatro representantes, uno por cada gobierno subnacional y otro por el gobierno central; además del Secretario Ejecutivo.

² Publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 303 del 19 de octubre de 2010.

Desde el 31 de enero del 2011, inicia su gestión el organismo técnico de la descentralización, que diseña el camino para un año de labores, especialmente para la elaboración del Plan de Descentralización y la transferencia de las competencias de riego, gestión de cooperación internacional, tránsito, transporte y seguridad vial. Incluye el levantamiento de la línea base para las competencias fomento productivo, infraestructura, vialidad, equipamiento en salud y educación. El CNC sesionó en 10 ocasiones, emitiendo 13 resoluciones referentes a los temas antes mencionados. (Consejo Nacional de Competencias, 2012b, págs. 7-10).

Como resultados de lo planteado presenta el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, el mismo que fue elaborado, con la participación de los diversos actores y grupos sociales, inmersos en el proceso para la construcción de esta política programática de la descentralización.

1.2.4 Pilares de la Descentralización 2008

El Consejo Nacional de Competencias señala cuatro cambios sustanciales dentro del nuevo modelo de descentralización, los mismos que son plasmados en la normativa legal antes mencionada.

1.2.4.1 Sistema de competencias por nivel de gobierno

Para que el sistema de competencias sea aplicable fue necesario el definir de forma clara la organización del territorio ecuatoriano y por ende establecer los distintos niveles de gobierno conforme el Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece como Gobiernos Autónomos Descentralizados, a los Consejos Regionales, los Consejos provinciales, los Consejos Metropolitanos, los Consejos Municipales y la Juntas Parroquiales Rurales. Y resalta que los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD's gozan de plena autonomía política, administrativa y financiera, siendo esta última disposición uno de los mayores retos debido a su complejidad. Pero sobre todo, a pesar de la autonomía que se

proporciona a los gobiernos subnacionales, no significa una desunión del territorio nacional.

Además del establecimiento de los niveles de gobierno busca la cohesión entre los mismos, así como mejorar la gestión de competencias; según señala el Art. 243 de la Carta Magna del Ecuador: “Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley³.” La finalidad es actuar de forma coordinada y cooperativa las distintas capacidades de los gobiernos subnacionales, que formen mancomunidades o consorcios para generar bienes y servicios públicos eficientes, en post de conseguir un bienestar colectivo.

El modelo de ordenamiento territorial presentado se fundamenta en el establecimiento de un Sistema Nacional de Competencias en el COOTAD, que en su Art. 108 lo define como: “Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, pragmáticas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, con la finalidad de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente”.

La creación del Consejo Nacional de Competencias, que dota de institucionalidad al sistema, lo convierte en el garante de la descentralización en el Ecuador, para el efecto, promulga las políticas y componentes necesarios en procura del establecimiento y posterior transferencia de las competencias a todos los niveles de gobierno, en forma organizada. Con este mecanismo busca lograr una identificación clara de los titulares de cada competencia y a la vez facilita a los ciudadanos y

³ La ley que regula es el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomía, en su sección tercera, formas de mancomunamiento que va desde el artículo 285 al 293.

ciudadanas tener el conocimiento adecuado para saber a qué nivel de gobierno debe exigir la rendición de cuentas. Concomitantemente sirve para evitar la superposición de funciones y de igual forma combatir las asimetrías originadas por los modelos anteriores.

1.2.4.2 Modelo solidario, incluyente y por niveles (obligatorio, progresivo y definitivo)

Frente a las fuertes críticas al anterior modelo de descentralización que tenía un carácter optativa o <<a la carta>> fue imperioso el convergir esta característica en la nueva Constitución de la República del Ecuador de 2008, la misma que genera cambios importantes dentro del proceso de descentralización, por consiguiente enfatiza, en que el modelo se fundamenta en la transferencia de competencias, que tienen el carácter de obligatorio, progresivo y definitivo.

Simultáneamente señala en el Art 3 inciso 6 de la Carta Magna de Ecuador que los deberes primordiales del Estado son “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. La normativa incentiva a que dentro del desarrollo de la descentralización se busque la consecución del Buen Vivir en el Ecuador, que será reflejado en que todos los ciudadanos cuenten con similares niveles de calidad de vida, en detrimento de las inequidades a encontrarse, entre los distintos territorios.

El modelo planteado se caracteriza por ser solidario debido a que se fundamenta en la creación de una obligación compartida por todos los niveles de gobierno con la finalidad de generar un desarrollo integral y simétrico en todo el Ecuador. La inclusión se manifiesta en un esquema, en el que todos los gobiernos subnacionales entran dentro del sistema nacional de competencias, que garantiza la uniformidad de atención dentro del proceso de descentralización.

1.2.4.3 Un proceso con costeo de competencias

Otro de los hitos dentro del proceso de descentralización es el costeo de competencias, que permite la asignación pertinente de recursos financieros para poder cumplir con las competencias transferidas. Para el efecto la Constitución define en su Art. 273 “No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias”. Considerando que el COOTAD menciona, que los recursos son: financieros; materiales; talentos humanos; y tecnológicos pasarán del Gobierno Central al gobierno subnacionales con el propósito de dotar de suficiencia en la capacidad para asumir la competencia.

El costeo de competencias será realizado por una comisión que estará conformada por partes iguales entre representantes técnicos del Gobierno Central y de los gobiernos autónomos descentralizados, los mismos que deben emitir un informe vinculante al Consejo Nacional de Competencias, dando a conocer los recursos pertinentes para cada competencia, luego se debe cuantificar los costos directos e indirectos inmersos para la llevar acabo la ejecución de la competencia.

Cabe mencionar que “Estas transferencias serán financiadas, por lo menos, con los mismos recursos que el gobierno central ha destinado históricamente para el ejercicio de estas competencias, calculado en base al promedio de los últimos cuatro años” según lo señala el Art. 204 del COOTAD.

Es necesario el considerar que en el COOTAD en su Art. 206 se establecen los criterios para la determinación de los recursos a ser transferidos, siendo estos: a) estándares mínimos de prestación de bienes y servicios y los costos que conllevan la ejecución de la nueva competencia.; b) estimación de posibles ingresos propios relacionados con la competencia a transferir, en el caso que existieran; c) cuantificación del gasto actual que realiza el gobierno central por estas competencias, considerando criterios sectoriales

y territoriales que guardan relación con la competencia; y, d) determinar el monto de la transferencia.

Con el costeo de competencias se busca evitar el deterioro en la provisión de bienes y servicios públicos, de ahí su importancia de dotar de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las competencias por parte de los gobiernos subnacionales, conjuntamente con un desarrollo equitativo en todo el territorio nacional.

1.2.4.4 Transferencia de competencias con un proceso planificado con seguimiento y evaluación

La planificación es la facultad, que tiene el Gobierno Nacional en la administración pública, la misma encaja en el proceso de descentralización y encuentra su anclaje en el Plan Nacional del Buen Vivir y el Plan Nacional de Descentralización; toda vez que la Constitución señala en su Art. 241 “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.”. Las disposiciones legales permitirán que se genere un engranaje por parte de todos los niveles de gobierno dentro del Sistema Nacional de Planificación, en procura de colaborar en el desarrollo integral del Ecuador.

El instaurar dentro del proceso de descentralización, la evaluación y seguimiento, tiene cabida dentro del cumplimiento del ciclo de las políticas públicas debido a que se dota de relevancia, que permitirá ser un termómetro del proceso, fundamentado en resultados. En el marco de las funciones que establece el COOTAD para el Consejo Nacional de Competencia es realizar evaluaciones anuales de la gestión de competencias a cada uno de los niveles de gobierno, inmersos en la descentralización, sobre la base de evidenciar los resultados obtenidos.

Es fácil colegir, que se busca generar información oportuna y pertinente que permita tener una fotografía sobre la situación real de la descentralización en el Ecuador, para ser puesta en conocimiento público, dentro de la

obligación constitucional de la rendición de cuentas a los mandantes. De igual manera el instaurar una cultura de evaluación y seguimiento, como eje transversal de la administración pública llevado a cabo por el Consejo Nacional de Competencias, le convierten en una fuente inexorable para la toma de decisiones, en post de conseguir los objetivos planteados dentro del marco de las políticas públicas de carácter programático, que se han planteado en el nuevo modelo de funcionamiento del Estado.

Este capítulo tiene por finalidad ir más allá de un simple recuento histórico, por consiguiente, persigue una identificación de los aciertos y desaciertos cometidos durante los modelos descentralización planteados a lo largo de la vida republicana del Ecuador, para de esta forma ser partícipes del mejoramiento de la organización del Estado ecuatoriano.

CAPÍTULO II

2 Marco teórico y conceptual de la descentralización.

2.1 Inicios de la Descentralización.

La descentralización como estudio tiene sus orígenes en “La democracia en América” por Alexis de Tocqueville quien considera que la forma de organización como medio de representación democrática es la descentralización. Fundamenta su estudio en la comuna, que considera como unidad básica, en la que cada individuo participa de forma directa de las decisiones colectivas, como una manifestación de la democracia directa en la nueva estructura. En la comuna se daba solución a las necesidades cotidianas. Y para los asuntos nacionales existe un organismo que toma las decisiones pero este está conformado por los representantes de las comunidades. (Finot, 2001, págs. 27-28).

Los argumentos expuestos facilitan apreciar que las observaciones realizadas por Alexis de Tocqueville, afirman a la comuna como una forma de descentralización; toda vez que, era un nivel inferior al nacional, en el cual los individuos podían tomar decisiones, a favor de mejorar sus beneficios; y, por ende eran consideradas sus preferencias en cuanto a los bienes y servicios que necesitaban. Hemos partido del derecho a la democracia que tienen todos los individuos dentro de un territorio.

Boisier basado en lo expresado por Alexis de Tocqueville hace entender que la relación centralización/descentralización no son elementos dicotómicos, ya que no se eliminan mutuamente sino que, al contrario, se complementan. Constituyen únicamente los puntos extremos de un arco de situaciones, en las que se presentan diferentes conjugaciones, donde los diferentes países puedan fluctuar dependiendo del contrato social entre el Estado y la sociedad, el mismo que siempre estará inmerso en un contexto histórico, que hará que se adopten combinaciones entre la centralización y la descentralización. (Boisier, 2004, pág. 28)

“La descentralización se puede crear por decreto o por ley en sus aspectos formales, pero no se puede sacar de la cabeza de la gente el centralismo mediante idéntico mecanismo. Hay pues, una gran asimetría entre ambos (Bahl, 2009) desde el punto de vista de su construcción/deconstrucción.” (Boisier, 2004, pág. 31)

La descentralización en América Latina tiene un anclaje con los procesos de democratización que tuvieron su origen en 1980. Las consignas para poner en práctica la descentralización en los países fueron: generar nuevos espacios de participación ciudadana; contrarrestar los desequilibrios fiscales; y, la implementación de políticas sociales para enfrentar la deuda social, desde la estructuración del aparato estatal para la organización territorial de cada país. Sin embargo la descentralización toma su relevancia como fuente generadora (Finot , 2001) de desarrollo económico, para ello se busca aumentar la capacidad de cada localidad para ser sus propios generadores de desarrollo. (Finot, 2005, pág. 30).

2.2 Federalismo Fiscal

La Teoría del Federalismo Fiscal nace con los estudios realizados por (Samuelson, 1954, págs. 387-389) respecto al problema de la provisión de bienes públicos puesto que estos no tienen la misma capacidad de los bienes privados, que aquellos donde el mercado responde a las preferencias de los consumidores. En los bienes públicos se produce ineficiencias, por cuanto cada individuo no recibe bienes y servicios según preferencias individuales.

Ante este problema surge el Federalismo Fiscal, en el que se manifiesta que la provisión de bienes públicos puede ser más eficiente si se lo realiza descentralizadamente, toda vez que desde el gobierno central la metodología es de forma homogénea. Con la descentralización los individuos tienen la

capacidad de movilizarse a una localidad, en la que se cumplan sus preferencias individuales, por lo tanto, entre más pequeñas y homogéneas sean las localidades más eficiente será la provisión. Con lo mencionado estimamos que los consumidores pueden trasladarse a una comunidad donde sus preferencias sean atendidas generando una situación óptima y eficiente. (Tiebout, 1956, págs. 416-424)

El planteamiento de Tiebout denota, que se podría generar localidades con ricos y otras con pobres, lo que produciría asimetrías y una falta de cohesión de un país. De igual forma los individuos no se movilizan únicamente por una mejor satisfacción de sus necesidades sino también existe un elemento relevante que es el ingreso que va concomitantemente con las condiciones laborales. (Cetrángolo, 2007, pág. 3).

Posteriormente se identifica que la descentralización, en la provisión de servicios, es pertinente siempre que no existan economías de escala, ya que de existir debería ser provista por el gobierno central en el marco de la reducción de costos que implicaría. De igual forma se considera que los costos de la provisión de un servicio público en una localidad debe ser asumida por sus habitantes para que exista correspondencia con sus preferencias. (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961, págs. 55: 831-842).

2.3 Teorema de la Descentralización Oates.

Partiendo de los estudios anteriores (Oates, 1972) plantea el “Teorema de la Descentralización”, que traduciendo señala lo siguiente: "Para un bien público (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costos de proveer cada nivel de producto del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o para el gobierno local respectivo) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el gobierno local proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones que para el gobierno central proveer

cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones". (Yañez , 1991, pág. 340).

El teorema tiene sus principios, en la distinción de las preferencias de la población, sobre la generación de un bien o servicio público, debido a que tienen carácter heterogéneo dependiendo del territorio; pero es de carácter homogéneo en la provisión de bienes y servicios públicos, por lo que cada gobierno genera un nivel diferenciado de provisión dependiendo de las preferencias de sus respectivos habitantes. Esto es posible debido a que, cada nivel de gobierno tiene mayor información sobre las necesidades de sus pobladores, lo que marcaría la diferencia, en relación, a que si es realizado desde el gobierno central y tiene como propósito simplemente la responsabilidad de proveer bienes y servicios públicos.

Según lo establecido por Oates en Teorema de la Descentralización gráficamente se puede representar como antecede.

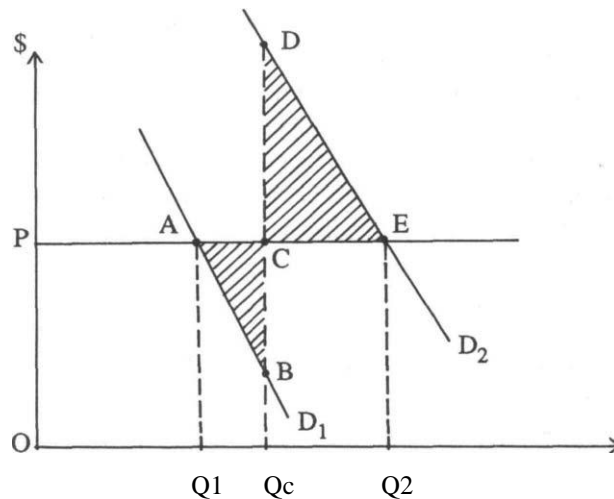


Gráfico 1. Teorema de la descentralización de Oates.

Fuente: .Yañez (1991).

Elaboración: Yañez (1991)

Para el análisis es necesario establecer las siguientes especificaciones: hay que presentar la demanda de un mismo servicio público pero en dos

circunscripciones territoriales diferentes, por lo tanto, en un gobierno subnacional se demanda mayor cantidad de un servicio que en el otro, por consiguiente sus demandas son diferentes (D_1 , D_2), Sin embargo el costo de provisión del servicio es constante para los dos gobiernos subnacionales y el gobierno central (OP).

Si el servicio fuera provisto por el gobierno central sería en una cantidad de Q_c , y la cantidad provista por el gobierno 1 (Q_1) y gobierno 2 sería (Q_2). Si es provisto por el gobierno central se producirían pérdidas de bienestar, toda vez que no se proporcionaría una cantidad en más o en menos para cada territorio. Para aquel de la demanda D_1 la pérdida de beneficio es (ACB), ya que se proporciona una cantidad mayor a la deseada, y para la demanda D_2 la pérdida de beneficio es de ECD, para este caso se proporciona una cantidad menor a la demanda por los habitantes. Para este análisis es importante un alto grado de homogeneidad en las preferencias de los individuos de una circunscripción territorial. Y la pérdida de bienestar es directamente proporcional con la inelasticidad del bien o servicio público.

Esto comprueba que puede ser más eficiente la provisión de recursos por parte de los gobiernos subnacionales siempre que el costos de producción sea igual o menor al del gobierno central; de igual forma se conseguiría proveer en la cantidad que demandan los habitantes, satisfaciendo sus preferencias, además que permite internalizar los costos y los beneficios de la provisión. De igual manera no deben existir economías de escala en la provisión, por cuanto será mejor la provisión por parte del gobierno central.

2.4 Las definiciones de la descentralización.

Desde la caída del centralismo surgen diversos planteamientos, definiciones, clasificaciones sobre la descentralización. Varios autores a lo largo de la historia han generado aportes importantes sobre el desarrollo del tema, se muestran las distintas opiniones.

La descentralización es elemento principal de la presente investigación, por esta razón hay énfasis en presentar como la definen diversos autores y que elementos se encuentran inmersos dentro del proceso.

A la descentralización Rondinelli la define como “La transferencia de responsabilidades de planificación gerencia, recaudación y asignación de recursos desde el Gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” (Rondinelli, 1988, pág. 23).

Para Yañez investigador, en términos generales la define de la siguiente manera: La descentralización consiste en que el gobierno central entregue al resto de niveles de gobierno que se hayan formado en un país, autonomía para que puedan ser capaces de tomar decisiones en funciones que previamente han sido delimitadas por parte del gobierno central. Esto tiene por finalidad el generar mejores resultados en los ámbitos económicos, sociales y políticos. (Yañez , 1991, pág. 336)

Klugman, establece que la descentralización es un cambio en la gobernabilidad de los altos mandos hacia abajo, por una gobernabilidad de abajo hacia arriba (Klugman , 1994, págs. 79-83)

Boisier considera que la descentralización: “supone la creación de un ente distinto de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria, y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento”. (Boisier, 2004, págs. 28-29):

Para Aghón la descentralización es “...un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y

municipales en los países federales, regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios” (Aghón, 1993, pág. 8)

Con esta conceptualización de la descentralización es pertinente el ampliar términos como Estado, competencias y administraciones o gobiernos subnacionales.

Para el efecto, el termino Estado “en su sentido amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que la denominan sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno” (Ojeda, 2000, pág. 5)

Un término relevante en un modelo de descentralización es la competencia, que consiste en su acepción político - administrativa, es el cúmulo de poderes y atribuciones jurídicamente delimitados que las leyes asignan al titular de un órgano estatal y en razón de los cuales los actos ejecutados por éste son imputables al Estado. Los tratadistas de Derecho Administrativo suelen describir la competencia como la aptitud de obrar, que tienen los titulares de órganos estatales. (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica-Frank, Jonas, 2001, pág. 22)

Es indispensable para que se pueda efectuarse la descentralización, en un país, que se encuentre dividido en unidades de gobierno más pequeñas y que tengan un vínculo con el gobierno central, un proceso de inclusión social. Estas unidades pueden alcanzar hasta el cuarto nivel para nuestro estudio y son las regiones, provincias, municipios y juntas parroquiales. La unión de gobierno subnacional de un nivel más bajo conforman el nivel superior. (Yañez , 1991, págs. 335-336).

Otro elemento primordial en la descentralización son los Gobiernos Subnacionales que son niveles territoriales del Estado, constituidos a partir de

la elección de los habitantes de ese territorio y con poder legítimo para tomar decisiones sobre funciones asignadas; en ese caso se dice que tienen “autoridad sobre esas áreas de responsabilidad” (Morgan, 1999, pág. 53)

2.5 Tipos de descentralización

Según Ivan Finot tiene como fundamento la provisión de bienes públicos para conceptualizar la descentralización subsecuentemente la clasifica de la siguiente manera (Finot, 2005, págs. 31-33)

Descentralización	"La provisión de bienes públicos, en la cual cabe distinguir dos tipos de decisiones: i) qué, cuánto y con qué parte del ingreso proveer dichos bienes, y ii) cómo producir aquello que se va a proveer públicamente"
-------------------	---

Clasificación	Descentralización Política La descentralización política sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida.
---------------	---

	Descentralización Operativa Provisión de bienes públicos donde no se descentraliza el poder de decisión sobre qué, cuánto y con qué aportes ciudadanos se les proveerá, sino solamente sobre la operación de decisiones adoptadas al respecto por un gobierno central.
--	---

Varios autores coinciden en que la descentralización tiene tres dimensiones que son administrativos, políticos y fiscales.

Descentralización administrativa: Es la transferencia de competencias de un nivel de gobierno a otro en lo que concierne a "La responsabilidad que los gobiernos estatales / provinciales y locales tienen que establecer objetivos, reunir recursos, y administrar y ejecutar las políticas públicas" (Montero & Samuels , 2004, pág. 12).

Descentralización política: La transferencia de legitimación significa dar a las poblaciones locales la posibilidad de participar en las decisiones locales. El mecanismo más importante a este respecto es la elección directa de los gobiernos locales "con lo que los funcionarios electos son responsables ante los ciudadanos". (Anwar & Thompson , 2002).

La descentralización fiscal: es la transferencia directa de recursos fiscales por parte del gobierno central y la transferencia de instrumentos fiscales para obtener recursos financieros a nivel subnacional, es necesario para poder cumplir con sus obligaciones administrativas que les han sido conferidas (German Development Institute (DIE), 2008, pág. 148).

2.6 Modalidades de descentralización.

Además de existir las clases de descentralización, la misma puede efectuarse mediante las siguientes modalidades:

Boisier considera que existen tres formas "puras" de descentralización siendo estas: (Boisier, 2004, pág. 29)

- Funcional: cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, luego su accionar es limitado a una función, actividad o sector (por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica).
- Territorial: cuando se crea un ente con las características señaladas, de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político/administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional)

- Política: “cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados, como puede ser, por ejemplo, un Municipio”

Cabe recalcar que existe la posibilidad de generar combinaciones entre las tres modalidades de descentralización y la que más se destaca, en los países de régimen político unitarios, es la descentralización territorial-política.

Klugman menciona tres elementos primordiales dentro del proceso que son:(Klugman , 1994, págs. 79-83)

- La descongestión: transferencia de la responsabilidad administrativa, en funciones específicas, a los niveles más bajos dentro de la burocracia del Gobierno central.

Este término hace referencia a la desconcentración, también llamada descentralización administrativa, delega ciertas atribuciones del gobierno central a favor de entidades periféricas para que estas presten a la sociedad determinados servicios públicos. Se trata solamente de una transferencia a favor de autoridades inferiores de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central, para descongestionar su trabajo y promover la más eficiente prestación de los servicios públicos. Dichas entidades no quedan desvinculadas de la administración central ni quebrantan las relaciones de jerarquía y unidad que mantienen con la autoridad superior. (Borja, 1997, pág. 270)

- La delegación: constituye la transferencia de la responsabilidad gerencial, en funciones específicas, a otras organizaciones públicas por fuera del control normal del Gobierno central, ya sea a los Gobiernos provinciales o locales, o a compañías o corporaciones del Gobierno.

- El traspaso: representa la transferencia de la responsabilidad de la gobernabilidad, en funciones específicas, a niveles subnacionales, ya sea de propiedad pública o privada, que primordialmente se encuentran por fuera del control directo del Gobierno central.

2.7 Descentralización Fiscal.

Para Roy Bahal investigador de la descentralización fiscal la define de la siguiente forma: “La descentralización fiscal consiste en la transferencia de autoridad presupuestaria del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales elegidos, a través de la cual estos últimos adquieren poder para tomar decisiones en cuanto a impuestos y gastos.” (Bahl, 2009, pág. 10)

La descentralización fiscal “ocurre cuando las competencias fiscales (los ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye, por lo general, un proceso dirigido desde el nivel central” (Aghón, 1993, pág. 8)

2.8 Sistema de descentralización fiscal

Para que se plantee un modelo de organización administrativa y territorial basados en la descentralización, dentro del ámbito fiscal, es necesario plantear un sistema que articule entre diversos componentes para lograr los resultados deseados y responda a la conformación de los elementos básicos dentro de un sistema de descentralización fiscal

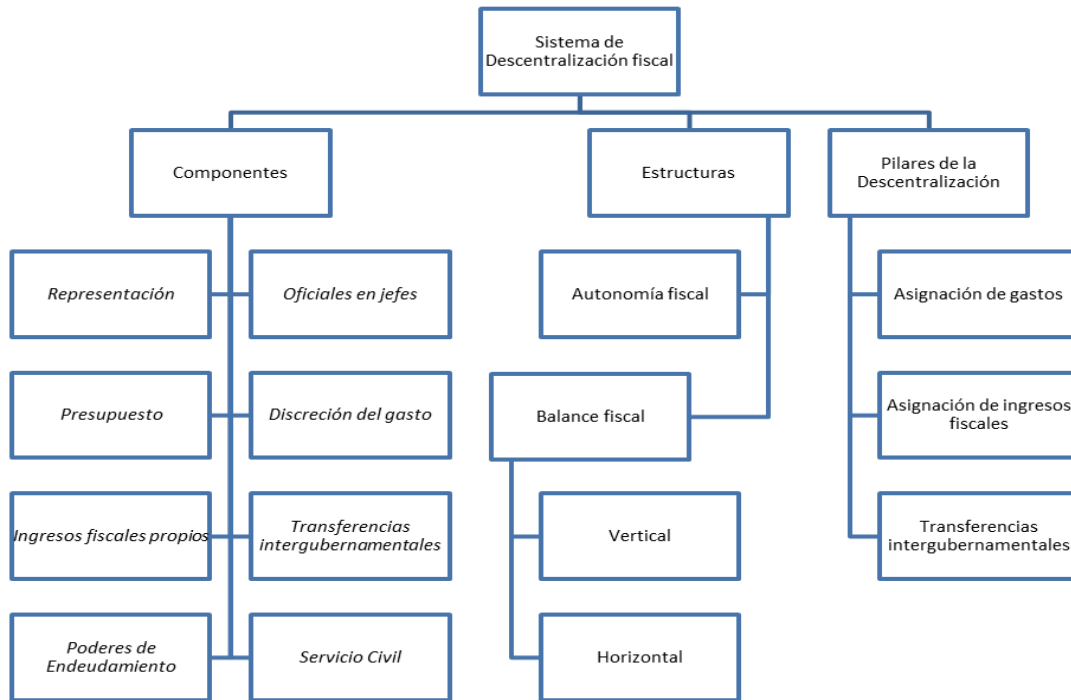


Gráfico 2. Sistema de descentralización fiscal.

Fuente: .Bahl (2009).

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

2.8.1 Componentes de la descentralización

Un sistema de descentralización fiscal tiene ocho componentes, los mismos que tienen por esencia, el determinar el grado de descentralización fiscal dependiendo de cómo se establezca el manejo de los mismos en cada país.

Por estas razones es recomendable: 1) que los representantes de los gobiernos locales sean preferentemente por elección popular; 2) los oficiales de jefes son los directores de los departamentos que conforman los gobiernos subnacionales, que deben tener independencia del gobierno central; 3) y capacidad del gobierno local de contratar, despedir y compensar.

Los demás componentes tienen que ver con la amplitud que se puede dar a los gobiernos locales en temas financieros como: 4) libertad en el

establecimiento de los presupuestos, 5) poder para generar ingresos fiscales propios, 6) transferencias intergubernamentales de preferencia no condicionadas, 7) discreción de gasto y 8) poder de endeudamiento (Bahl, 2009, págs. 11-12)

2.8.2 Estructura de la descentralización

Se ha determinado, de igual forma, que las estructuras para establecer un sistema de descentralización son la autonomía fiscal y el balance fiscal, tanto horizontal como vertical.

2.8.2.1 Autonomía

Es pertinente señalar, que autonomía es desde el punto de vista etimológico considera autónoma a la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre los asuntos de su interés pero están sometidos a la soberanía estatal. La autonomía está enmarcada en el concepto de descentralización, que puede ser de dos clases: descentralización política: que da lugar a la forma federal de Estado, y descentralización administrativa, que en forma ordinaria existe en los Estados unitarios por razones de eficiencia operativa. (Borja, 1997, pág. 56).

Mientras que la autonomía tiene relación con el grado de independencia, que tienen los gobiernos locales en cuanto a la composición de su presupuesto.

2.8.2.2 Balance Vertical y Horizontal

El balance vertical del sistema intergubernamental es cuando “cada nivel de gobierno, en total, tiene los recursos necesarios para financiar un nivel mínimo de los servicios bajo su responsabilidad. En el caso de los gobiernos subnacionales, el conjunto de recursos incluiría las transferencias intergubernamentales y los cargos e impuestos locales” (Bahl, 2009, pág. 14)

El gobierno central adopta la medida de transferencias intergubernamentales para resolver principalmente los desequilibrios verticales que se pueden generar en los niveles de gobierno inferiores debido a que los ingresos de autogestión no llegan a cubrir las responsabilidades de gasto. (Larios, Alvarado , & Conterno, 2004, pág. 592)

Es primordial recalcar que un desbalance vertical puede comprometer el sistema de descentralización fiscal, por cuanto si no se cuenta con los recursos necesarios para cubrir los bienes y servicios públicos se puede generar la falencia en las competencias adquiridas, no se podrá dar cumplimiento a las responsabilidades transferidas y se forma déficits fiscales muy amenazantes al sistema fiscal intergubernamental.

En lo que respecta al balance horizontal se refiere a la entrega de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales más “pobres”, que no se encuentran en la capacidad de generar los suficientes recursos por autogestión , ya sea por un poco esfuerzo fiscal, falencias administrativas, o condiciones económicas asociadas con cada localidad. Por lo que no pueden generar la provisión mínima de bienes y servicios públicos. (Larios, Alvarado , & Conterno, 2004, pág. 592)

Dentro de un sistema de descentralización fiscal es muy común buscar el balance vertical, ya que es más fácil realizarlo mediante instrumentos legales para las transferencias de recursos a un nivel de gobierno que presenta déficits, cuando sus recursos propios no son suficientes. Pero el buscar el balance vertical no significa que no se puedan generar desequilibrios horizontales, en virtud a que cada gobierno local presenta distintos factores endógenos como exógenos, que le pueden impedir la provisión mínima de servicios, con sus recursos propios, por lo que al evitar

estos efectos, se contrarrestan las asimetrías entre los gobiernos de un mismo nivel de gobierno.

2.8.3 Pilares de la Descentralización

Los pilares de la descentralización para Bahl y otros autores son: la asignación de gastos, la asignación de ingresos fiscales; y las transferencias intergubernamentales.

2.8.3.1 Asignación de gastos

Este pilar de la descentralización busca permanentemente el saber reconocer a que nivel de gobierno es pertinente darle la asignación de gasto para proporcionar un bien o servicio definido. Es por ello que se da un fuerte anclaje al principio de subsidiaridad, el mismo que considera que las competencias, servicios públicos y políticas deben ser ejercidos por el nivel de gobierno más cercano a la población, para mejorar su calidad y eficiencia. Por consiguiente, el gobierno central se encarga de los asuntos de interés nacional.

Es primordial que para la asignación del gasto se provea de autonomía a los gobiernos subnacionales para conocer de qué manera y que recursos emplearán para proporcionar los bienes y servicios públicos. De igual forma al dotar de autonomía fiscal es necesario exigir la rendición de cuentas a sus mandantes para evitar los tentáculos de la corrupción en estos niveles de gobierno.

2.8.3.2 Asignación de ingresos fiscales

Es la capacidad que se le asigna a cada nivel de gobierno para generar ingresos propios los mismos que consisten en recursos que reciben los gobiernos seccionales para la autonomía con la que cuentan y el cumplimiento de la base tributaria establecida para esa jurisdicción cantonal, provincial o regional. (Wiesner, 2002, pág. 5)

Entre las ventajas de proporcionar mayor capacidad impositiva a los gobiernos subnacionales se menciona su cercanía y familiaridad con los

contribuyentes por lo que, es más fácil su identificación para una mayor recaudación; se genera incentivo en los gobiernos subnacionales ya que esto produciría un mayor ingreso de recursos para ampliar o mejorar la oferta de servicios públicos. De la misma forma se disminuye la corrupción debido a que aumenta la rendición de cuentas a sus mandantes, los mismos que provienen de ellos y no de transferencias del gobierno central.

Todo esto conllevaría a que produzca una mayor autonomía fiscal y concomitantemente se reduciría las restricciones presupuestarias. A pesar de las ventajas es relevante el mencionar que existen impuestos que deben ser recaudados exclusivamente por el gobierno central. En cambio dependerá de la naturaleza de los impuestos para que estos formen parte de los poderes impositivos del gobierno subnacional. (Bahl, 2009, págs. 18-22).

2.8.3.3 Transferencias intergubernamentales

Son los recursos que son trasladados desde el presupuesto general del Estado hacia los gobiernos subnacionales y su magnitud dependen del mecanismo que se emplee, en cada país, para su estimación. En los países en desarrollo estas transferencias son primordiales ya que la mayoría de los presupuestos subnacionales son dotados por los ingresos provenientes del gobierno central

Las transferencias intergubernamentales tienen su relevancia en medida que ayudan a evitar los desbalances fiscales en los gobiernos subnacionales, son considerados una fuente poderosa de disminución de las desigualdades territoriales, permiten contrarrestar las externalidades que puedan producirse durante la provisión de servicios públicos de los gobiernos subnacionales; en idéntica forma son realizadas las transferencias, por cuanto existen impuestos que obligatoriamente deben ser recaudados por el gobierno central y resultan ser más económicos por lo que deben repartir estos ingresos a los gobiernos subnacionales, y la

cantidad de recursos trasferidos siempre tendrá una connotación política, que dependerá de quien lidere el poder, que le permite asignar mayores o menores recursos, luego el procedimiento significa mayor autonomía financiera a los gobiernos subnacionales. (Bahl, 2009, págs. 26-28)

Las transferencias son elementos esenciales dentro de la descentralización, por cuanto busca disminuir las disparidades entre las diferentes circunscripciones territoriales. Se ha podido evidenciar que estas transferencias son la principal fuente de ingreso en los gobiernos subnacionales en América Latina. Tienen como finalidad la redistribución de la riqueza de cada país para contrarrestar las desigualdades de los territorios.

Las transferencias intergubernamentales pueden ser clasificadas, de la siguiente manera, dependiendo de las reglas impuestas por el gobierno central respecto a los recursos financieros recibidos por los gobiernos subnacionales. (Yañez , 1991, págs. 349- 352)

Transferencias Intergubernamentales

Incondicionadas.- Son transferencias en las que el gobierno central no determina en que se deben gastar de forma específica, por tanto proporcionan un mayor nivel de autonomía al gobierno subnacional.

Condicionadas.- Son las transferencias en las que el gobierno de foma explícita señala en que deben ser gastados los ingresos transferidos. Se menciona que este tipo de transferencias coartan la desición de los gobiernos subnacionales respecto al gasto. Son empleadas para reducir desequilibrios verticales.

Condicionadas Equivalentes.- Son transferencias que son destinadas para la provisión de un bien servicio público específico pero esta va en relación con el gasto que realice en la cantidad proporcionada.

Condicionadas no equivalentes.- Son subsidios entregados por el gobierno central con finalidad de financiar o asegurar un nivel óptimo en la provisión de un bien o servicio público.

2.8.4 Financiamiento subnacional

Por su parte (Rodinelli, 1989, págs. 86-94) menciona que existen siete posibilidades de financiamiento cuando se transfiere competencias, siendo estas:

- 1). Autofinanciación y recuperación de costos,
- 2). Cofinanciación,
- 3). Aumentando la recaudación mediante el mejoramiento del sistema.
- 4). Transferencias intergubernamentales,
- 5). Endeudamiento,
- 6). Sistemas de provisión de servicios.
- 7). Diversas medidas de reducción de costos.

Lo establecido por Rodinelli genera un aporte en el planteamiento de estrategias que mejoren la capacidad fiscal dependiendo de las particularidades y la realidad de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

CAPÍTULO III

3 Análisis de la Descentralización en los Gobierno Autónomos Descentralizados Provinciales.

Para poder realizar el estudio de la descentralización fiscal en el país es necesario describir la estructura y organización del Estado ecuatoriano, y dentro de ella su organización territorial y político administrativa. De igual manera es preponderante identificar cuáles son las competencias en los diferentes niveles, haciendo énfasis en las correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

La pertinencia del presente segmento inmerso en el estudio tiene su anclaje, en lo manifestado, en el marco teórico conceptual de la descentralización, en el mismo que se manifiesta, para que exista descentralización en un país es necesario determinar niveles inferiores de gobierno al nivel central, por ello se realizará un bosquejo de los puntos antes mencionados.

3.1 Estructura y organización del Estado Ecuatoriano.

La Constitución de la República de Ecuador señala en su Art. 1 “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

El Ecuador según la Carta Magna en su Art. 242, y en el COOTAD, Art. 10, establece los 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, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.”

Las disposiciones constitucionales y legales establecen que el territorio ecuatoriano está organizado de la siguiente manera: regiones sin definirse, 24 provincias, 222 cantones y 415 parroquias urbanas y 817 parroquias rurales en sus 283 561 km² de extensión territorial.



Gráfico 3. Mapa de División Política del Ecuador

Fuente: Instituto Geográfico Militar.

Elaboración: Instituto Geográfico Militar.

Las regiones estarán conformadas por dos o más provincias que son su nivel inferior inmediato y estas deberán ser contiguas, además las regiones deben tener una superficie superior a veinte mil kilómetros cuadrados, y el número de habitantes de la región debe ser mayor al 5% de la población nacional. Esto es según lo establecido en el COOTAD en su Art. 15.

En lo que respecta a las provincias, cantones, parroquias urbanas y parroquias rurales, a continuación se detalla su distribución en cada una de las 24 provincias que conforman el territorio nacional. Considerando que según lo establecido en el Art. 17 del COOTAD “Las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan.”. Esto demuestra que cada nivel de gobierno y circunscripción territorial se conforma por dos o más del nivel inferior.

Tabla 1. Distribución de circunscripciones territoriales provincias, cantones y parroquias del Ecuador.

Provincia	Capital	N° de Cantones	N° de Parroquias Urbanas	N° de Parroquias Rurales
Azuay	Cuenca	15	29	61
Bolívar	Guaranda	7	10	19
Cañar	Azogues	7	10	26
Carchi	Tulcán	6	9	26
Chimborazo	Riobamba	10	16	45
Cotopaxi	Latacunga	7	13	33
El Oro	Machala	14	33	49
Esmeraldas	Esmeraldas	8	12	60
Galápagos	Puerto Baquerizo Moreno	3	3	5
Guayas	Guayaquil	25	52	29
Imbabura	Ibarra	6	13	36
Loja	Loja	16	24	77
Los Ríos	Babahoyo	13	27	16
Manabí	Portoviejo	22	44	56
Morona Santiago	Macas	12	13	46
Napo	Tena	5	5	19
Orellana	Puerto Francisco de Orellana	4	4	29
Pastaza	Puyo	4	4	17
Pichincha	Quito	8	43	52
Santa Elena	Santa Elena	3	7	8
Santo Domingo de los Tsáchilas	Santo Domingo	2	8	10
Sucumbíos	Nueva Loja	7	7	26
Tungurahua	Ambato	9	19	44
Zamora Chinchipe	Zamora	9	10	28
TOTAL		222	415	817

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Cabe mencionar que Santo Domingo de los Tsáchilas⁴ y Santa Elena⁵ son las provincias más nuevas que conforman la organización territorial del Ecuador.

Considerando que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en el campo de estudio de la presente investigación son relevantes, que teniendo una fotografía de la organización territorial del Ecuador, es pertinente el evidenciar de forma gráfica la cantidad de cantones, ya que

⁴ Fue nombrada provincia el 6 de noviembre de 2007, mediante publicación en el Registro Oficial N° 205 perteneciente a la Ley de Creación de la Provincia Santo Domingo de los Tsáchilas.

⁵ Fundada como provincia mediante publicación en el Registro Oficial N° 206 del 7 de noviembre de 2007, perteneciente a la Ley de Creación de la provincia de Santa Elena.

entre los diferentes niveles de gobierno se complementa y contribuyen al desarrollo del país.

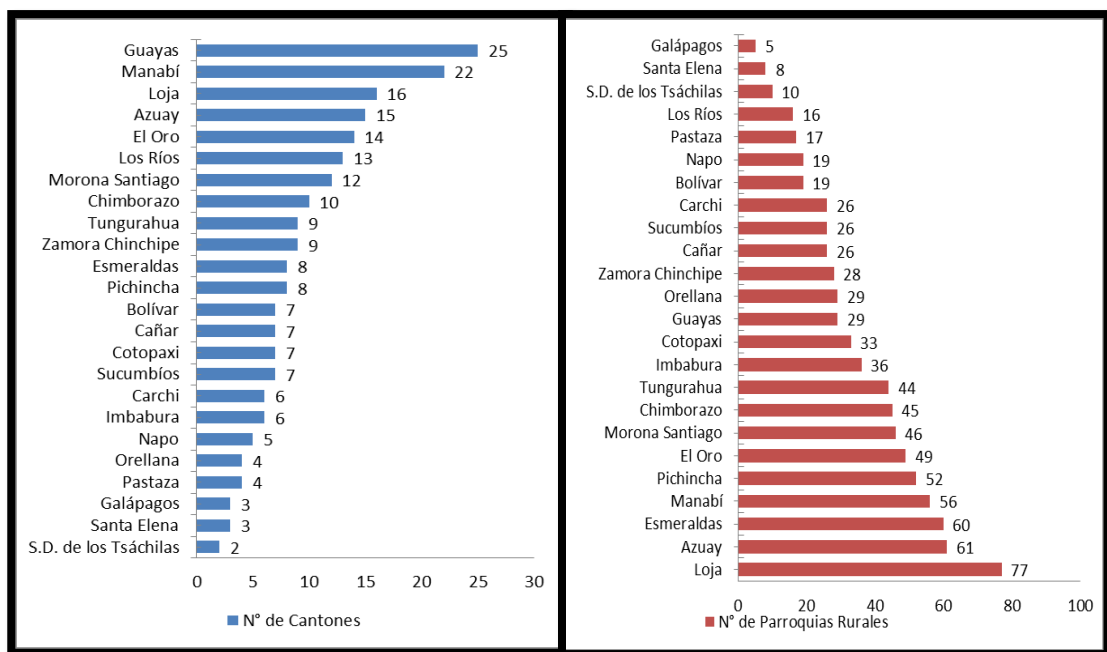


Gráfico 4. Número de cantones y juntas parroquiales por provincia de Ecuador

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Como se puede evidenciar en el gráfico, la provincia del Guayas está conformada por el mayor número de cantones, seguido por Manabí, Loja, Azuay y El Oro. Mientras que las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena y Galápagos son las que tienen el menor número de cantones dentro de su conformación como provincia.

El número de cantones que conforman cada provincia es relevante debido a que el máximo representante de cada gobierno autónomo descentralizado cantonal forma parte del Consejo Provincial que es “El órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial...” (ECUADOR C. , 2010, pág. 33), de igual forma existe la representación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales según las

reglas establecidas en el Art. 45 del COOTAD. A continuación se muestra la distribución de la Juntas Parroquiales Rurales por provincias del Ecuador.

En el gráfico anterior sobre el último nivel de gobierno se puede evidenciar como la provincia de Loja contiene el mayor número de juntas parroquiales, y evidencia tres grupos: de 5 a 19, de 26 a 36 y de 44 a 61 juntas parroquiales, en consecuencia existen tres niveles de concentración de gobiernos parroquiales en las provincias ecuatorianas.

Para ampliar las características de las provincias del Ecuador se muestra la su extensión territorial, población al censo del 2010, y la densidad poblacional.

Tabla 2. Superficie terrestre, población y densidad poblacional de las provincias del Ecuador.

Provincia	Superficie Km2	Población Censo 2010	Densidad Poblacional
Azuay	8.639	712.127	82,4
Bolívar	3.254	183.641	56,4
Cañar	3.908	225.184	57,6
Carchi	8.639	164.524	19,0
Chimborazo	5.287	458.581	86,7
Cotopaxi	6.569	409.205	62,3
El Oro	5.849	600.659	102,7
Esmeraldas	15.216	534.092	35,1
Galápagos	8.010	25.124	3,1
Guayas	17.139	3.645.483	212,7
Imbabura	4.599	398.244	86,6
Loja	11.027	448.966	40,7
Los Ríos	6.254	778.115	124,4
Manabí	18.400	1.369.780	74,4
Morona Santiago	25.690	147.949	5,8
Napo	13.271	103.697	7,8
Orellana	20.733	136.396	6,6
Pastaza	29.520	83.933	2,8
Pichincha	9.494	2.576.287	271,4
S.D. de los Tsáchilas	3.857	368.013	95,4
Santa Elena	3.763	308.693	82,0
Sucumbíos	18.612	176.472	9,5
Tungurahua	3.333	504.583	151,4
Zamora Chinchipe	23.111	91.376	4,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

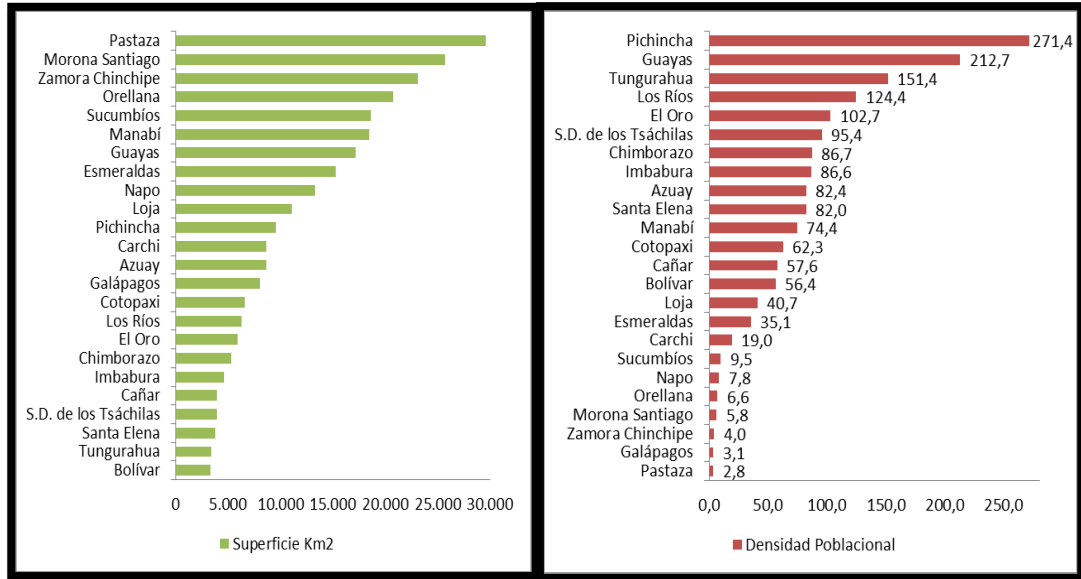


Gráfico 5. Superficie Territorial y densidad poblacional de las provincias del Ecuador.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Como se puede evidenciar en el Gráfico 5, las provincias de mayor extensión son las pertenecientes a zona amazónica siendo Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Orellana y Sucumbíos, seguido de varias provincias de la costa. En lo concerniente a la densidad poblacional vemos que las provincias de Pichincha y Guayas son las que tienen mayor número de habitantes por kilómetro de territorio (Gráfico 6), esto guarda estrecha relación con la concentración en dos ciudades principales como son Quito y Guayaquil. Mientras que las provincias de menor densidad son aquellas de la zona amazónica que como se mencionó tiene una gran extensión territorial pero poca población.

Esta información es relevante debido a que son criterios para la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, toda vez que considera el tamaño, la densidad población y demás características que se seguirán desarrollando en la investigación.

3.1.1 Organización del Estado Ecuatoriano.

Para ampliar la situación del país es primordial conocer que el Estado ecuatoriano se encuentra organizado mediante las cinco funciones o poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social.

Según la Carta Magna del Ecuador en su Art. 225 se menciona que el sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, cantonales y parroquiales forman parte del Estado ecuatoriano y por ende del sector público ya que estos conforman el régimen seccional autónomo descentralizado al cual hace referencia el segundo literal del Art. 225 de la Constitución del Ecuador.

3.1.1.1 Función Ejecutiva

El Presidente de la República que es la máxima autoridad de la Función Ejecutiva, es el Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la Administración Pública. (ECUADOR, 2008, pág. 85).

La Función ejecutiva está conformada de la siguiente manera, según lo establecido en Art. 2 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva:

- a) Administración Pública Central:
- ✓ La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ella.
 - ✓ Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos.
- b) Administración Pública Institucional:
- ✓ Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado.
 - ✓ Las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central.

3.1.1.2 Régimen Seccional Dependiente

Tomando como base lo señalado en la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 155 donde señala: “En cada territorio, la Presidenta o Presidente de la República podrá tener un representante que controlará el cumplimiento de las políticas del Ejecutivo, dirigirá y coordinará las actividades de sus servidoras y servidores públicos.”

Ante lo mencionado en el Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en los Art. 24, 31 y 35. Se establece los representantes del Presidente de la República para el cada territorio provincial, cantonal y parroquias rurales serán el gobernador, jefe político y teniente político, respectivamente.

3.1.1.3 Régimen Seccional Autónomo

El régimen seccional autónomo, según la Carta Magna del Ecuador en su Art. 238 está conformado por los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales, metropolitanos y juntas parroquiales rurales.

La normatividad determina el cumplimiento de tres funciones conforme señala el COOTAD Art. 29: 1.- Legislación, normatividad y fiscalización; 2.- Ejecución y administración y 3.- Participación ciudadana y control.

3.1.1.4 Regímenes Especiales.

Los regímenes especiales según lo establece el Art. 72 COOTAD. “Los regímenes especiales son formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado.”

Serán regímenes Especiales los siguientes:

- ✓ Los distritos metropolitanos autónomos. (Art. 74 COOTAD)
- ✓ La provincia de Galápagos. (Art. 104 COOTAD)
- ✓ Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. (Art. 93 y 94 COOTAD).

Como se ha analizado en el Ecuador existen los regímenes especiales, el régimen seccional autónomo y el régimen seccional dependiente, los mismos que son representaciones del poder político administrativo. Para efecto se presenta la siguiente representación gráfica.

Regimen Seccional Dependiente	Nivel Territorial	Regimen Seccional Autónomo
Gobernación Provincial	Provincia	Gobierno Provincial
Jefatura Política	Cantón	Gobierno Municipal
Tenencia Política	Parroquia Rural	Gobierno de la Junta Parroquial
Regímenes Especiales		
Distritos Metropolitanos Autónomos	Provincia de Galápagos	Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias

Gráfico 6. Régimen seccional dependiente, régimen seccional autónomo y regímenes especiales.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador, COOTAD, Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

3.2 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

3.2.1 Naturaleza Legal

El COOTAD en su Art. 40, en lo concerniente a la naturaleza jurídica de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, señala. “son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización y ejecutiva, previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden”. De igual manera menciona que en la capital de cada provincia se encontrará la sede del gobierno autónomo descentralizado provincial.

En el Ecuador existen 24 provincias que “son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les corresponden” así lo define en el Art. 17 del COOTAD y según la Carta Magna del Ecuador evidentemente forman parte de la organización territorial del Estado. A cada provincia se asigna su respectivo gobierno autónomo descentralizado para que por medio de la ejecución de sus competencias sea promotor de desarrollo y garantista del buen vivir (Art. 28 del COOTAD).

A los gobiernos subnacionales provinciales se le ha dotado de facultades normativas y ejecutivas para el cumplimiento de sus competencias, por lo que mediante las primeras pueden “...dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial” (Art. 7 COOTAD). La segunda facultad “comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa...” (Art. 9 COOTAD), el mismo que en las provincias recae en la responsabilidad del prefecto o prefecta.

3.2.2 Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

La Constitución de la República de Ecuador demarca las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en su Art. 263, siendo las siguientes:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

De igual forma en el Art 41 del COOTAD establece que las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales serán las siguientes:

- a) 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.

b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial.

d) 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, realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas.

e) 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, subsidiariedad, participación y equidad.

f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados.

El actual modelo de descentralización tiene relevancia al nivel provincial, por cuanto le atribuye en su momento importante, constituir fuente del desarrollo regional; para el efecto, se les asigna competencias con recursos para potencializar las funciones de vialidad, el manejo ambiental, el fomento productivo, riego y drenaje con la finalidad que se conviertan en puntales del desarrollo nacional (Serrano & Acosta, 2011, pág. 8)

3.2.3 Transferencia de competencias.

Las transferencias de las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados del país, tuvo su inicio con la formulación del Plan Anual de Trabajo del CNC de 2011⁶, que fue el camino demarcado para empezar con los procesos de transferencia de competencias.

Para el efecto se han planteado en el COOTAD tres tipos de competencias, que son las siguientes: (SENPLADES, 2012, pág. 23)

Competencias exclusivas: Son aquellas que son de ejercicio propio de un solo nivel de gobierno. Existe la posibilidad que la gestión pueda efectuarse de manera concurrente con distintos niveles de gobierno. COOTAD Art. 125 y primera transitoria.

Competencias Concurrentes: La gestión de estas competencias está anclada al principio de subsidiariedad. La titularidad de este tipo de competencias debe estar en varios niveles de gobierno según necesidades del sector o la materia.

Competencias adicionales y residuales: Las competencias adicionales son aquellas que forman parte de sectores o materias comunes y que no han sido asignadas de forma explícita en la Constitución y en la Ley y que deberán ser transferidas por el Consejo Nacional de Competencias. Las residuales son iguales a las adicionales pero difieren en que las competencias no forma parte de sectores estratégicos, competencias privativas, o exclusivas del gobierno central. COOTAD Art. 149 y 150.

En marco del proceso de descentralización a los gobiernos subnacionales provinciales se les transfirió las competencias exclusivas de riego y drenaje, al igual que a la competencia de gestión cooperación internacional, en el año 2011 y se encuentra en proceso la transferencia de la competencia de vialidad, la misma que está en la fase de elaboración del informe de costeo de vialidad y fomento productivo, al momento se desarrollan mesas de trabajo para la

⁶ Mediante Resolución 0001-CNC-2011 de 31 de Enero de 2011.

elaboración de los informes habilitantes. Es relevante el recalcar que según la programación establecida en el Plan Nacional de descentralización se establece que la transferencia total de las competencias exclusivas se deberá efectuar hasta el año 2015, programando las competencias de vialidad y fomento productivo para que los procesos de transferencias inicien en el segundo trimestre del 2012 y culminen en el tercer trimestre del 2013. (SENPLADES, 2012, págs. 47,61)

La transferencia de recursos financieros, que son la parte principal de la descentralización, obedecen a la siguiente clasificación: aquellos que provienen de las participaciones obligatorias de presupuesto general del Estado; y los que responden al resultado del costeo de competencias.

3.2.3.1 Competencia de riego y drenaje

En lo que concierne a la transferencia de esta competencia, es sustentada en los Art. 125 y 133 del COOTAD, bajo los lineamientos establecidos que facilitaron el siguiente desarrollo cronológico.



Gráfico 7. Cronología de la competencia riego y drenaje

Fuente: Resoluciones 00001, 0002,0005 0008 del CNC de 2011

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

En lo referente al costeo de la presente competencia, la comisión técnica, considera como insumos la información levantada sobre sistemas de riego y drenaje en donde se identificaron 76 sistemas en el país (65 transferibles y 11 no transferibles), (Consejo Nacional de Competencias, 2011a). Concomitantemente se valorizo el gasto promedio de los últimos cuatro

años por parte del Gobierno Central en la competencia de riego y drenaje⁷. De igual forma se consideró las tres tarifas, que se paga por los sistemas de riego: a) tarifa por la autorización de derechos de uso y aprovechamiento del agua, (tarifa perteneciente a la SENAGUA) b) tarifa básica; c) tarifa volumétrica. Respecto a la tarifa básica otorga la potestad de cobro los gobiernos provinciales. . (Consejo Nacional de Competencias, 2012b, págs. 24-26).

Los análisis anteriormente mencionados establecen la valoración del monto que debe ser transferido a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, conforme a los siguientes lineamientos:

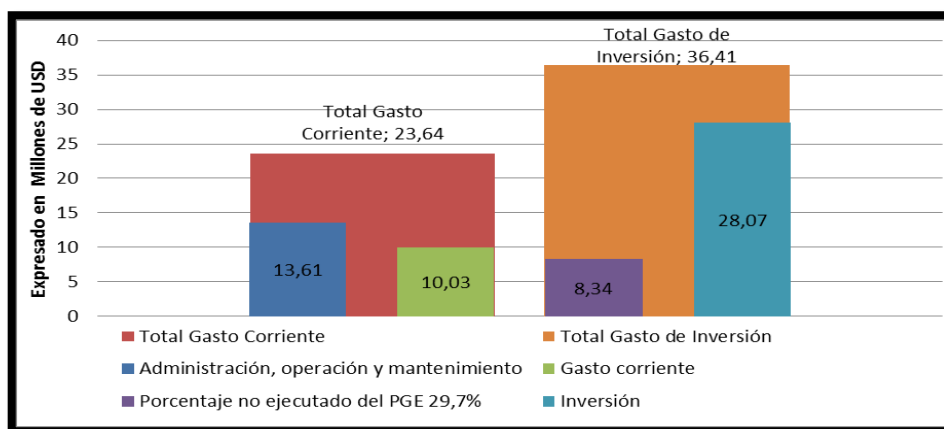


Gráfico 8. Valoración del costeo de la competencia riego y drenaje.

Fuente: Informe de Costeo de la Competencia de Riego y Drenaje 2011.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

La valoración del gasto corriente que corresponde a lo USD 23.64 millones de USD está conformada por los siguientes rubros: a) administración, operación y mantenimiento 13, 61 millones; y, b) gasto corriente USD 10.03 millones de USD.

En lo que respecta a la valoración del gasto total para inversión, que asciende a USD 36.41 está conformado por los siguientes rubros: a)

⁷ COOTAD Art. 204 y 206 lit. c.

porcentaje no ejecutado del PGE 29,7%, que equivale a 8,34 millones de USD; y, b) gasto de inversión en 28,07 millones de USD. Los rubros del gasto total de inversión de la competencia de riego y drenaje antes mencionados deben ser transferidos por la contraprestación de proyectos, los mismos que estarán anclados al Plan Nacional de Riego y Drenaje del 30 de agosto de 2012 y Planes Provinciales de esa competencia y demás normativa correspondiente para la competencia.

El monto total de recursos financieros que se transferirán por la competencia de riego y drenaje corresponde a USD 60,05 millones de USD. (Consejo Nacional de Competencias, 2011a, págs. 8-12)

Para la distribución a los gobiernos subnacionales provinciales, respecto al gasto total corriente de la competencia de riego y drenaje por el monto de USD 23,6 millones de USD se establecieron tres criterios: a) monto fijo (35%); b) monto para riego (60%); y, c) monto para drenaje (5%) sujetos a revisión cada cuatro años. (Consejo Nacional de Competencias, 2011c)

Según los criterios establecidos para la repartición del gasto corriente entre los gobiernos autónomos provinciales, la distribución será acorde a la señalada en el siguiente esquema:

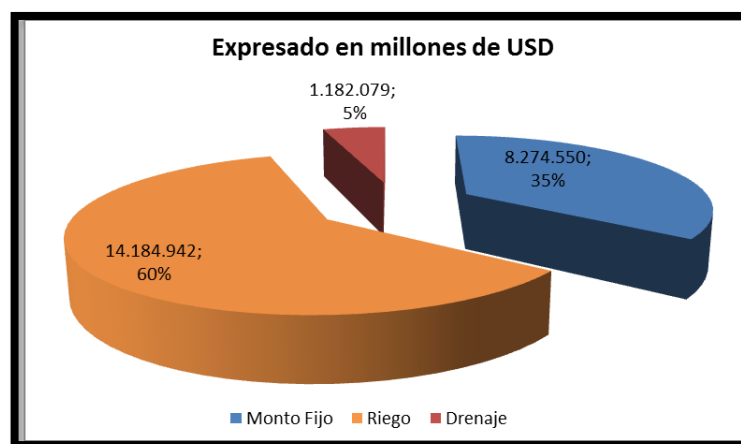


Gráfico 9. Distribución del gasto corriente competencia riego y drenaje.

Fuente: Resolución 00008-CNC-2011.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Para la distribución del monto fijo se agruparon a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales de conformidad con la capacidad de gestión y necesidades territoriales. Por consiguiente, los rubros establecidos se muestran:

Tabla 3. Distribución por provincia del monto fijo, gasto corriente de la competencia de riego y drenaje.

GRUPO	PROVINCIAS	Ponderación al grupo	Provincias	Porcentaje por provincia	Valor por provincia (USD)	Total (USD)
GRUPO 1	Azuay, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Loja, Pichincha, Tungurahua.	65%	8	0,08125	672.307,16	5.378.457,30
GRUPO 2	Cañar, Imbabura, Pastaza, Santa Elena, Santo Domingo, Bolívar.	20%	6	0,03333	275.818,32	1.654.909,94
GRUPO 3	Esmeraldas, Morona Santiago, Napo, Orellana, Sucumbios, Zamora Chinchipe	10%	6	0,01667	137.909,16	827.454,97
GRUPO 4	Guayas, Los Ríos, Manabí	5%	3	0,01667	137.909,16	413.727,48
	TOTAL	100%				8.274.549,70

Fuente: Informe de Costeo de la Competencia de Riego y Drenaje 2011.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

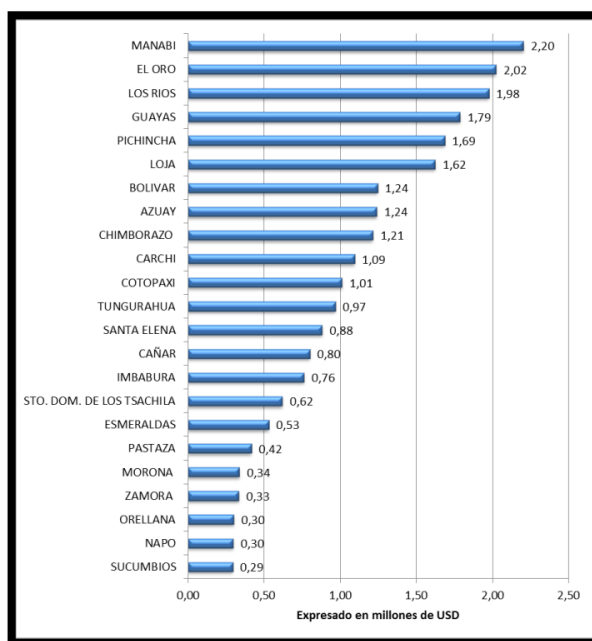


Gráfico 10. Distribución del Gasto Corriente Competencia Riego y Drenaje.

Fuente: Informe de Costeo de la Competencia de Riego y Drenaje 2011.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Considerando lo anteriormente expuesto, según lo establecido en el informe de costeo de la competencia de riego y drenaje la distribución del gasto corriente (monto fijo + monto de riego + monto de drenaje) que debe transferirse para cada provincia, se mostró en la gráfica.

Para el año 2011 se entregó el proporcional de USD 7 880 523, 52 correspondiente a los cuatro últimos meses de 2011 considerando que el valor establecido para el gasto corriente anual fue de USD 23 641 570,55; quedando una programación mensual que tiene un monto de USD 1 970 130,88 . Por concepto de inversión se han transferido USD 33,96 millones hasta el 2012, concernientes a 96 .proyectos aprobados por el MAGAP en lo que respecta a riego y drenaje. De igual forma para el gasto corriente se transfirió al 2012, el monto total establecido según distribución señalada en la resolución 00008 CNC 2011.

Hasta noviembre de 2013 se desembolsaron recursos por un monto de 21,7 millones de USD los mismos que desagregados corresponden a: 12, 47 millones de USD se destinaron a la inversión, y 9,2 millones de USD para el gasto corriente, siendo cifras menores a las entregadas en el ejercicio fiscal anterior, posiblemente este comportamiento obedece a que el 2012 fue el año de impulso y desarrollo de la competencia de riego y drenaje más allá de su transferencia en el 2011. (Consejo Nacional de Competencias, 2013b)

En lo que respecta al traslado de los recursos materiales que eran empleados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP para la ejecución de esta competencia fueron entregados de forma paulatina a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. De igual forma se debe transferir a los GAD's provinciales la infraestructura correspondiente a 15 sistemas de riego⁸. Con lo que se da cumplimiento a lo establecido en el Art. 107 de COOTAD. De igual forma se propuso el

⁸ Hasta el 2012 se realizó la transferencia de 13 sistemas de riego mediante actas de transferencia, quedando por transferirse los Bono-Las Caleras y Sanborondón.

fortalecimiento institucional en lo que respecta a la competencia con la participación de CNC, CONGOPE y MAGAP. (Consejo Nacional de Competencias, 2012b, págs. 14-15)

3.2.3.2 Competencia de gestionar la cooperación internacional no reembolsable.

La competencia de cooperación internacional según lo establece el Art. 131 del COOTAD consiste en la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados para obtener recursos no reembolsables y asistencia técnica de la comunidad internacional, para dar cumplimiento a la ejecución de sus competencias.

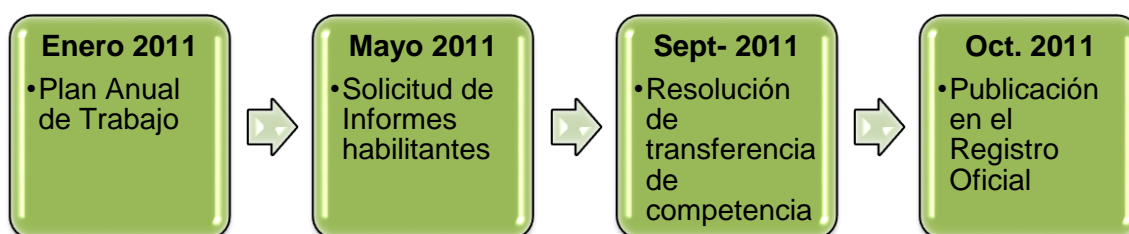


Gráfico 11. Cronología de la transferencia de la competencia gestión cooperación internacional.

Fuente: Resoluciones 00001, 00006, 00009 del CNC de 2011.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

La transferencia de esta competencia estaba especificada en el Plan de trabajo de 2011 del CNC. (Consejo Nacional de Competencias, 2011b, págs. 2-3). De la misma forma para que se realice el traslado de la competencia debía seguir el proceso establecido en el Art. 154 de COOTAD.

No se efectuó informe de costeo de la competencia debido a su naturaleza toda vez que se transfieren facultades y atribuciones para captar recursos

provistos por la comunidad internacional con carácter de no reembolsables, por consiguiente no se realizó la transferencia de recursos⁹.

En tal virtud, se procedió a la transferencia de la competencia, con la capacidad de gestionar la cooperación internacional por parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales mediante Resolución 00009-CNC-2011 de 29 de septiembre, y su posterior publicación en el registro oficial 565 de 27 de octubre de 2011. En la misma se señala y delimita el accionar de los gobiernos subnacionales en lo que respecta a la ejecución de esta competencia, conforme los Artículos. 12 al 16 de la resolución 0009-CNC-2011, que los GAD's provinciales gozarán de las siguientes facultades:

- ✓ Rectoría local.
- ✓ Planificación.
- ✓ Regulación.
- ✓ Control.
- ✓ Gestión.

De igual manera se propuso la etapa de fortalecimiento institucional a la competencia para que los GAD's provinciales puedan gestionar la cooperación internacional, mediante la articulación con la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI, en lo que respecta a capacitación y asistencia técnica.

La cooperación internacional desde el año 2007 al 2012 ha tenido mayor injerencia en temas de desarrollo social, ambiental, salud, educación y apoyo productivo. Siendo las provincias que menores recursos han recibido: Santo Domingo de los Tsáchilas, Zamora Chinchipe y Pastaza, mientras que Loja, Guayas, Pichincha, Esmeraldas, Imbabura y Chimborazo recibieron mayores

⁹ Informe del Ministerio de Finanzas según oficio N° MF-DM-2011-1365 de 26 de septiembre de 2011

recursos; como se detalla en el siguiente gráfico. (Consejo Nacional de Competencias, 2012a, págs. 22-23)

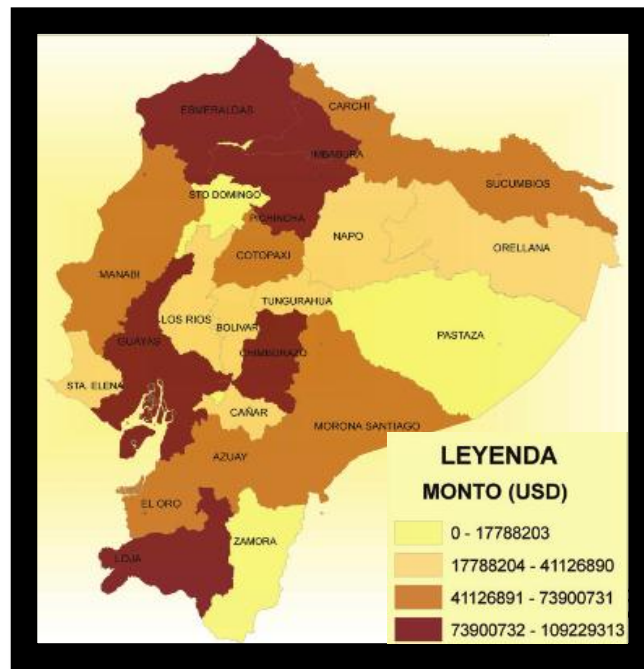


Gráfico 12. Monto Plurianual Cooperación en Dólares 2007-2012.

Fuente: SETECI 2012

Elaboración: SENPLADES-CNC

3.2.3.3 Competencia de vialidad.

La competencia de viabilidad ejercen los gobiernos autónomos descentralizados basándose en las derogadas normativas Ley Orgánica de Régimen Provincial y el Acuerdo Ministerial 001 de 2001 y según lo señalado por la normativa vigente en el Art. 129 del COOTAD, en dónde se señala que tienen la competencia de planificar, construir y mantener el sistema vial en la circunscripción territorial provincial, excepto por las vías estatales y que se encuentran en las áreas urbanas.

El proceso que ha venido desarrollándose sobre la transferencia de la competencia de vialidad por parte del Consejo Nacional de Competencia se lo detalla a continuación.

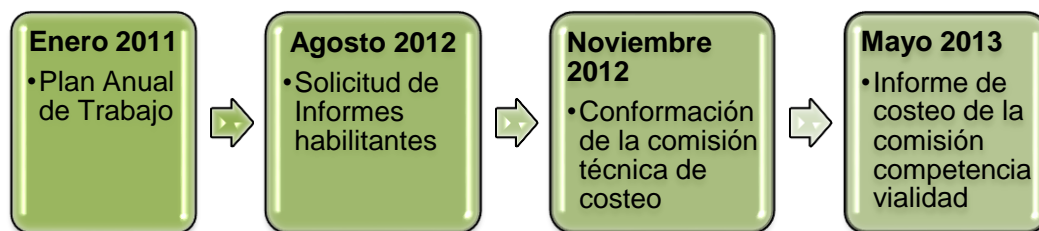


Gráfico 13. Cronología de la transferencia de la competencia de vialidad

Fuente: Resoluciones 00001-CNC-2011, Resolución 00009, 00013del CNC de 2012.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Luego de la conformación la comisión de costeo de la competencia de vialidad, la entidad estatal consideró como recursos los informes habilitantes emitidos por el Ministerio de Finanzas, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, para proceder a la elaboración del costeo de competencias; teniendo como principales resoluciones: (Consejo Nacional de Competencias, 2013a)

- a) Considerando que la competencia de vialidad no es una responsabilidad nueva ya que ha sido asumida por los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales con anterioridad a la Constitución del Ecuador y el COOTAD, la transferencia de la misma será únicamente al establecimiento de facultades y responsabilidades, que se asigne a cada nivel de gobierno y la capacidad operativa en forma obligatoria
- b) No se dará la transferencia de recursos financieros a los gobiernos autónomos provinciales y municipales, toda vez que los mismos están financiados por las transferencias que otorgan las leyes de reasignación, al que por los recursos propios que se generan en la recaudación de impuestos, tasas y contribución especial de mejoras, las mismas que se encuentran establecida en el marco del COOTAD.
- c) Se ha identificado que los gobiernos subnacionales en los últimos cuatro años ha empleado un monto superior al estimado por la comisión de

costeo, en consecuencia deben incurrir para cubrir la competencia de vialidad.

Tabla 4. Recursos Invertidos en vialidad vs Costeo
Expresado en millones de USD

Nivel de Gobierno	Recurso Invertidos	Posibles Ingresos (Fondo Vial)*	Total Ingresos	Costo Estimado	Diferencia (Excedente)
Provincial	194,9	32,4	227,3	196,8	30,5
Municipal	215	No aplica	215	55	160

* Corresponde a la contribución especial por mejoramiento vial que se fija sobre la base de la matriculación, se realizó un estimado. (COOTAD Art. 184)

Fuente: Comisión Técnica Sectorial de Costeo de Vialidad

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

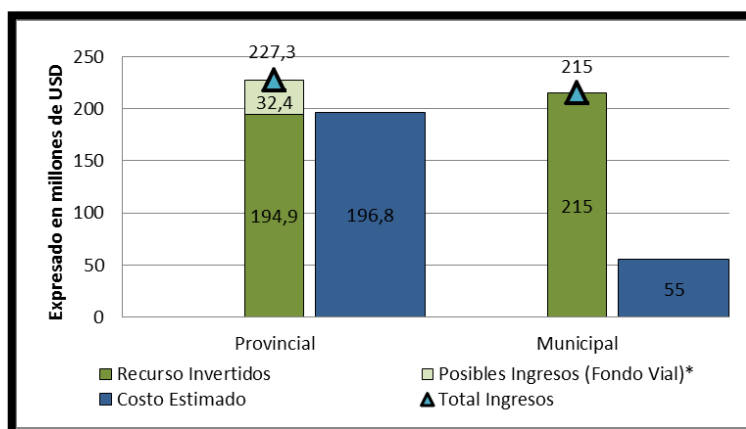


Gráfico 14. Composición de los Recursos Invertidos en vialidad vs Costeo

Fuente: Comisión Técnica Sectorial de Costeo de Vialidad

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

- d) Según estudio realizados por la comisión de costeo se identifica que no se puede dar la transferencia de recursos ya que el gobierno central no ha intervenido en la red vial cantonal y provincial, por consiguiente no se justifica que se traslade recursos financieros.

- e) Para establecer un costo anual de intervención en los kilómetros que se encuentran a cargo de los gobiernos subnacionales se considera que es del 18% anual del total de kilómetros de las vías.

En síntesis se ha presentado lo más relevante del informe de costeo de la competencia de vialidad, se espera que entre a revisión del Consejo Nacional de Competencias para su posterior resolución de la transferencia de la competencia de vialidad y consigo la publicación en el registro oficial, conjuntamente con el plan de fortalecimiento institucional, para dar cumplimiento a los establecido en el COOTAD.

CAPÍTULO IV

4 Gestión financiera en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador.

4.1 Ingresos Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

La Constitución de la República del Ecuador establece en los artículos 270 al 274, que los gobiernos autónomos descentralizados cuentan con los siguientes recursos económicos:

1. Recursos financieros generados por gestión.
2. Las rentas del Estado ecuatoriano, siendo estas las transferencias en porcentajes establecidos de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado.
3. Transferencias de recursos por asumir nuevas competencias.
4. Participación de las rentas provenientes de la explotación o industrialización de recursos no renovables en los territorios en los que se realicen estas actividades.

4.1.1 Transferencias del Gobierno Central a los GAD's

Las transferencias del Gobierno Central a los GAD's es el rubro más significativo de los ingresos de los gobiernos subnacionales, bajo esta consideración se busca una mejor distribución y redistribución de los recursos a las provincias, cantones y parroquias con el propósito de cumplir con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial que se establece en el COOTAD.

Las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales son de tres tipos.

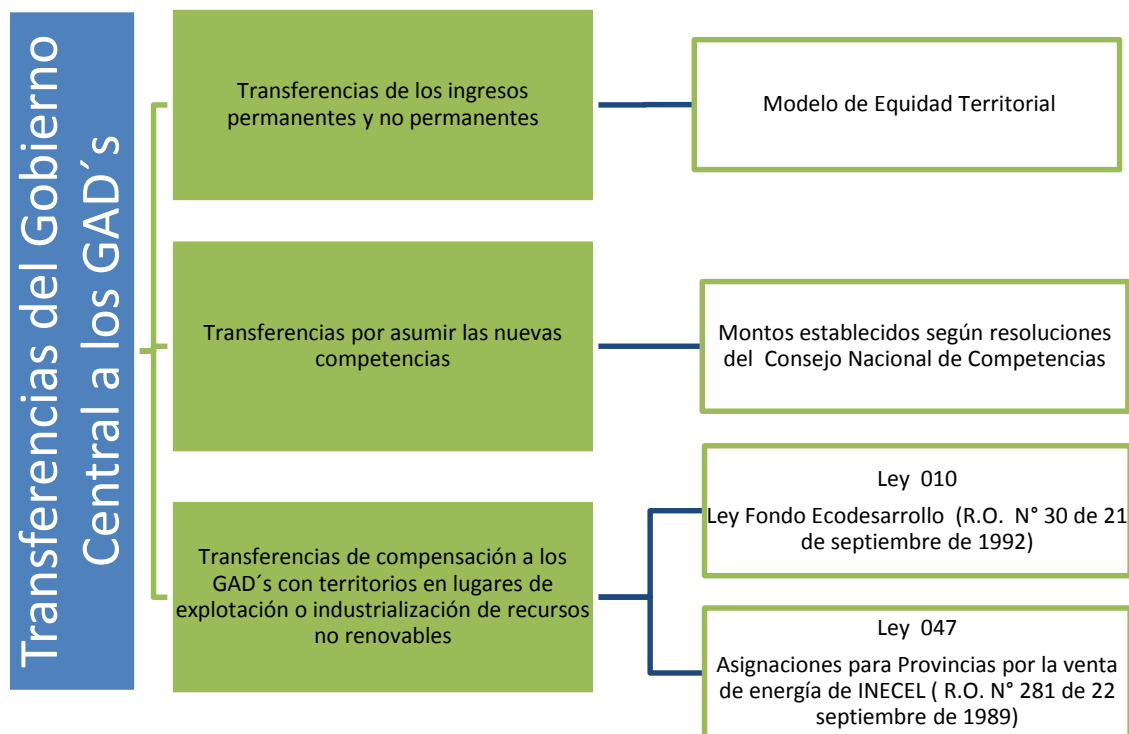


Gráfico 15. Esquema de transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: COOTAD

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

4.1.1.1 Modelo de equidad (Transferencias de los ingresos permanentes y no permanentes)

Estas transferencias tienen por objetivo generar la provisión de bienes y servicios públicos de forma equitativa en todo el territorio ecuatoriano en el cumplimiento de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Además que son elemento esencial para cubrir los desbalances verticales y horizontales que se generan en las finanzas públicas.

Bajo esta consideración se realizaron cambios a lo planteado en la última carta magna del Ecuador, a través de lo establecido en el COOTAD, señalando un nuevo modelo de distribución que es denominado el Modelo de Equidad Territorial.

Los cambios a los que se hace referencia recaen a lo señalado en el Artículo 271 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, que establece los montos a transferirse del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos subnacionales, en una cantidad no inferior al 15% de los ingresos permanentes y de un monto equivalente al 5% de los ingresos no permanentes. Estos valores fueron cambiados en la expedición del COOTAD, que en su artículo 192 establece, que las participaciones son del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanente del Presupuesto General del Estado.

De igual forma del monto total a transferirse se realiza de la siguiente distribución de los recursos siendo: 27% para los gobiernos provinciales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos, y el 6% para las juntas parroquiales.

Es relevante recordar que según lo establecido en el artículo 198 del COOTAD del monto de las transferencias que reciban cada gobierno subnacionales por parte del gobierno central servirá para financiar hasta el 30% de sus gastos permanentes y un monto no inferior al 70% de sus gastos no permanentes. Además que las transferencias de los ingresos no permanentes financiarán no menos del 10% de los egresos no permanentes de los gobiernos autónomos descentralizados.

Cabe destacar que por garantía constitucional el monto de las transferencias del presupuesto general del Estado a los gobiernos subnacionales, en ningún caso podrá ser inferior al que se asignó en el presupuesto del ejercicio fiscal del 2008. (Art. 201 COOTAD). El monto que transfirió a los gobiernos subnacionales en el año 2008 fue 1831 millones de USD.

El modelo de equidad territorial tiene su aplicación desde el ejercicio fiscal del 2011, según lo establecido en Transitoria Séptima del COOTAD. Para el año 2010 se mantendrán vigentes todas las leyes generales y específicas

referentes a los gobiernos autónomos descentralizados. De igual forma el incremento determinado en el PGE del mencionado año será destinado a las juntas parroquiales rurales.

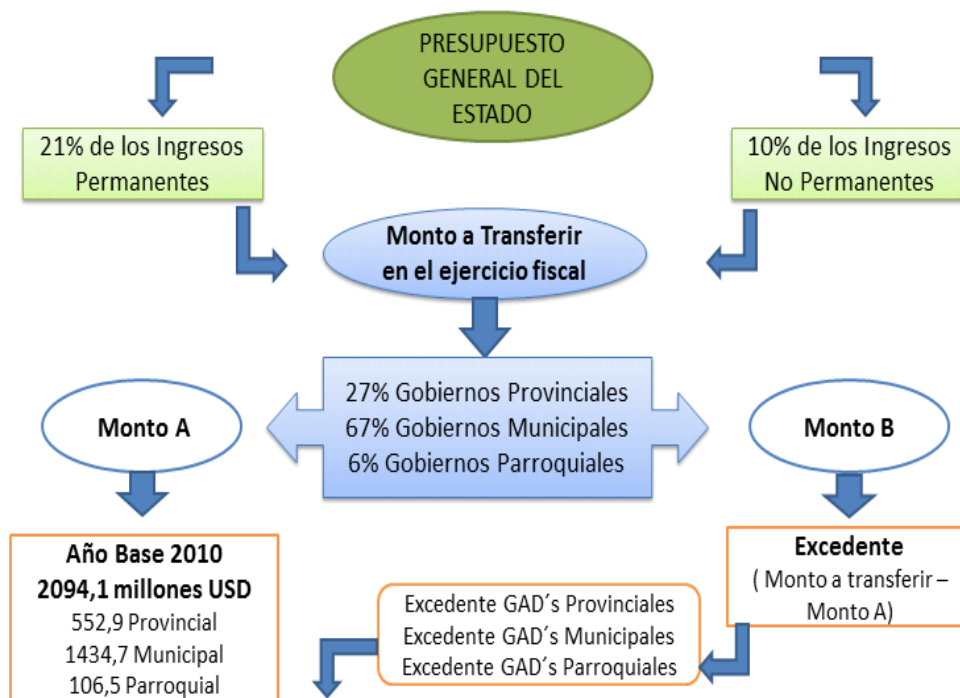
El modelo al que se hace alusión contiene dos componentes que son el Monto A y el Monto B:

El Monto A es el valor del ejercicio fiscal 2010 recibidos por los gobiernos subnacionales por parte del Gobierno Central, teniendo como propósito generar el balance fiscal vertical. El Monto B: es el valor del 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes del PGE, restado las transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales en el año 2010 << año base>>, y por su naturaleza persiguen la disminución de los desbalances fiscales horizontales.

La distribución se realiza aplicando los siguientes siete criterios (población, densidad poblacional, NBI jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo, cumplimiento de metas)¹⁰, para el efecto se establecieron las formulas correspondientes relacionadas a cada criterio las mismas que se encuentran plasmadas en el COOTAD: artículos 192, 193, 194 y 195.

Bajo esta consideración se detalla en el gráfico lo establecido en el COOTAD y que responde al modelo de equidad territorial correspondiente a la distribución de los recursos a los gobiernos subnacionales.

¹⁰ Cada criterio tiene una ponderación, los mismos que tienen una vigencia de dos años desde la promulgación del COOTAD. EL CNC conjuntamente con el organismo de planificación y el rector de las finanzas públicas determinarán las nuevas ponderaciones para los criterios establecidos.



Ponderaciones de los criterios de asignación para los Gobiernos Autónomos Descentralizados							
Nivel de gobierno y criterio	Población	Densidad Poblacional	NBI Jerarquizadas	Logros en el mejoramiento de los niveles de vida	Capacidad Fiscal	Esfuerzo Administrativos	Cumplimiento de metas
Provincial	10%	14%	53%	5%	2%	6%	10%
Municipal	10%	13%	50%	5%	6%	6%	10%
Parroquial	15%	15%	50%	5%	0%	5%	10%

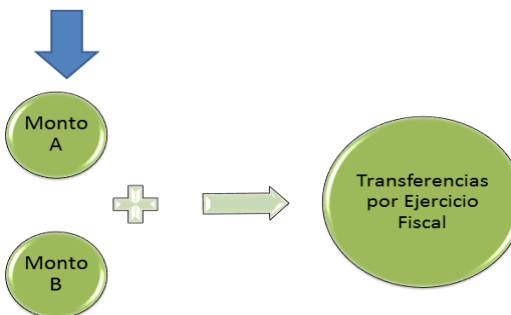


Gráfico 16 Modelo de Equidad Territorial

Fuente: COOTAD.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Aplicando el modelo de equidad territorial planteado, veamos los valores percibidos por los gobiernos subnacionales desde el 2010 hasta el 2013, que se presenta de la siguiente manera:

Tabla 5 Transferencias según modelo de equidad territorial (2010- 2013)
Expresado en millones de USD

Nivel de Gobierno	2010 ¹¹	2011	2012	2013
Gobiernos Provinciales	552,9	604,5	661,2	743,9
Gobierno Municipal	1.434,7	1.500,0	1.640,9	1.846,1
Gobierno Parroquial	106,5	134,3	146,9	165,3
Total	2.094,1	2.238,8	2.449,1	2755,4
21% de los ingresos Permanentes		1.918,1	2.059,0	2.465,8
10% de los ingresos no Permanentes		320,8	390,1	289,6

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

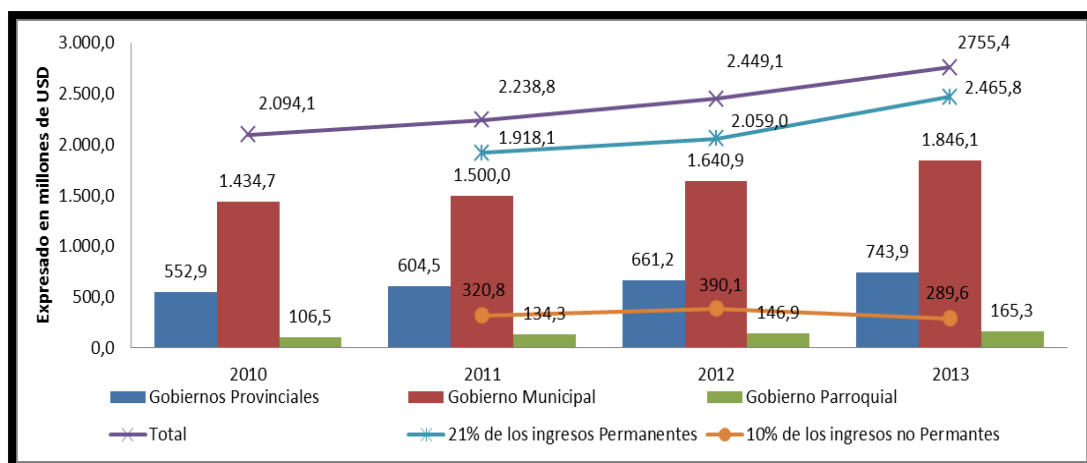


Gráfico 17. Distribución de recursos Modelo de Equidad Territorial (2010-2013) en millones de USD.

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Se puede visualizar, en el presente gráfico, la evolución que han tenido las transferencias que corresponden a la aplicación del modelo de equidad

¹¹ El año 2010 es considerado el año base del modelo equidad con un valor de 2.094,1 millones de USD.

territorial; por consiguiente este tiene una tendencia creciente que es relacionado con el aumento del PGE en el transcurso de los años.

De igual forma se identifica como la mayor parte de los recursos es destinado a los 222 gobiernos subnacionales municipales, ya que son el nivel de gobierno con la mayor provisión de bienes y servicios públicos. Los GAD's provinciales ocupan la segunda participación dentro de las rentas del Estado, con la finalidad de dar cumplimiento a sus competencias, primordialmente en el área rural y a su vez el poder articularse con los demás niveles de gobierno. La menor distribución es destinada a los gobiernos parroquiales, los mismos que durante toda la historia no eran beneficiarios de las rentas del Estado. Con el actual modelo se da una conversión a ese pasado y reciben por primera vez recursos, considerándose los primeros avances en materia de autonomía financiera, toda vez que eran organismos dependientes de los demás gobierno subnacionales.

Dando continuidad al análisis del gráfico en lo referente a la participación del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes, es evidente que los primeros son los de mayor aporte para las transferencias a los gobiernos subnacionales y es así como estos, en promedio representan el 86,4% manteniendo siempre una tendencia creciente. En lo concerniente al segundo elemento este tuvo un aporte promedio del 14,6%, con la particularidad, que en el año 2013 se evidencia un decrecimiento.

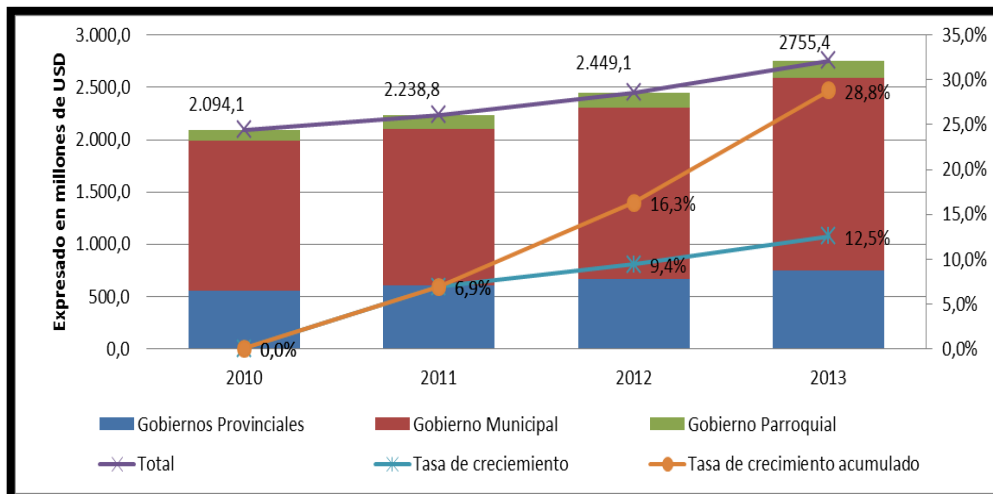


Gráfico 18. Crecimiento de las transferencias del Modelo de Equidad Territorial (2010-2013) en millones de USD

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El gráfico nos demuestra las tasas de crecimiento de las transferencias a todos los niveles de gobierno, entre cada período, desde la aplicación del modelo de equidad territorial; de igual forma la tasa de crecimiento acumulado, que en los cuatro períodos de análisis es de 28,8%, para el efecto es relevante señalar que la tasa de crecimiento fue 6,9% al 2011, 9,4% para el 2012 y del 12,5% en el 2013. Los resultados demuestran una tendencia creciente, al 9,6% la tasa en promedio para cada período, esta tendencia es directamente proporcional al crecimiento en los ingresos permanentes y no permanentes del PGE.

Esta tendencia creciente en las transferencias puede generar dos efectos en los gobiernos subnacionales: el positivo, por cuanto se destina una mayor cantidad de recursos para brindar una mejor provisión de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos subnacionales que disponen información relevante sobre las necesidades de cada circunscripción territorial; y/o que a mayor transferencias de recursos se promueva una creciente pereza fiscal en los GAD's debido a que la mayoría de sus recursos provienen de transferencias las mismas que van en aumento.

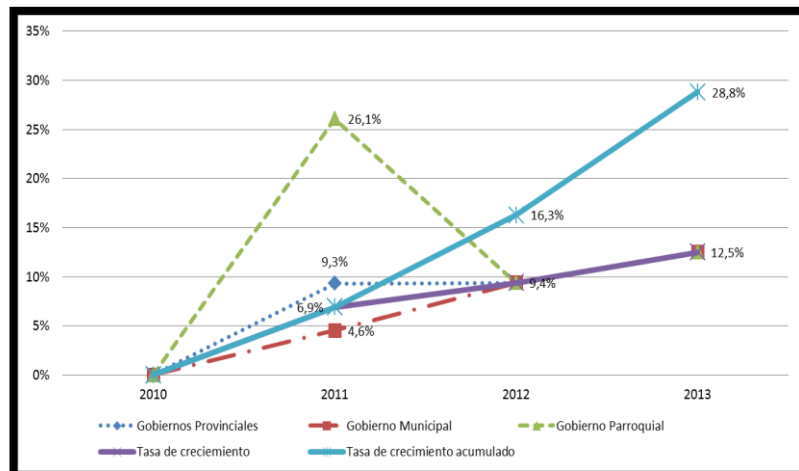


Gráfico 19. Crecimiento por nivel de gobierno de las transferencias del Modelo de Equidad Territorial (2010-2013).

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Al analizar el crecimiento de cada nivel de gobierno subnacional, se puede evidenciar como se genera un efecto de redistribución en el año 2011, que es el ejercicio fiscal en el que se aplica el modelo de equidad territorial, por consiguiente el gobierno parroquial llega a una tasa de crecimiento del 26% considerando que en el 2010 fue su primer año que participaron de las rentas del Estado. El modelo buscó disminuir esa brecha de desigualdad respecto a la distribución ecuánime de los recursos a cada gobierno subnacional.

Los gobiernos provinciales sufrieron el mismo efecto creciente pero en menor proporción, a los que su tasa de crecimiento es 3,6% superior a la tasa de crecimiento de las transferencias totales.

En los gobiernos seccionales municipales existe una tasa de crecimiento, pero es la menor, por cuanto debe considerarse que han sido a lo largo de la historia el nivel de gobierno que siempre obtuvo el protagonismo en los distintos modelos de descentralización que se aplicaron; porque sus transferencias siempre fueron las más cercanas a cubrir sus necesidades de recursos financieros.

Para los años posteriores al 2011 se puede observar como para todos los niveles de gobierno las tasas de crecimiento de transferencias son las mismas, por cuanto se aplica las proporciones establecidas para cada gobierno subnacional según lo señalado en el modelo de equidad territorial en el COOTAD.

Aplicando el modelo de equidad territorial se puede evidenciar en la siguiente gráfica la distribución porcentual por provincias del Monto B (Excedente del 2010), en donde es visible que las cuatro provincias con mayores transferencias corresponde a Guayas, Manabí, Pichincha y Los Ríos que son las que se mantienen estables en los años de análisis 2012 y 2013.

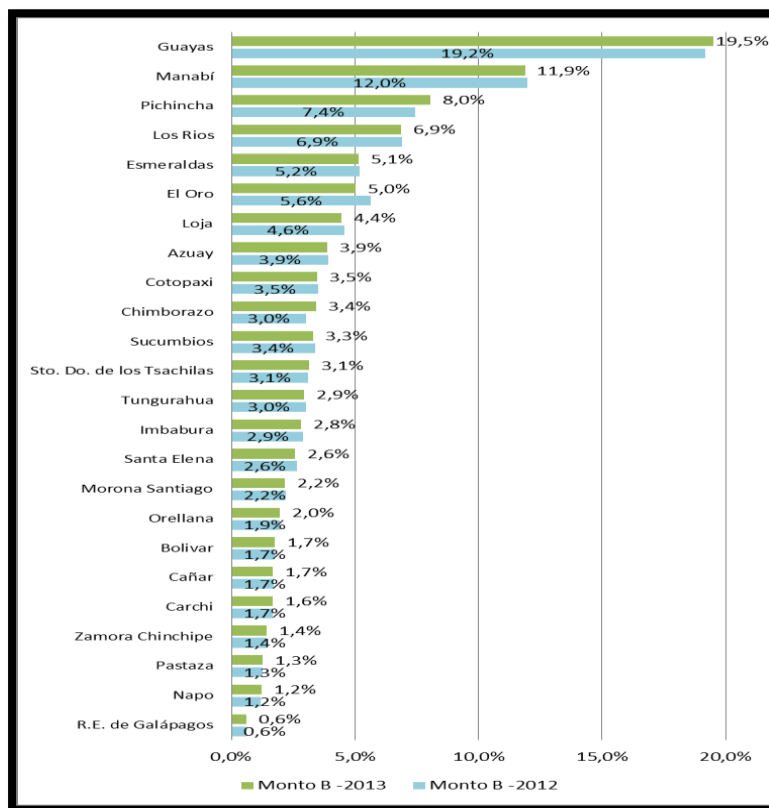


Gráfico 20. Distribución de los recursos por provincia para el Monto B de las transferencias según el modelo de equidad territorial (2012-2013).

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Según la distribución para cada provincia respecto al Monto B contemplado en el modelo equidad territorial, se puede demostrar como las cinco primeras provincias Guayas, Manabí, Pichincha, Los Ríos y El Oro para el 2012 y en el 2013 ocupan la quinta posición, Esmeraldas en lugar del El Oro. En estas cinco provincias se concentra el 51% de las transferencias del Monto B. Por consiguiente quiere decir que el 20% de los GAD's provinciales reciben más de la mitad de las transferencias del Monto B, mientras que el 80% de los gobiernos provinciales, reciben el otro 50% de las transferencias del Monto B.

4.1.1.2 Transferencias por asumir nuevas competencias.

La transferencia de competencias con recursos a los gobiernos subnacionales, son de naturaleza condicionada ya que los recursos que se desembolsen deberán ser exclusivamente destinados al cumplimiento de las competencias. Estas transferencias son un factor relevante para garantizar una adecuada provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio nacional.

En el COOTAD en los Art. 203 al 206 se desarrolló los parámetros en los que realizará la transferencia de recursos por costeo de competencias.

Entre lo más relevante se encuentra, que las transferencias para el traslado de las competencias a los gobiernos subnacionales deberá realizarse al menos con los mismos recursos que destinaba el gobierno central cuando era titular de esa competencia, para el efecto se considera el promedio de los últimos cuatro años.

De igual forma los montos que perciban los gobiernos subnacionales por concepto de costeo de competencias deben ser destinados exclusivamente a financiar la nueva competencia, por consiguiente no existirá duplicidad de montos transferidos, ni se generará pasivos adicionales al gobierno central.

La transferencia de recursos para asumir nuevas competencias por parte de los GAD's provinciales es una etapa crucial dentro del proceso de descentralización. Es por ello que en páginas anteriores se realizó un análisis, al detalle, por cada una de las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales, obteniendo como resultados los siguientes en lo que respecta a la transferencia de recursos por nuevas competencias:

- ✓ La única competencia que generó una nueva transferencia de recursos por parte del gobierno central fue la de riego y drenaje. Los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales 2011- 2013 son los siguientes:

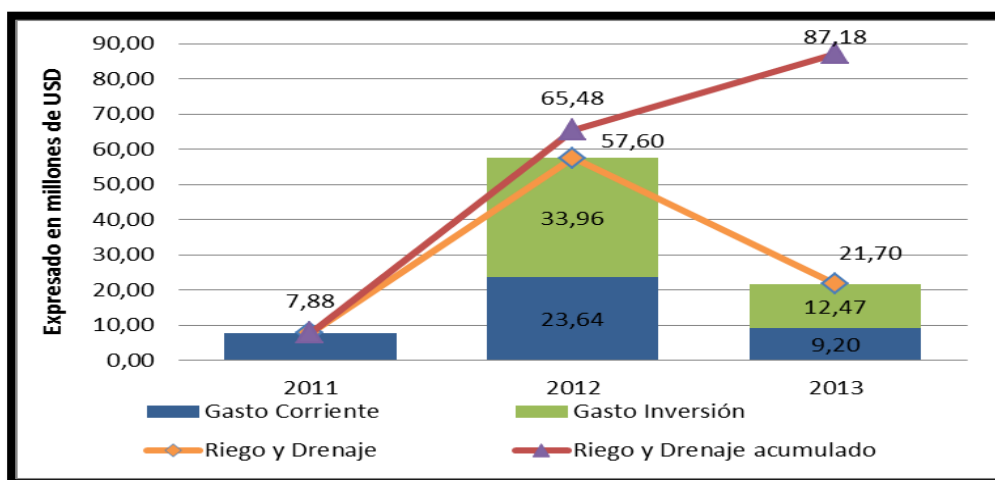


Gráfico 21. Transferencia de recursos por la competencia de riego y drenaje (2011-2013)

Fuente: Consejo Nacional de Competencia, Rendición de Cuentas 2012 y 2013.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los recursos percibidos tienen su inicio en el 2011 con un monto de 7,88 millones de USD, para el 2012 el monto total transferido fue de 57,60 millones de USD de los cuales 23,64 fueron destinados al gasto corriente de la competencia y 33,96 al gasto de inversión de la misma. En lo que respecta al 2013 hasta noviembre se transfirió 12,47 millones de USD para inversión, y 9,2 millones de USD para el gasto corriente, dando una

transferencia total por la competencia de riego y drenaje de 21,7 millones de USD. (Consejo Nacional de Competencias, 2013b)

- ✓ La competencia de cooperación internacional no produjo transferencia de recursos debido a que es una transferencia de facultades y atribuciones para captar fuentes de ingreso no reembolsable de la comunidad internacional, por lo que no requiere recursos.
- ✓ La transferencia de la competencia de vialidad no se efectuó con el desembolso de recursos adicionales por parte del gobierno central. Mediante el informe de costeo se demostró que los GAD's provinciales y municipales reciben recursos para esta competencia con las leyes ya establecidas sobre preasignaciones de las rentas del Estado. Concomitantemente generan recursos adicionales por el cobro de impuestos, tasas y contribución de mejoras que provienen del ejercicio de la competencia. Ante esto, el costo estimado para la ejecución de la competencia es menor a los recursos que emplean cada año los gobiernos subnacionales para vialidad en sus territorios.
- ✓ Las demás competencias no han sido transferidas, por lo que no se ha producido desembolsos adicionales para los gobiernos seccionales. Estas serán efectivas siempre que se cumplan con todas las etapas concernientes a la transferencia de las competencias, proceso que se encuentra desarrollándose de manera paulatina.

4.1.1.3 Transferencias de compensación a los GAD's (Ley 010 y Ley 047).

En la Constitución Política del Ecuador de 2008 se deroga las 18 leyes especiales que hasta ese momento era el instrumento legal para la distribución de los recursos provenientes del Gobierno Central para dar paso al nuevo modelo de descentralización, las leyes que se mantienen por disposición en la Transitoria Vigésima Octava de la última constitución del

Ecuador son únicamente: la Ley 010 que es el Fondo para el Ecodesarrollo Amazónico; y, la Ley 47 sobre la Participación de la rentas por la venta de energía, manteniéndose como transferencias constitucionales y por consiguiente de derecho para los gobiernos subnacionales inmersos en las dos leyes.

Concomitantemente en el Art 274 de la Constitución se señala: “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.” El argumento legal consideraba la finalidad de subsanar los efectos negativos que nacen de la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la reducción que se genera en el patrimonio nacional.

4.1.2 Análisis de los ingresos propios de los gobiernos provinciales.

Los ingresos de los gobiernos subnacionales provinciales son de naturaleza corriente, de capital e inversión y financiamiento, los primeros se generan por el flujo monetario proveniente de la renta de su patrimonio, de la venta de bienes y servicios públicos, y los percibidos sin contraprestación, a su vez estos ingresos se agrupan en tributarios y no tributarios y pueden ser recaudados por la capacidad impositiva de la que gozan los gobiernos subnacionales provinciales, la misma que es muy limitada en relación a los gobiernos municipales, que cuentan con una mayor base legal sobre la generación de recursos propios. En lo que corresponde a los ingresos de capital estos se generan por la venta de activos de capital fijo y las transferencias de capital. Ver. **ANEXO 1** (Banco Central del Ecuador, 2011, págs. 14-18)

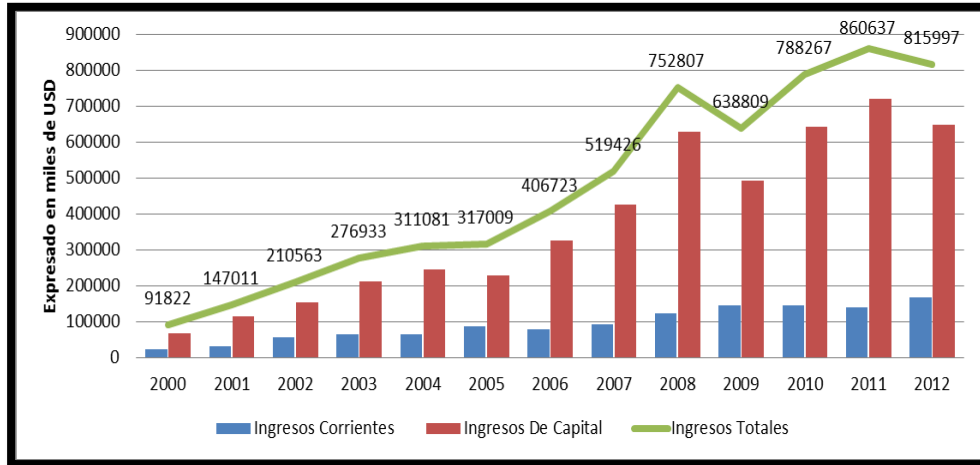


Gráfico 22. Evolución histórica de los ingresos de los GAD's provinciales del Ecuador (2000-2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Los ingresos totales de los GAD's provinciales han mantenido resultados favorables desde el 2000 al 2013, pasan de 91,8 millones de USD en el 2000 a 815,9 millones en el 2013, teniendo un crecimiento promedio del 22%, a excepción de los años 2009 y 2012; en los mismos que se ven disminuidos los ingresos, en el primero por una disminución en los ingresos de capital por 136, 2 millones en la partida de transferencias de capital.

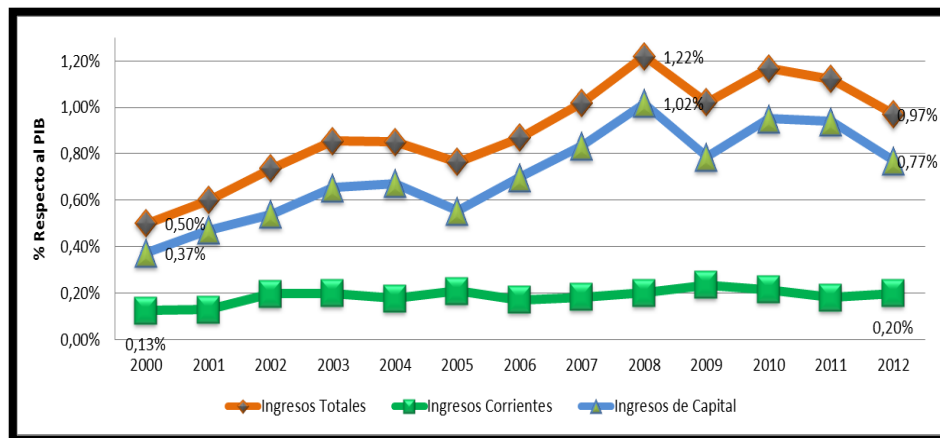


Gráfico 23 Evolución de los ingresos de los GAD's provinciales del Ecuador respecto al PIB (2000-2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

El gráfico nos adiciona elementos para comprobar que los ingresos de los GAD's provinciales si han crecido, ya que al realizar la comparación con la economía nacional se muestra como en el 2000 eran el 0,50% respecto al PIB y para el final del período 2012 culmina con 0,97% respecto al PIB. Evidentemente el crecimiento se debe a aumentos en los ingresos de capital en especial en la cuenta de transferencias de capital, la misma que ha presentado crecimiento constates en especial por los cambios establecidos en la última carta magna del 20% de participación de los ingresos del PGE y con el COOTAD se aumenta al 31% de los ingresos del PGE. Adicionalmente es el rubro de mayor peso en los ingresos totales, así como de los de capital. Los ingresos corrientes presentan un escaso crecimiento de 0,07% respecto del PIB entre el 2000 y 2012, pasando de 0,13% a 0,20% respecto del PIB, en los años en mención. Su mayor incremento comienza desde el año 2002 y a partir de ahí no presenta variaciones significativas.

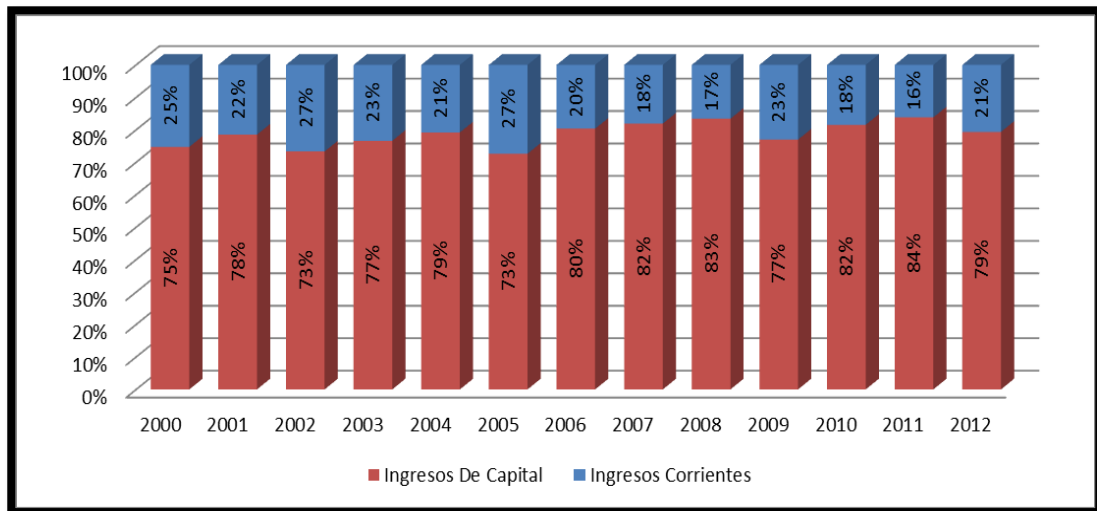


Gráfico 24. Ingresos corrientes y de capital de los GAD's provinciales del Ecuador (2000-2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

La composición de los ingresos totales de los GAD's provinciales está conformado por los ingresos corrientes en un 21% en promedio y por los

ingresos de capital en un 79%, por lo general los ingreso de capital son cuatro veces lo que son los ingresos corrientes, y esto se debe principalmente a que en los ingresos de capital se encuentran las transferencia de capital que son el componente más fuerte dentro de los ingresos totales.

Los ingresos pueden ser agrupados en cinco grandes grupos: tributarios, no tributarios, ingresos petroleros, ingresos de capital y transferencias (corrientes y de capital), según esta composición el desarrollo del 2000 al 2012 ha sido como se presenta a continuación. Ver ANEXO 2

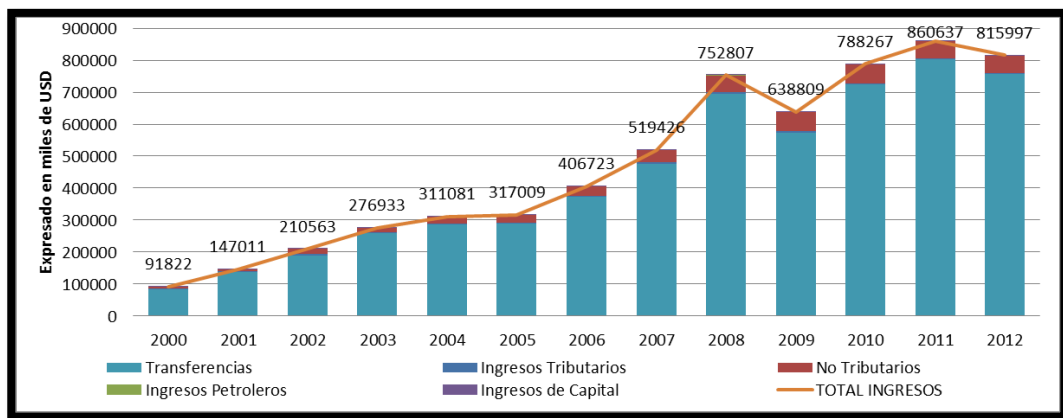


Gráfico 25. Composición de los ingresos de los GAD's provinciales del Ecuador (2000-2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Como se ha venido mencionando con antelación, la mayor fuente de los ingresos son las transferencias totales. Las transferencias de capital representan en promedio un 79% del total de ingresos, debido a que tienen por finalidad cubrir los gastos que corresponden a la obra pública y compra de bienes, para aumento del capital fijo de los gobiernos seccionales. De igual forma las transferencias corrientes tienen una participación promedio de 14%.

Los ingresos de autogestión, son los que resultan de las operaciones de cada gobierno subnacional. Los de mayor relevancia para este nivel de gobierno

son las de carácter no tributario, los mismos que tienen una representación del 7% en promedio respecto los ingresos totales; mientras que los ingresos tributarios representan únicamente el 1% en promedio. Las cifras demuestran, que con el pasar de los años, los GAD's provinciales siguen siendo el nivel de gobierno con la peor capacidad fiscal, y por consiguiente los de mayor dependencia a las transferencias del gobierno central, situación que coarta su autonomía.

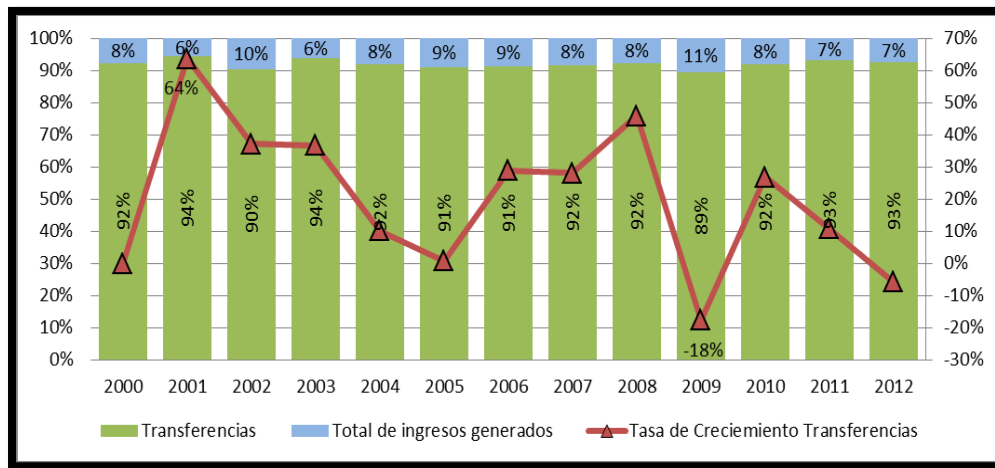


Gráfico 26. Ingresos propios vs Transferencias de los GAD's provinciales (2000-2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

La gráfica nos muestra el comportamiento de la contribución de las transferencias para cada ejercicio fiscal vs los ingresos propios. Es evidente que no presentan ningún comportamiento atípico que cambie su relación con los ingresos, es por ello que la participación de las transferencias oscila entre 89% al 93%, llegando a obtener un promedio de 92% respecto a los ingresos totales. Mientras que los ingresos propios representan únicamente el 8% en promedio.

De igual forma se puede manifestar que debido al peso de las transferencias tiene variaciones los ingresos totales, debido al aumento o disminución de

las mismas, más no por efectos de aumentos exorbitantes de los ingresos de autogestión.

Lo mencionado se lo puede evidenciar en el año 2001 donde la participación de las transferencias alcanza uno de sus picos más altos con 94% de representatividad, debido a una tasa de crecimiento en ese ejercicio fiscal de 64% por parte de las transferencias. El efecto contrario se genera en el año 2009, hay un decrecimiento del 18% por lo que las transferencias representan únicamente un 89% del total del ingreso de los gobiernos provinciales. Demostrando lo mencionado que las transferencias son un elemento determinante en el comportamiento de los ingresos.

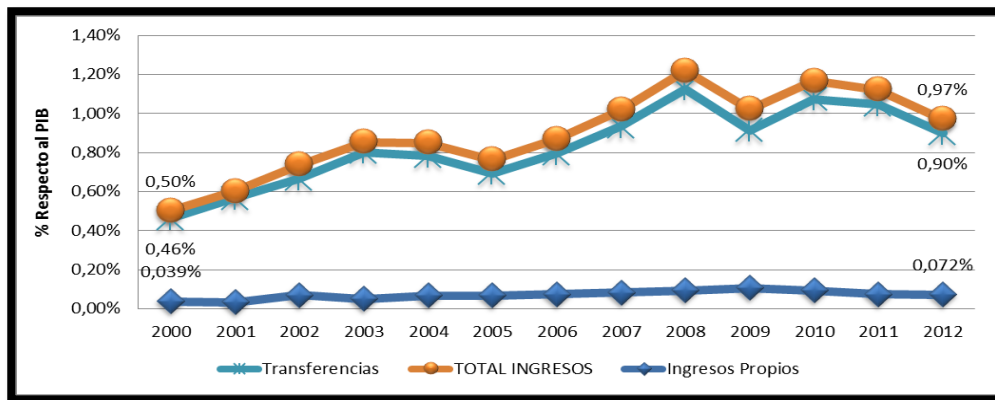


Gráfico 27. Ingresos propios vs Transferencias de los GAD's provinciales respecto al PIB (2000-2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Las transferencias han tenido un crecimiento no únicamente por el comportamiento de la economía del país. El gráfico nos demuestra que su crecimiento principalmente obedece a aumentos que tuvieron lugar por modificaciones en los instrumentos legales en lo que respecta a las transferencias para los gobiernos provinciales; pasan de 0,46% respecto al PIB en el 2000 al 0,90% respecto al PIB en el 2012. Los ingresos propios en

relación al PIB no presentan cambios sustanciales, por cuanto en el 2000 fue del 0,039% y en 2012 del 0,072% respecto al PIB.

La otra cara de moneda son los ingresos propios, que son poco representativos en relación con el ingreso total. A pesar de la limitada capacidad fiscal de los GAD's provinciales la ejercen mediante tasas, contribuciones, impuestos, de igual forma reciben ingresos por concepto de renta de inversiones, venta de bienes y servicios, venta de activos no financieros, y recuperación de inversiones, los de rifas y sorteos entre otros. (Art. 172 del COOTAD)

Considerando las facultades tributarias del gobierno intermedio se presenta las principales contribuciones, impuestos y tasas que son recaudadas para su aporte a los ingresos de los gobiernos provinciales.

Tabla 6. Impuestos, tasas y contribuciones, gobiernos autónomos descentralizados provinciales

Impuestos	Tasas	Contribuciones
-Propiedad Urbana	-Aferición de Pesas y	-Construcción de vías
-Propiedad Rural	Medidas	-Repavimentación
-Alcabalas	-Aprobación de planos e	urbana
-Vehículos (Rodaje)	inspección a construcciones	-Aceras y cercas
-Patentes	-Rastro	-Obras de agua y
-Espectáculos	-Agua Potable y	saneamiento
Públicos	alcantarillado	-Desecación y rellenos
-Al juego	-Recolección de Basura	de quebradas
-Utilidad compra	-Control de Alimentos	-Plazas, parques y
venta bienes		jardines
inmuebles		Otras

Fuente: Plan Nacional de Descentralización 2012,2015 y COOTAD

Elaboración: SENPLADES

Cabe mencionar que no todos los impuestos, tasas y contribuciones son recaudados por cada gobierno provincial, por cuanto dependerá de la base legal sobre la que tengan que regirse para ejecutar su capacidad fiscal.

Los ingresos propios, dentro de su composición, tienen mayor peso los ingresos no tributarios, los mismos que están conformados por los rubros de tasas y derechos; rentas de actividades empresariales; rentas patrimoniales y otros ingresos no tributarios.

Mientras que los ingresos tributarios están conformados principalmente por las cuentas: contribución especial de mejoras, transmisión de dominio, transporte y comunicaciones, timbres y otros ingresos tributarios (Banco Central del Ecuador, 2012, págs. 16-18, 58)

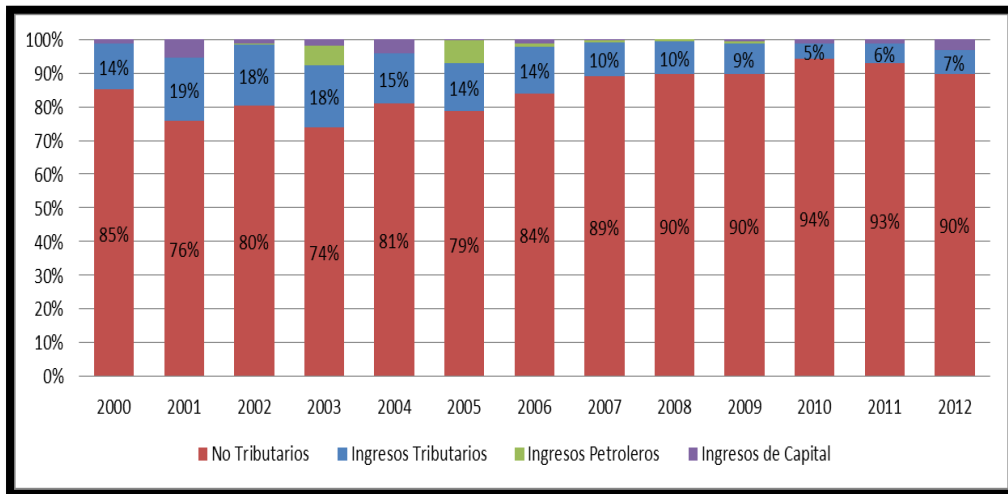


Gráfico 28. Composición de los ingresos corrientes de los GAD's provinciales del Ecuador (2000-2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Los ingresos no tributarios representan, en promedio, el 85% de los ingresos propios de los gobiernos provinciales, seguidos por los ingresos tributarios con una participación promedio del 12%, los ingresos de capital el 2% y los ingresos petroleros, que corresponden a rubros percibidos por las provincias

de la Amazonía, mediante leyes que les otorgaban recursos de la actividad petrolera y tienen una representación mínima del 1%.

Los resultados nos muestran como la participación de cada rubro dentro de los ingresos propios no ha presentado cambios significativos, circunstancia que denota un mínimo aumento en la participación de los ingresos no tributarios a partir del año 2005 hasta el año 2010, que pasa de 79% a 94%, mientras que los demás rubros siguen perdiendo participación, los mismos, que en conjunto pasan del 21% al 6% en el 2010, en los últimos períodos empiezan a obtener mejores resultados.

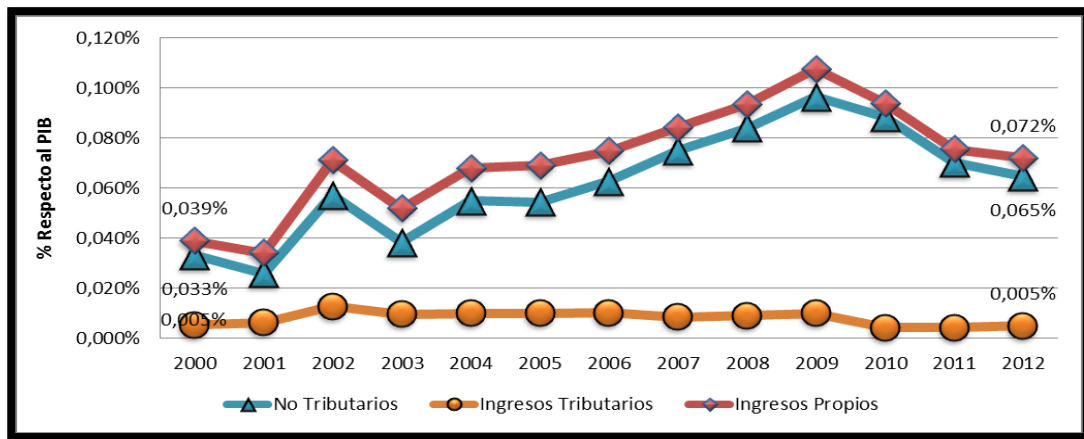


Gráfico 29. Evolución de los ingresos propios de los GAD's provinciales respecto al PIB (2000-2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

En lo que respecta al desenvolvimiento de los ingresos propios de los gobiernos provinciales, en relación con la economía nacional, se puede evidenciar como los ingresos no tributarios si han tenido un aumento pasando del 0,033% al 0,065% respecto al PIB, esto se debe a un mejoramiento y aumento en lo que respecta a la recaudación de tasas y derechos, en especial de la cuenta de peajes y rentas patrimoniales, a partir del año 2005 al 2010. Por consiguiente generó, como efecto, un aumento en la

participación de los ingresos no tributarios dentro de los flujos de efectivo por autogestión.

En lo concerniente a los ingresos tributarios estos no presentan mayor variación en el tiempo, se mantienen en el rango de 0,005 respecto al PIB, esto obedece a que su principal aporte es del rubro de 1 por mil del impuesto de alcabalas, el cual no ha presentado mayores modificaciones estos años analizados. Por consiguiente se denota, que los ingresos propios que representaban en el 2000 el 0,039% pasan al 0,072 % del PIB.

Con lo anteriormente mencionado se puede colegir que el comportamiento de los ingresos de autogestión presenta una alta correlación con los ingresos no tributarios, debido al peso que mantienen dentro de los ingresos propios de los GAD's provinciales del Ecuador.

4.2 Gastos Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

Así como tiene relevancia los ingresos dentro de las finanzas públicas subnacionales, los gastos son componente primordial para poder asumir la capacidad de asignación de gasto con que cuentan los GAD's provinciales. Estos rubros buscan dar cumplimiento a las funciones operacionales de los gobiernos subnacionales y de igual forma para la provisión de bienes y servicios públicos que se plasman mediante la obra pública. Esta realidad presupuestaria demanda siempre un énfasis en la búsqueda permanente del mejoramiento de la calidad del gasto, con la finalidad de generar resultados eficientes en el manejo de los recursos públicos.

El gasto de los GAD's provinciales se encuentra conformado por los gastos corrientes, de capital e inversión.

El primer componente del gasto, que concierne a los gastos corrientes hace referencia a los desembolsos realizados por los gobiernos subnacionales con

la finalidad de adquirir bienes y servicios, que son empleados para desarrollo de sus actividades operacionales, además de transferencias sin contra prestación a otras organizaciones. (Ministerio de Finanzas, 2013, pág. 37)

El gasto de capital e inversión son los desembolsos efectuados por concepto de las actividades que incrementan el patrimonio del gobiernos seccionales y que se reflejan en proyectos y programas para la consecución de la obra pública. También incluye la adquisición de bienes de larga duración que se generan en el incremento de capital fijo del gobierno subnacional. Ver Anexo 3

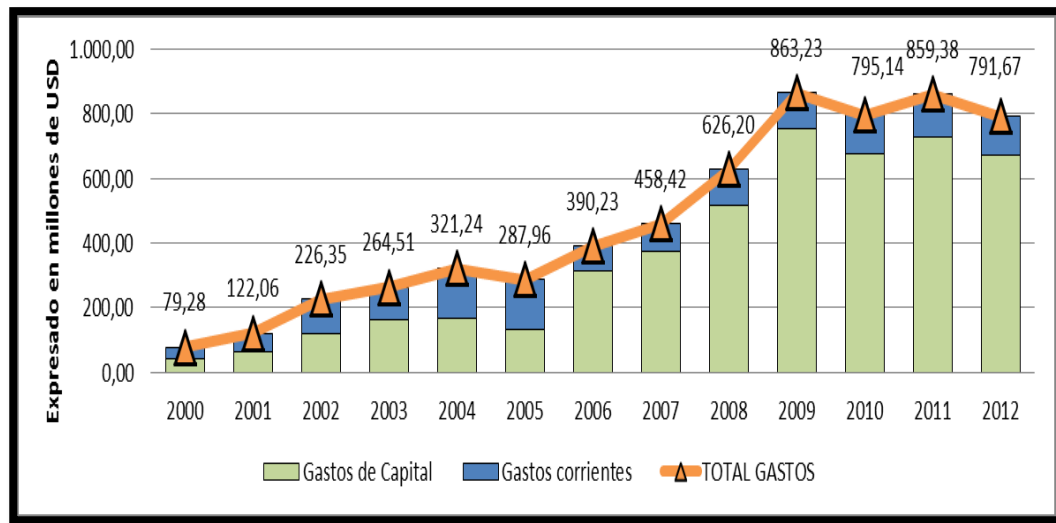


Gráfico 30. Evolución del gasto de los GAD's provinciales (2000 -2012). Expresado en miles de USD

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanza.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

El gasto ha tenido una considerable evolución en cifras, en trece años de análisis, debido a que ha pasado de 79 millones de USD en el 2000 a 791 millones de USD, en consecuencia representan diez veces superior al período inicial del estudio y alcanzando una tasa de crecimiento acumulada del 278%, dentro del período en mención.

A la par se puede mencionar que los gastos se incrementan en el 2008, debido a la aplicación de políticas públicas encaminadas a la generación de mayor número de obras de los gobiernos seccionales apoyándose en dos sucesos: el aumento de las transferencias con el nuevo modelo de descentralización; y, por los créditos otorgados a través de la banca pública estrictamente a los entregados por el Banco del Estado. A los GADP'S les permitió tener mayores recursos financieros y por consiguiente aumentar los rubros de gastos. Veamos en cifras, para el 2008 hay un incremento en 237 millones de USD, cifras que no se habían evidenciado en ninguno de los trece períodos en análisis.

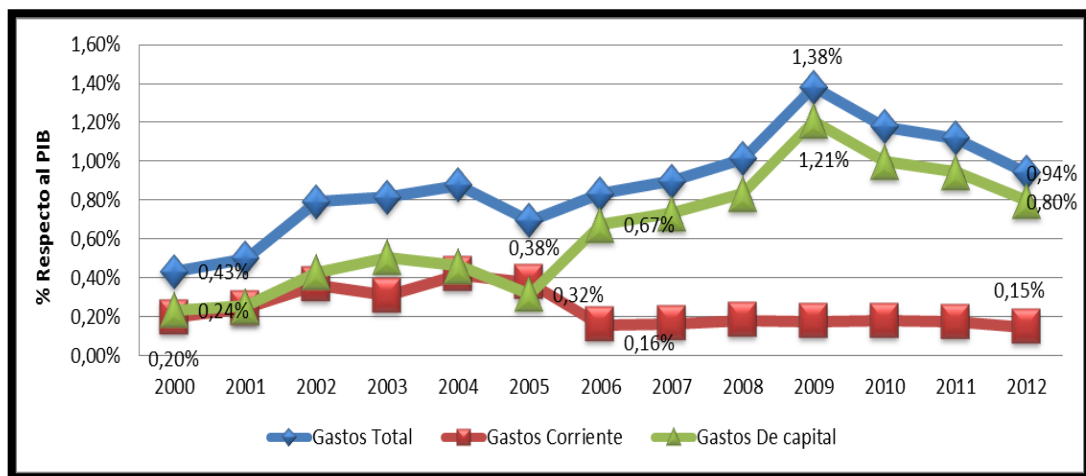


Gráfico 31. Evolución del gasto de los GAD's provinciales respecto al PIB (2000 -2012)

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

El gasto total ha experimentado cambios del 0,43% respecto al PIB cifra registrada en el 2000, a un 0,94% respecto al PIB en el 2012, lo que deja de manifiesto cual fue su relación con la economía del Ecuador estos ejercicios fiscales, demostrando, que con el transcurso del tiempo se ha generado un

aumento relevante en el gasto público subnacional. De igual manera los gastos de capital pasan del 0,24% al 0,80% respecto al PIB en estos trece años de análisis, teniendo un crecimiento elevado en el año 2005 por cambios en el clasificador presupuestario, que modificó el registro de los gastos de capital. Dentro del mismo tiempo los gastos corrientes presentan una disminución, ya que para el 2000 representaban el 0,20% del PIB y culminan con un resultado del 0,15% respecto al PIB en el 2012, teniendo un punto de quiebre en el 2005. Por los motivos antes explicados, básicamente quitaron registros que anteriormente se los efectuaban en el gasto corriente para que pasen a formar parte del gasto de capital.

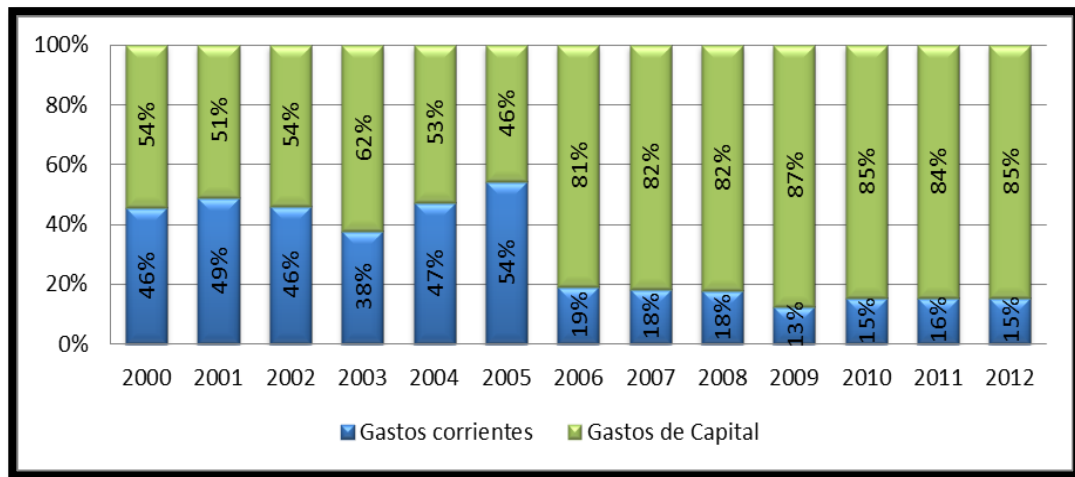


Gráfico 32. Composición del Gasto de los Gobiernos Provinciales (2000 - 2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

La composición del gasto hasta el 2005, era casi semejante, entre los gastos corrientes y los gastos de capital e inversión. Esta situación demuestra, que se estaba destinando gran cantidad de recursos a efectuar las actividades operativas de los gobiernos seccionales. Concomitantemente se evidencia que hasta el año 2005 las remuneraciones, bienes y servicios adquiridos, para la realización de la obra pública, fueron registrados en el gasto corriente. Bajo

esta consideración, se realizan modificaciones en el clasificador presupuestario y establece que esos rubros pasen a formar parte del gasto de inversión.

Esto generó un cambio sustancial, en la relación, entre los componentes del gasto público a partir del 2006 al 2012. En este período el gasto corriente representa en promedio un 16%, en relación a los anteriores años que era de un 47%, de igual forma la representación del gasto de inversión es del 86%, cuando anteriormente significaba un 53% del gasto total.

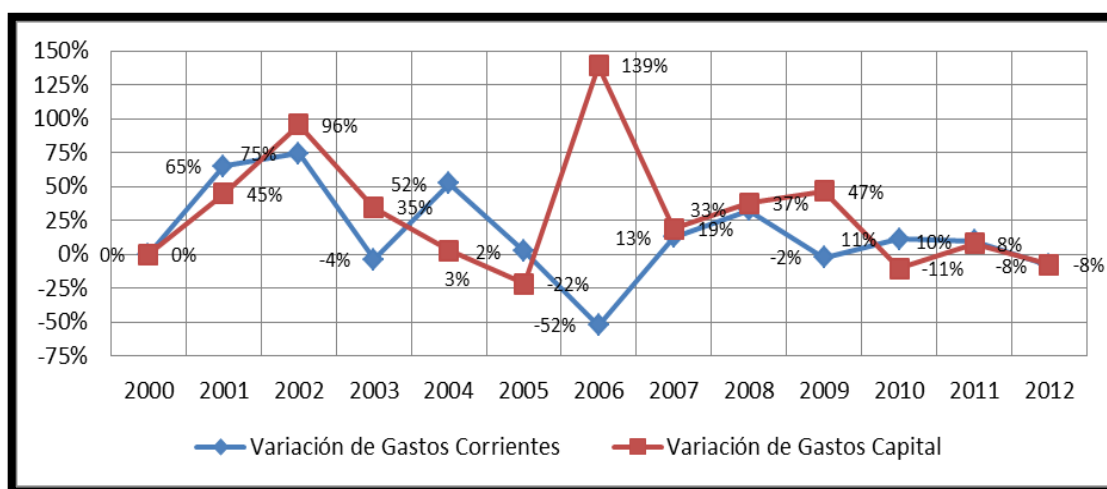


Gráfico 33. Variación porcentual del gasto de los GAD's provinciales entre períodos fiscales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Los argumentos mencionados permiten visualizar la composición del gasto, como se genera un dato atípico en el comportamiento de variación de los gastos corrientes y de capital e inversión en el año 2006; en donde los primeros tienen un decrecimiento del 52% en relación al período fiscal anterior, mientras que los gastos de capital e inversión tienen un crecimiento elevado del 139%. Se evidencia con facilidad la fragmentación que se genera en el comportamiento de los componentes del gasto. En los tres últimos períodos se puede observar una cierta simetría en las variaciones tanto del gasto corriente como del gasto de capital e inversión, lo que no se demuestra en

años anteriores en donde, entre períodos, las variaciones que en muchos de los casos son significativas.

En lo concerniente a los gastos, estos pueden tener comportamientos diversos, que estarán siempre estrechamente ligados a escenarios políticos de cada ejercicio fiscal; en especial cuando existen años de elecciones seccionales. De igual forma se debe recordar que el presupuesto es aprobado mediante el estamento legislativo, que conforma cada gobierno provincial, por lo que tienen una flexibilidad, en cuanto a la manera en la que realizan la composición del gasto en cada gobierno subnacional.

A pesar que el Ministerio de Finanzas sugiere la forma en la que debería conformarse el gasto público, la decisión final siempre es adoptada por el consejo de cada gobierno provincial.

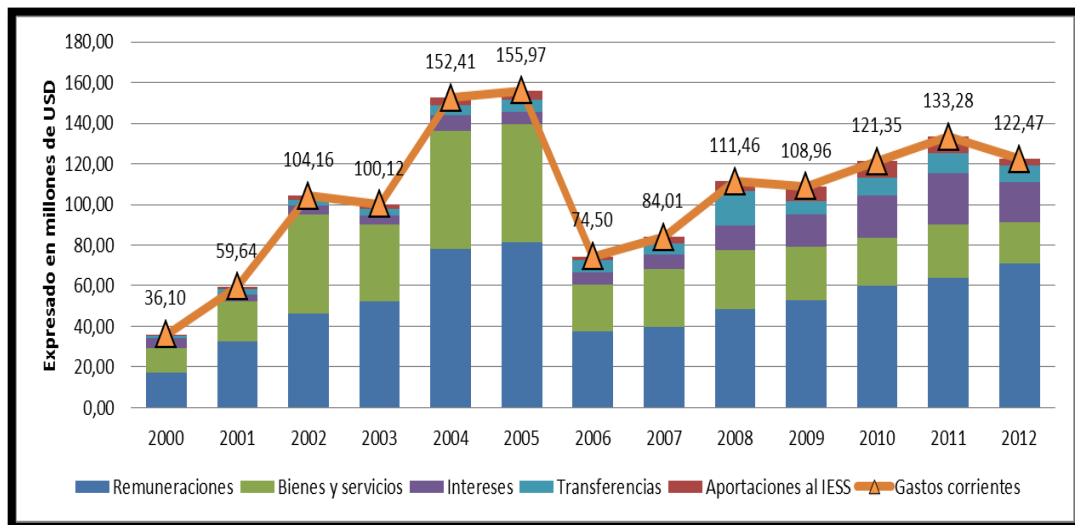


Gráfico 34. Evolución del gasto corriente de los GAD's provinciales (2000 - 2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanza.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

La evolución del gasto corriente nos ratifica lo mencionado anteriormente en lo que respecta a la representativa disminución del mismo en el año 2006, debido a las modificaciones en clasificador presupuestario en lo referente al

registro de los rubros de los gastos de remuneraciones y adquisición de bienes y servicios públicos correspondientes a la obra pública en los gastos de capital e inversión.

En el año 2005 los gastos de remuneración y los de adquisición de bienes y servicios son de 81 millones de USD y 58 millones de USD respectivamente. Para el año 2006 las cifras disminuyen a los valores de 37 millones para gastos de remuneración y de 22 millones para los gastos de bienes y servicios. A partir de este período, en adelante, la tendencia en la mayoría de los años ha sido creciente pero a pesar de este comportamiento sigue manteniendo la relación con respecto al gasto de capital e inversión.

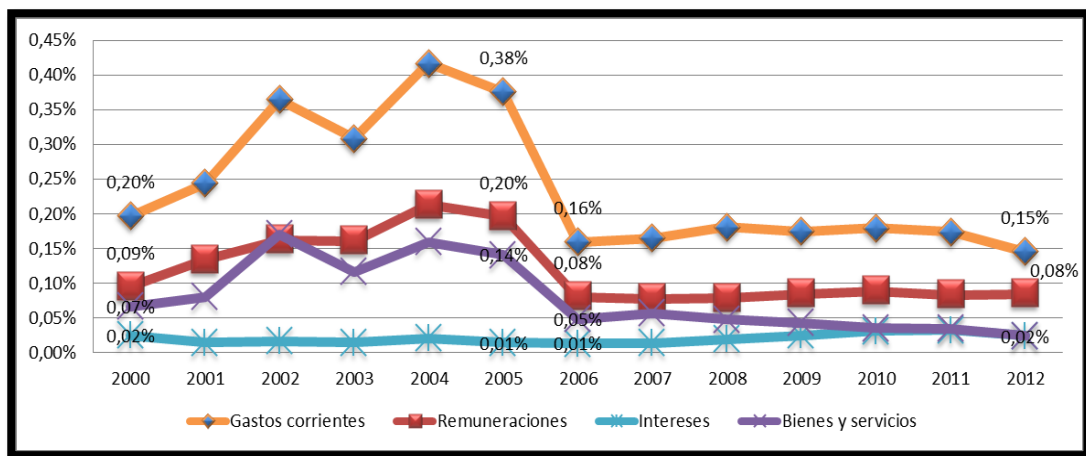


Gráfico 35. Evolución del gasto corriente de los GAD's provinciales respecto al PIB (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Lo más relevante del gráfico es como se evidencia, el punto de quiebre entre el 2005 al 2006, en donde básicamente los remuneraciones pasan del 0,20% al 0,08% respecto al PIB, un efecto similar ocurre con el gasto de bienes y servicios que del 0,14% pasan al 0,05% en referencia al PIB. Las cifras demuestran el cambio que se experimentó con las modificaciones en clasificador presupuestario, es decir, generaron una caída drástica en los porcentajes, toda vez que los cambios afectaron directamente a esas dos

cuentas. Por consiguiente el gasto total disminuye a un 0,16% después de haber tenido un valor de 0,38% en su anterior ejercicio fiscal respecto al PIB

De igual forma se puede añadir al análisis, que a pesar de los incrementos en cifras desde el 2006 al 2012 de las remuneraciones, como lo muestra el **Gráfico 34**, estas no sufrieron un crecimiento sustanciales en lo que respecta a la economía nacional, por cuanto se mantiene en 0,08% en esos siete años. Otro de los aspectos a destacar es el crecimiento en el pago de intereses, que dentro del mismo período que pasan del 0,01% al 0,02% respecto al PIB y con muestras claras de una tendencia creciente y constante, al punto de igualarse al gasto de bienes y servicios en el valor del 0,02%.

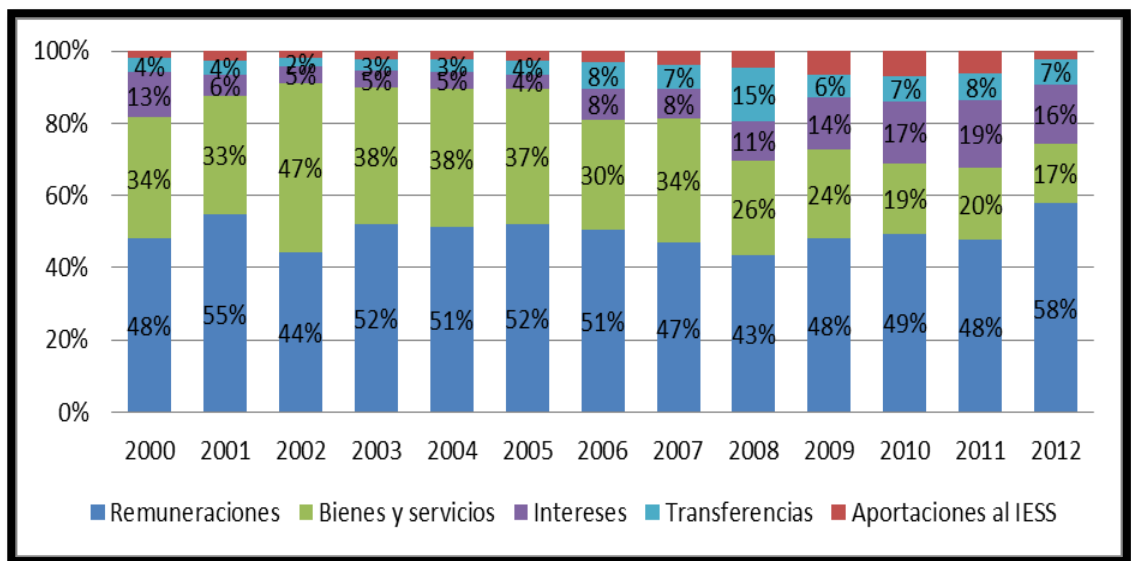


Gráfico 36. Composición del gasto corriente de los GAD's provinciales (2000-2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

El gasto corriente en su composición mantiene cinco subcuentas, que son las de remuneraciones, aportes al IESS, bienes y servicios, interés y las transferencias que se realiza a otras instituciones. La mayor participación del gasto corriente es de los rubros correspondiente al pago del aparataje burocrático de cada gobierno autónomo provincial, el mismo que en promedio

ha representado un 50% del gasto corriente, en el transcurso de los trece años de análisis.

El siguiente rubro representativo es el referente al gasto por adquisición de bienes y servicios públicos, en donde se refleja la compra de suministro y materiales, que no son de larga duración, por lo que no forman parte del capital fijo del gobierno subnacional. En promedio este componente del gasto corriente tiene una representatividad del 31%.

Los gastos de intereses ocupan la tercera posición en participación, si bien estos hasta el año 2007, se mantenían con una participación no superior al 8% para los años posteriores se muestra una tendencia creciente tanto en cifras como en la participación del gasto corriente alcanzando una participación promedio entre el 2008 y el 2012 del doble en un 16%, esta situación se demuestra al revisar las cifras entre el 2007 y 2008 en los mismos, que se duplica el monto de los intereses de 6 millones a 12 millones de USD, por cuanto obedece al aumento de los créditos otorgados por el Banco del Estado, los mismos que para el año 2008 incrementaron sus desembolsos crediticios en un 242%; de los préstamos el 48,1% fue para los GAD's provinciales con una participación del 54,3% de los créditos aprobados, los mismos que fueron destinados a la construcción de vías rurales y caminos vecinales, al igual que a la adquisición de equipo caminero. (Banco del Estado, 2008, págs. 45-50)

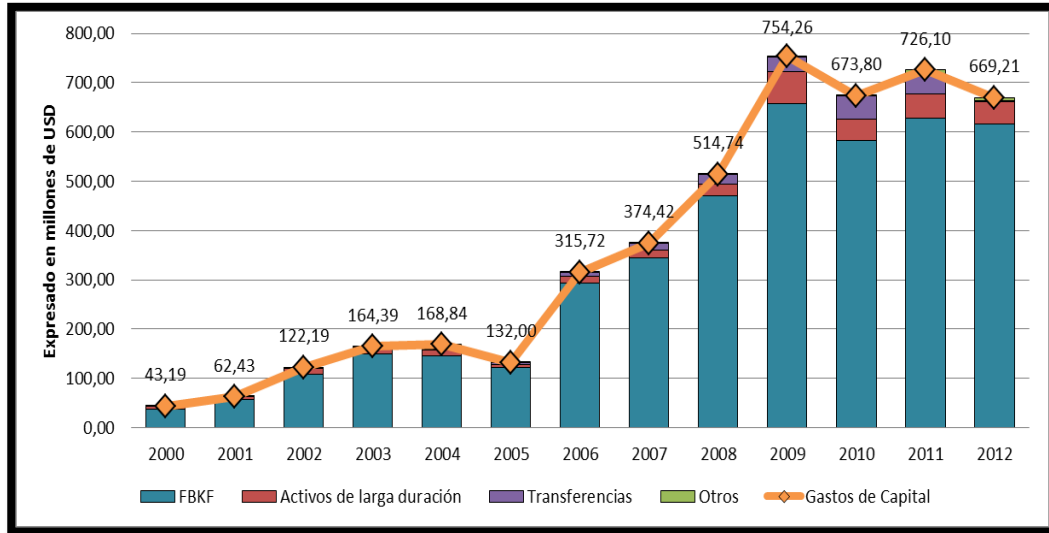


Gráfico 37. Evolución del gasto de capital e inversión de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

La evolución del gasto de capital e inversión genera un análisis semejante al del gasto corriente, debido a las modificaciones en el clasificador presupuestario del año 2005 al año 2006, en lo referente al registro de las remuneraciones y gastos de bienes y servicios, que sean destinados para la obra pública en el gasto de capital y de inversión; es así como, las cifras pasan de un valor de 131 millones de USD en el año 2005 a un superior, es decir, al doble del registrado, en el mencionado año, por 315 millones de USD para el 2006.

De igual forma se puede observar el comportamiento, que se generó en el gasto de capital e inversión, cuando se encuentran en períodos de elecciones para autoridades seccionales. En los últimos trece años se puede analizar las elecciones del 2004 y las del 2009, la historia nos ha enseñado que en períodos de elecciones el gasto de inversión aumenta, pero no solo para el año de las elecciones, sino desde su año anterior empieza a manifestar un

crecimiento en el gasto específicamente en la formación bruta de capital fijo (FBKF) en el que se representan la obra pública.

El comportamiento del gasto de capital e inversión para los años 2003, 2004 y 2005 fue de 35%; 3% y -22%. Resultados semejante se presentaron para los años 2008, 2009 y 2010, en los que los resultados fueron de variaciones de 37%, 47% y -11%; esta circunstancia demuestra que en los dos períodos correspondientes a las elecciones seccionales hay un crecimiento, mientras que para el año posterior, a las mismas, es eminentemente un decrecimiento en los valores, que se destinan al gasto de capital e inversión.

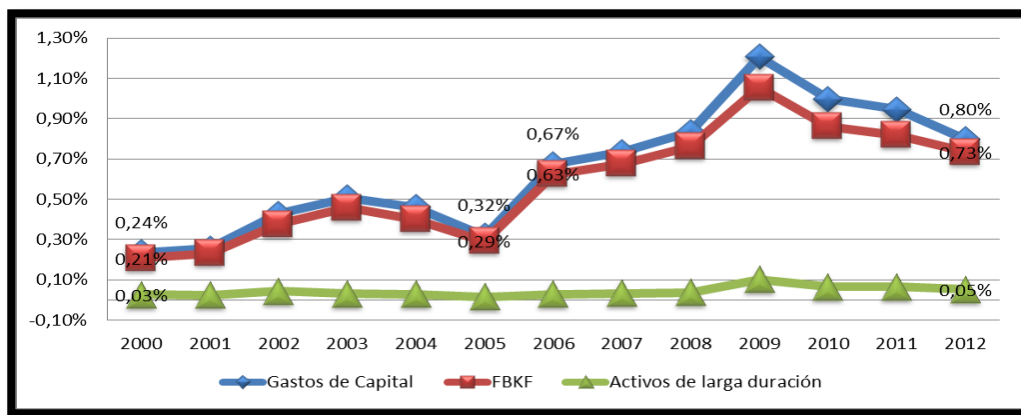


Gráfico 38 Composición del gasto capital e inversión de los GAD's provinciales respecto al PIB (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Efectuando el análisis de los gastos de capital con la economía nacional se puede precisar, el otro lado de la moneda, que es el ascenso significativo de la Formación Bruta de Capital Fijo que pasa del 0,29% al 0,63% respecto al PIB del 2005 al 2006, ya que a esta cuenta se le agrega los rubros que remuneraciones y la compra de bienes y servicios que forman parte de la obra pública. Siendo la cuenta de FBKF de más peso en los gastos de capital, por consiguiente, genera el mismo efecto en su valor que pasa del 0,32% al 0,67% entre el 2005 y 2006.

Los GAD's provinciales destinan la mayor parte del rubro de la obra pública a la construcción de vías, es por ello que en el informe de costeo de la competencia de vialidad, se transfirió la competencia pero sin recursos, ya que los rubros de las cuentas de gastos por vialidad eran superiores a los que demandaba la competencia. Pero el nivel intermedio de gobierno también destina el gasto de capital e inversión a lo que respecta agua potable y alcantarillado, desechos sólidos, educación, salud, recreación y comunidades. (Banco del Estado, 2009, pág. 76).

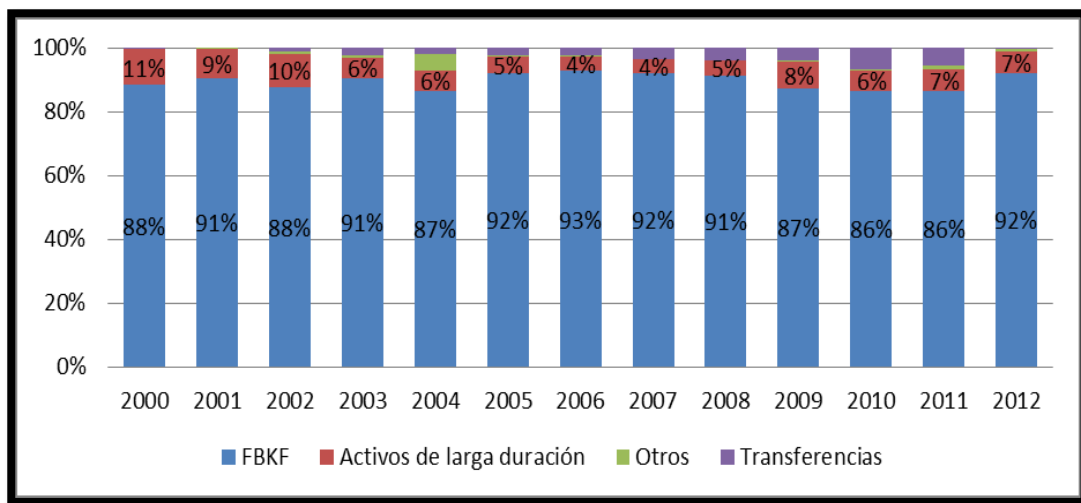


Gráfico 39. Composición del gasto capital e inversión de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

El mayor peso del presupuesto en lo que respecta al gasto de capital e inversión corresponde a la formación bruta de capital fijo, que representa, la construcción de obras de infraestructura, es por ello que es considerado el elemento más representativo por su naturaleza y finalidad que tiene el gasto de capital e inversión, ante esto se ha identificado, que rubros son destinados en su mayoría para la construcción de carreteras y caminos rurales, por los montos elevados que representa la obra pública la FBKJ, en el período de análisis; en promedio ha representado el 90%.

Los otros componentes del gasto de capital e inversión son la adquisición de bienes de larga duración el 7%, las transferencias de capital un 3% y finalmente los otros gastos de inversión en 1%.

Los gastos de inversión mantienen una relación directamente proporcional con las transferencias, toda vez que con estas asignaciones se busca un aumento en gasto de inversión, en especial en la obra pública y no en gastos corrientes para aumentar el aparataje burocrático de los gobiernos seccionales. Frente a este hecho, se establece, porcentajes del destino de las transferencias en los GAD's siendo hasta del 30% para los gastos permanentes y un mínimo del 70% de los gastos no permanentes. Además que al menos el 10% de las transferencias provenientes de los ingresos no permanentes financiarán egresos no permanentes.

4.3 Superávit o Déficit de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

Una vez analizados los ingresos y gastos, es factible identificar la situación financiera en la que los GAD's provinciales se encontraron para cada ejercicio fiscal, en lo concerniente al superávit o déficit global, que es la diferencia entre los ingresos y los egresos.

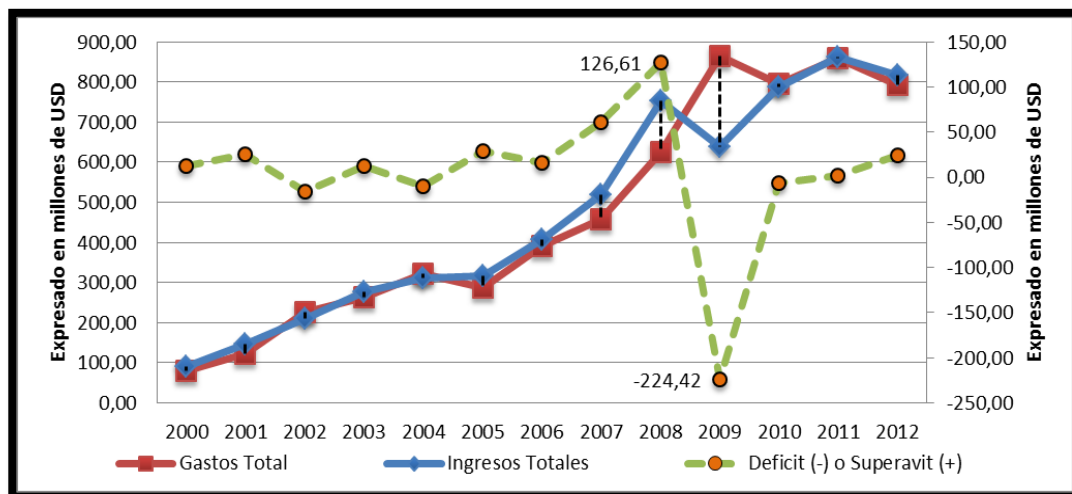


Gráfico 40. Superávit y déficit de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Los resultados fueron favorables en nueve ejercicios fiscales, en especial para el 2008, por cuanto el superávit fue de 126 millones de dólares, este resultado fue posible debido al aumento sustancial de los ingresos petroleros en el PGE, en razón a que el barril de petróleo exportado alcanzó valores hasta de USD 130, lo que permitió que las transferencias, desde el gobierno central, crezcan, por cuanto debido a la aplicación de ley, los gobiernos seccionales son partícipes de las rentas del Estado ecuatoriano.

Los resultados fueron desfavorables en los años 2002, 2004, 2009 y 2010. Para el primer año hay un aumento considerable en las cuentas del gasto corriente, que sufrió un incremento del 75%, en especial a los rubros del gasto de bienes y servicios, el mismo que se duplicó. De la misma manera sucedió con los gastos de capital, crecieron en un 96%, en especial en el FBKF, los mismos que se duplicaron. Mientras que sus ingresos totales tuvieron una variación del 43%; en definitiva únicamente por la generación de un déficit, en 15 millones de dólares.

Para el año 2004, el déficit corresponde al incremento en el gasto corriente en un 52%, debido a que todas sus partidas sufrieron un incremento semejante al experimentado por los gastos corrientes. Los ingresos para ese ejercicio fiscal sufrieron un incremento 12%, por lo que el déficit se situó en 10 millones de USD.

El 2009 presenta un incremento en las cuentas de activos de larga duración con un crecimiento del 169%, y en la cuenta de FBKF con el 40%; consecuentemente se produjo el crecimiento de gasto de capital e inversión en 47%; y por consiguiente, el gasto total tuvo un crecimiento del 38%. En lo que respecta a los ingresos, los mismos, experimentaron un decrecimiento del 15%, debido a la disminución en las transferencias de capital en un 21%; conforme se mencionó en el 2008, las transferencias crecieron por efectos del elevado precio barril de petróleo, cuestión que no se mantuvo para el año siguiente; posteriormente se genera el descenso de las transferencias. Por

consiguiente, si los gastos obtuvieron crecimiento y los ingresos decrecimiento, se produce el mayor déficit de los trece años de análisis, que se sitúa en 224 millones de USD.

En lo que respecta al 2010 los gastos corrientes tuvieron un incremento del 11%, en especial en las cuentas de remuneraciones e intereses, mientras que sus ingresos corrientes tuvieron un decrecimiento del 1%, esta relación produjo que el déficit para ese ejercicio fiscal se situó en los 6 millones de USD.

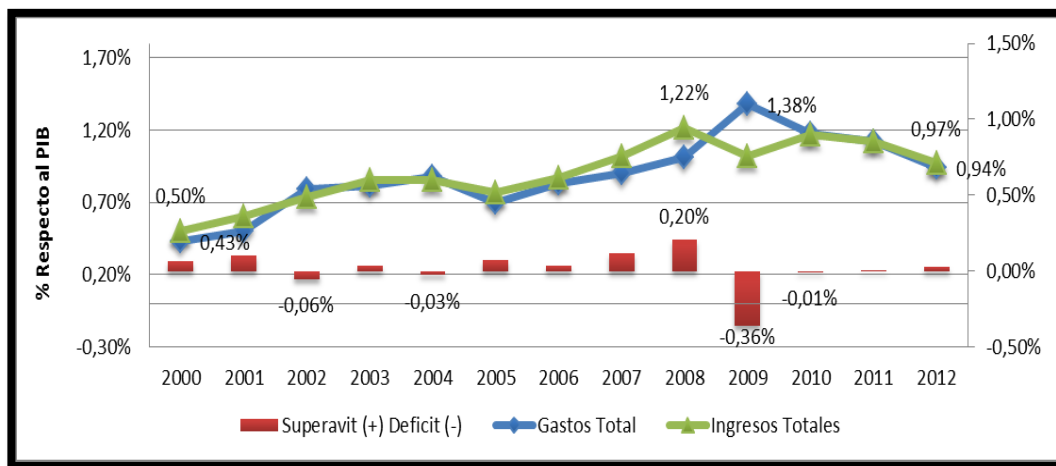


Gráfico 41. Superávit y déficit de los GAD's provinciales respecto al PIB (2000-2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

En lo que concierne al superávit y déficit global respecto a la economía nacional, muestra como inciden para los años desfavorables de la situación financiera de los gobiernos provinciales, que son 2002, 2004, 2009 y 2010; los indicadores se sitúan -0,06%, -0,03%, -0,36% y -0,01% respecto al PIB, mientras que para el año 2008 que fue el de mayor superávit global este representa el 0,20% respecto al PIB.

4.4 Indicadores Financieros de los Gobiernos autónomos descentralizados.

Los indicadores financieros generan un nivel más detallado de análisis sobre la gestión financiera de los gobiernos provinciales, a lo largo de estos trece períodos fiscales de estudio, es primordial el señalar que se ha identificado una ruptura en el comportamiento de los resultados de los indicadores financieros por consiguiente se segmenta en dos subperíodos de análisis siendo: (2000-2005) y (2006-2012); para el efecto, se han empleado ocho indicadores, que nos permitan tener una visión ampliada de la realidad, por la que atraviesan las finanzas subnacionales provinciales.

4.4.1 Autosuficiencia financiera

Este indicador explica, mediante el resultado, la relación existente entre los ingresos propios y los ingresos totales. Se puede mencionar, que entre más cercano sea el valor que se obtenga a uno, hay un mayor grado de autonomía financiera, por parte de los gobiernos autónomos provinciales.

$$\text{Autosuficiencia financiera} = \frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Ingresos Totales}}$$

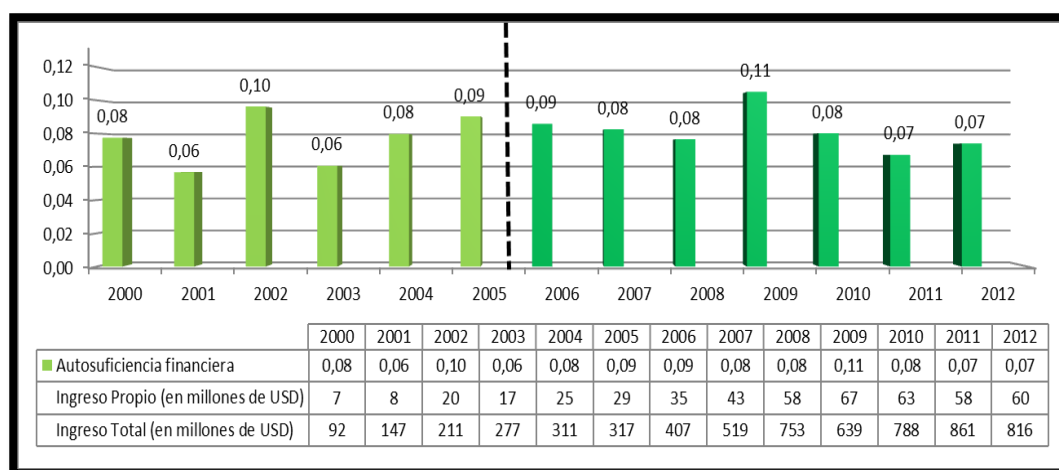


Gráfico 42. Evolución del indicador de autosuficiencia financiera de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los valores resultantes del indicador de autosuficiencia comprueban, lo que se ha venido tratando a lo largo de este estudio y es la mínima generación de recursos propios por parte de los gobiernos provinciales. Los resultados demuestran, que de cada cien dólares que conforman el ingreso total, tan solo entre seis y once USD son aportados por su capacidad fiscal; por consiguiente el resto de los ingresos son recibidos mediante transferencias del Gobierno Central.

En los trece períodos fiscales de análisis el promedio del indicador de autosuficiencia financiera es de 0,08; al ser un valor no cercano a uno, deja de manifiesto la dependencia de las transferencias del Gobierno Central, de igual forma segmentado el estudio en los dos subperíodos (2000-2005) y (2006-2012) se evidencia un compartimiento sin mayores fluctuaciones en los resultados por cuanto para los dos períodos se mantiene el promedio en 0,08.

Para mejorar este indicador se podría mejorar la recaudación de los impuestos, tasas y contribuciones, otra alternativa sería aumentar la capacidad fiscal, que es realmente pequeña en comparación a los gobiernos municipales y metropolitanos.

4.4.2 Relación Mínima

El indicador nos muestra la relación que tiene las remuneraciones con respecto a los ingresos propios de los gobiernos subnacionales. Los resultados son favorables cuando son menores, y en el caso de ser superiores, a uno, demostraría que el aparataje burocrático de los gobiernos seccionales provinciales no ha tenido la capacidad de generar ingresos de autogestión para el cumplimiento de sus remuneraciones.

$$\textit{Relación Mínima} = \frac{\textit{Remuneraciones}}{\textit{Ingresos Propios}}$$

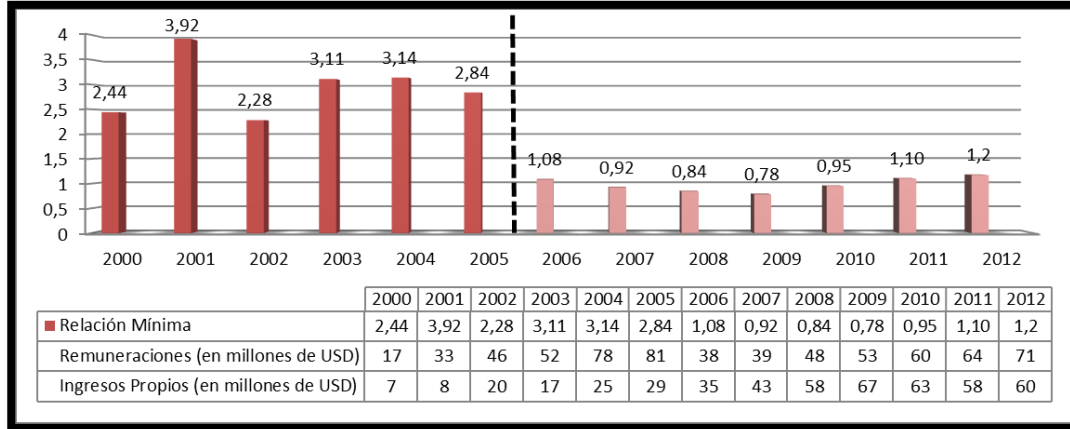


Gráfico 43. Evolución del indicador de relación mínima de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Los resultados nos muestran lo mencionado anteriormente sobre la ruptura en el comportamiento de los resultados del presente indicador, esto tiene su razón en el cambio de registro de los gastos de remuneración de la obra pública en el gasto de capital e inversión, que genera una mejora sustancialmente en el indicador de relación mínima a partir del año 2006, toda vez que las remuneraciones pasan de 81 millones de USD a 37 millones de USD.

En cambio los ingresos propios muestran tasas de crecimiento hasta el 2009, es por ello, que en los períodos 2007, 2008 y 2009 los resultados son menores a uno, siendo estos del 0,92; 0,84 y 0,78 respectivamente; en los que se refleja que los ingresos propios son superiores a los gastos de remuneración.

En los últimos períodos se muestra una tasa de crecimiento superior en el gasto de remuneraciones, en relación a la tasa de crecimiento de los ingresos propios, lo que genera un detrimento de los resultados concernientes a la relación mínima.

En el promedio de los resultados en los trece años de análisis es de 1,89; significando que los ingresos propios de los gobiernos subnacionales provinciales podían cubrir la mitad de su gasto en remuneraciones. Pero al segmentar el análisis para el (2000-2005) el promedio es de 2,96; este resultado muestra que para ese período los ingresos propios cubrían el 33,33% del gasto remuneración. Para los años (2006-2012) el promedio del indicador se sitúa en 0,98 siendo un resultado favorable y se genera una mejora sustancial, por cuanto los ingresos propios pueden superan a los gastos en remuneraciones.

4.4.3 Gasto administrativo respecto al gasto total

Mide el peso que tienen los gastos de remuneraciones, bienes y servicios que son necesarios para la ejecución de las actividades administrativas de los gobiernos subnacionales provinciales, en relación con el gasto total. Los resultados son favorables, cuando tienden a cero, ya que demostraría que se incurre en valores no representativos, en lo que respecta al gasto administrativo, dentro de la composición del gasto total.

$$\text{Gasto Administrativo} = \frac{\text{Remuneraciones} + \text{Bienes y servicios}}{\text{Gasto Total}}$$

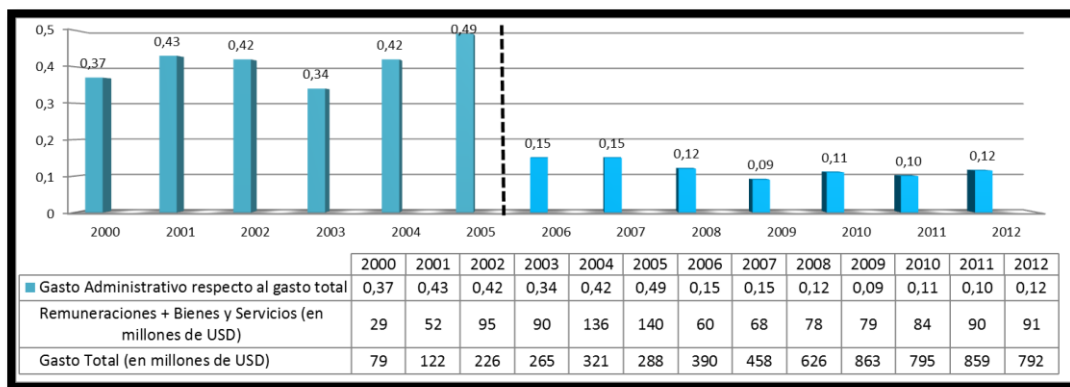


Gráfico 44. Evolución del indicador de gasto administrativo de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Al igual que los demás indicadores, cuyos componentes son las remuneraciones, se evidencia con claridad el cambio en el comportamiento de los resultados a partir del año 2006, en los que se reduce drásticamente el peso de los gastos administrativos. Para los últimos siete períodos (2006-2012) se muestra una participación promedio del 0,12 a diferencia de los años anteriores de análisis que van del (2000-2005), que fue del 0,41 que serían las dos quintas partes del gasto total. Considerando los trece períodos de análisis el promedio del indicador se sitúa en 0,25; el resultado es favorable debido al cambio drástico que se observa en los últimos años.

Debido a los cambios en el registro de las remuneraciones se evidencia como la tendencia es decreciente para los años del 2006 al 2012. Estos resultados permiten afirmar, que es posible mejorar la calidad del gasto, por cuanto se destinaría posiblemente mayores recursos al gasto de capital e inversión.

4.4.4 Sostenibilidad Financiera.

Establece la relación entre la capacidad de poder cubrir los gastos corrientes con fuentes provenientes de sus ingresos corrientes, entonces lo óptimo sería, que el resultado de este indicador consolide uno o mayor al mismo, para equilibrar, que todos sus gastos corrientes son cubiertos por sus ingresos corrientes.

$$\text{Sostenibilidad Financiera} = \frac{\text{Ingresos Corrientes}}{\text{Gasto Corriente}}$$

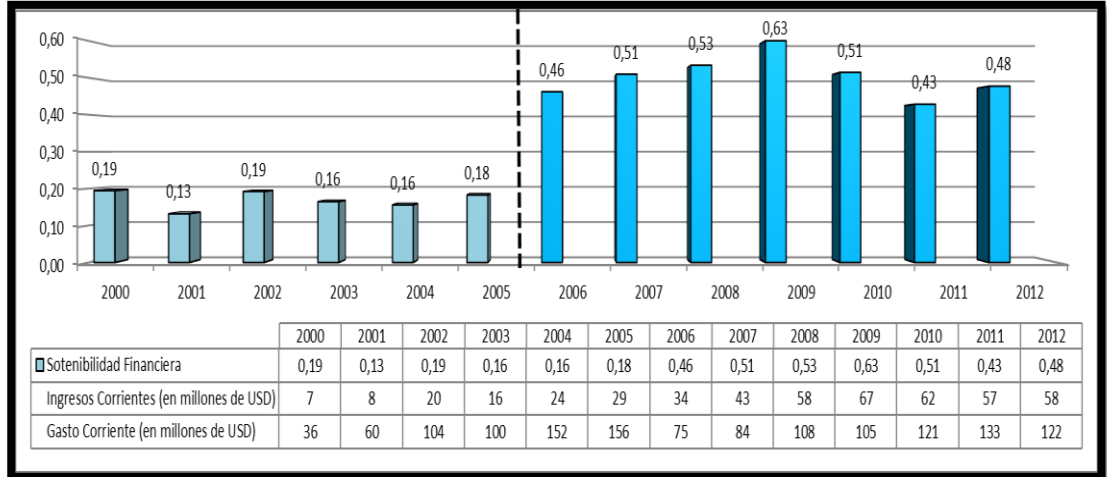


Gráfico 45 Evolución del indicador de sostenibilidad financiera de los GAD´s provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Los resultados no son favorables, toda vez que los valores no son superiores a uno en especial en el período (2000-2006), los resultados están por debajo del 0,20 y en promedio se sitúa en el 0,17. Desde el 2006 al 2012 los resultados presentan una mejoría debido a los argumentos esgrimidos anteriormente sobre la reclasificación de los gastos de remuneraciones, bienes y servicios pertenecientes a la obra pública en el gasto de inversión, por cuanto el indicador se ubica por encima de 0,50 llegando a un promedio del 0,51, y para todo el período de análisis que va del (2000-2012) se sitúa en el 0,35 en promedio.

Las finanzas de los gobiernos autónomos provinciales reflejarán, que sea “han quitado” un peso significativo a los rubros del gasto corriente, que debía ser cubierto por los ingresos corrientes para lograr una adecuada estructura financiera. Vemos que a pesar de las modificaciones en los registros, los resultados están alejados de ser favorables y tampoco presentan una tendencia creciente alentadora, que pueda proyectar un cambio en el futuro.

4.4.5 Autosuficiencia mínima

El indicador de autosuficiencia mínima muestra si los gobiernos autónomos provinciales están en la capacidad de solventar sus gastos corrientes con los recursos provenientes de su gestión o llamados ingresos propios. Se recomienda que los resultados sean igual o mayor a uno.

$$\text{Autosuficiencia M\u00ednima} = \frac{\text{Ingreso Propio}}{\text{Gasto Corriente}}$$

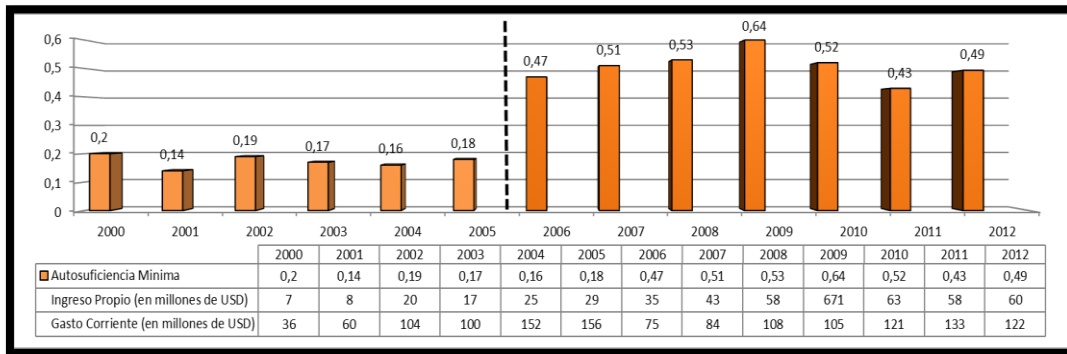


Gráfico 46. Evolución del indicador de autosuficiencia mínima de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

La relación entre los ingresos propios y el gasto corriente no es superior en ninguno de los ejercicios fiscales, en análisis (2000-2012) es por ello que se muestra un resultado en promedio desfavorable del 0,36; de igual forma al estar inmerso como elemento del indicador, el gasto corriente muestra el cambio efectuado en el período (2006-2012) respecto a cambios en el registro del gasto corriente. A pesar de los cambios se demuestra como en los últimos siete períodos, en promedio los ingresos propios solventan únicamente un 51% del gasto corriente; por consiguiente muestra como para cubrir este gasto se utilizan los recursos provenientes de las transferencias del Gobierno Central.

Para el período (2000-2005) los resultados están muy lejanos de ser uno; en promedio el indicador se sitúa en 0,17, esto debe a los argumentos antes mencionados.

4.4.6 Eficiencia en la ejecución de obras públicas

Este indicador nos muestra que cantidad de obras públicas ejecutaron los gobiernos seccionales provinciales teniendo como referente los rubros percibidos por concepto de ingresos de capital, si este referente es superior a uno, quiere decir que los ingresos de capital no solventaron toda la obra pública y que para cumplir con la programación de la inversión pública utilizaron recursos de otro tipo de ingresos para la consecución de las mismas.

$$\text{Eficiencia en la ejecución de la obra pública} = \frac{\text{Gasto de Capital}}{\text{Ingreso de Capital}}$$

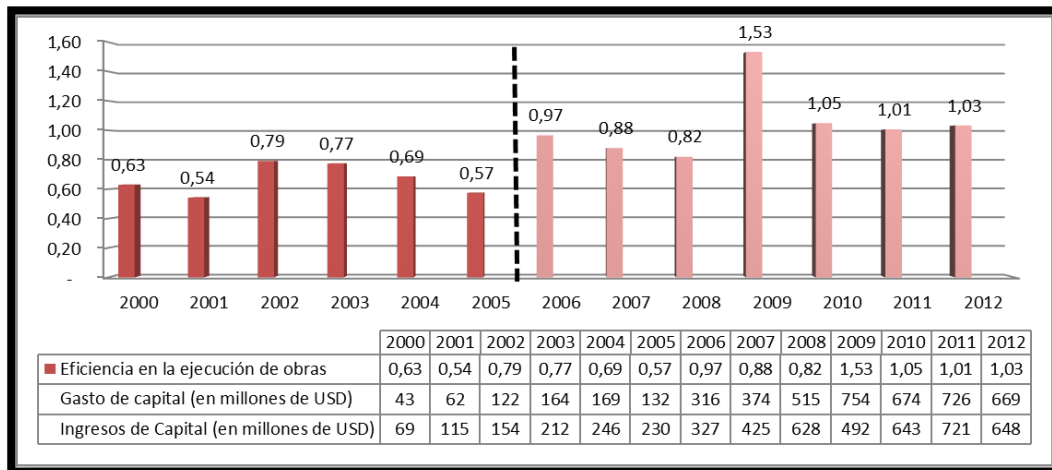


Gráfico 47. Evolución del indicador de eficiencia en la ejecución de la obra pública de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

El comportamiento del presente indicador para todo el período de análisis ha sido fluctuante es por ello que el promedio se ubica en el 0,87.

Se puede observar diferencias en los resultados de los períodos (2000-2005) y (2006-2012) en el primero los ingresos de capital, que percibieron los gobiernos provinciales, no destinaron en su totalidad al gasto de capital, esta circunstancia demostraría que utilizaron recursos principalmente de las transferencias de capital para cubrir los gastos corrientes; por ende es entendible debido a la baja capacidad fiscal que presentan los gobiernos intermedios. Para los años (2006-2012) se evidencia la mejoría en los resultados, sin embargo los tres primeros años no superan el valor de uno por cuanto no se llega a alcanzar la eficiencia en la ejecución de obras.

Desde el año 2009 se demuestra todo lo contrario, por cuanto los resultados superan el valor de 1 significando que todo el rubro de ingresos de capital fue destinado al gasto de capital, y aun así, fue necesario el uso de otro tipo de ingresos para solventarlos principalmente mediante los ingresos de financiamiento provenientes de la banca pública.

4.4.7 Inversión respecto al gasto total.

Mide la representatividad de los rubros destinados a los gastos de inversión, que está conformado por la formación bruta de capital fijo y la adquisición de bienes de larga duración por parte de los gobiernos autónomos provinciales, en relación con el monto total, que se destinó al gasto de cada ejercicio fiscal. Entre más cercano sean los valores a uno, es mejor, ya que representa una mayor participación del gasto de inversión en el gasto total.

$$\text{Inversión respecto al gasto total} = \frac{\text{Gasto de inversión}}{\text{Gasto Total}}$$

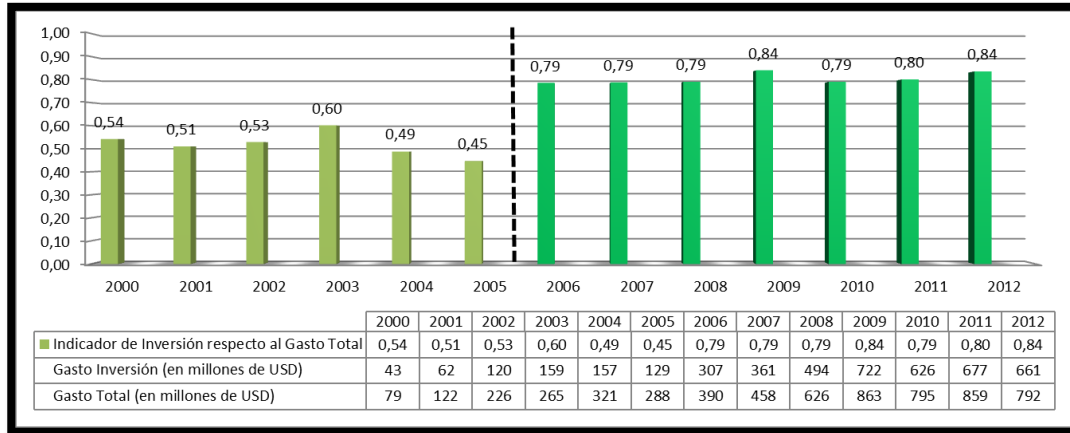


Gráfico 48. Evolución del indicador de inversión respecto al gasto total de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Este indicador nos muestra una evolución favorable en el período de análisis (2006-2012), alcanzando en promedio el valor de 0,80; debido a las consideraciones mencionadas respecto al registro de nuevos rubros en los gastos de inversión. De igual forma se evidencia como principalmente el comportamiento del indicador guarda estrecha relación con el escenario electoral, que incidió en cada año en el país, por cuanto se puede observar como para las elecciones del 2009 especialmente se aumenta de forma significativa la participación del gasto de inversión, constituyendo uno de los picos más altos que ha alcanzado este indicador, un 84% en su evolución dentro de los trece años de análisis.

En los años (2000-2005) los resultados alcanzan el valor en promedio 0,52 mostrando que para ese período prácticamente se destinaba la mitad del gasto total para gasto corriente y su complemento para inversión, cuando es recomendable que siempre sea se destine la mayor cantidad del gasto a inversión.

4.4.8 Dependencia financiera

Este indicador relaciona las transferencias totales (corrientes y de capital) del gobierno central respecto a los ingresos totales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. Por consiguiente lo óptimo sería que el valor sea el menor posible, toda vez que demostraría una baja dependencia de las preasignaciones provenientes del PGE, lo que aumentaría el control de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales.

$$\text{Dependencia Financiera} = \frac{\text{Transferencias Totales}}{\text{Ingreso Total}}$$

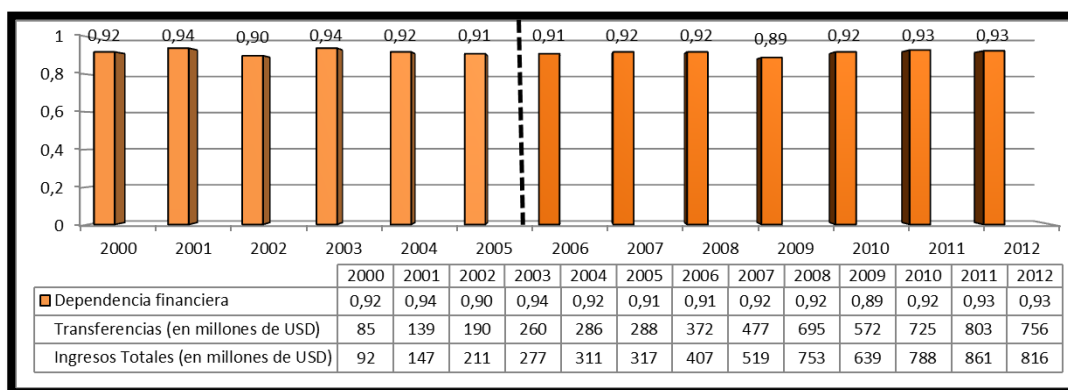


Gráfico 49. Evolución del indicador de dependencia financiera de los GAD's provinciales (2000 -2012).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Los resultados demuestran el alto nivel de dependencia de los gobiernos subnacionales provinciales a las transferencias del gobierno central, por cuanto se mantienen en el rango del 0,89 al 0,93. La cifras son contraproducentes, se coarta la descentralización fiscal, debido a que la gran cantidad de recursos pertenecientes al ingreso son generados por el gobierno central y no por los gobiernos seccionales provinciales, por lo que se podría llegar a colegir con estos resultados que los GAD's provinciales son simples ejecutores del gasto, mas no son fuente de ingresos a través de

mecanismos de autogestión, que de igual forma lo corrobora el indicador de autosuficiencia financiera anteriormente analizado.

Dentro de todo el período de análisis (2000-2012) el promedio del presente indicador es de 0,92, prácticamente existe un comportamiento estable a lo largo de los trece años fiscales en estudio, para la segmentación en los años (2000-2005) y (2006-2012) no se muestra cambios, por cuanto las diferencias se generan en los indicadores que contienen como variable el registro del gasto de remuneraciones y bienes y servicios.

A pesar de los esfuerzos realizados, con el nuevo modelo de descentralización, la realidad no ha cambiado en trece años, y no será diferente si no generan estrategias que apuntalen un crecimiento urgente de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, que producirán como resultado un mejoramiento en el indicador dependencia, la solución tampoco sería reducir las transferencias, son un derecho constitucional la participación de las rentas del Estado por parte de los gobiernos subnacionales.

4.5 Estudio de la gestión financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Se procederá al análisis del Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura con la finalidad de tener una visión más específica del comportamiento de los ingresos, gastos y de igual forma cuáles han sido los resultados obtenidos de su gestión dentro del período de análisis 2005-2013 para el efecto se evidenciara los superávits y déficits que se han generado.

La provincia de Imbabura se encuentra ubicada en la zona norte del Ecuador. Presenta una superficie de 4599 Km², y su población es de 3'645,483 de habitantes según censo de población de 2010. Imbabura cuenta con seis cantones siendo estos: Ibarra, Antonio Ante, Cotacachi, Otavalo, Pimampiro y San Miguel de Urququí. Además contiene a 13 parroquias urbanas y 36 parroquias rurales.

4.5.1 Ingresos del GAD de Imbabura.

Los ingresos del GAD de Imbabura están conformados por los de naturaleza corriente, capital y de financiamiento. Los primeros muestran los rubros pertenecientes a los cobros por impuestos, tasas y contribuciones, de igual forma la venta de bienes y servicios, renta de inversiones, las transferencias y donaciones corrientes y otros ingresos. Los ingresos de capital están conformados por la venta de activos de larga duración, recuperación de inversiones, transferencias y donaciones de capital. Y los ingresos de financiamiento pueden ser de financiamiento público, privado y cuentas pendientes de cobrar.

Tabla 7. Ingresos del GAD de Imbabura (2005-2013)
Expresado en miles de USD

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1 INGRESOS CORRIENTES	1.952	2.113	2.708	3.013	3.294	3.632	3.643	6.831	7.146
11 IMPUESTOS	96	33	11	17	3	5	13	9	11
13 TASAS Y CONTRIBUCIONES	413	471	655	862	729	289	622	681	620
14 VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	0	6	50	1	1	381	15	171	23
17 RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	103	14	153	107	468	175	250	74	15
18 TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	1.306	1.569	1.821	1.989	2.040	2.682	2.725	5.877	6.447
19 OTROS INGRESOS	35	20	18	37	52	100	18	18	31
2 INGRESOS DE CAPITAL	5.875	8.897	10.190	13.701	8.963	15.572	18.799	22.619	19.179
24 VENTA DE ACTIVOS DE LARGA DURACION	0	0	26	0	0	51	0	173	0
27 RECUPERACION DE INVERSIONES	226	0	0	0	0	65	0	0	0
28 TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL	5.649	8.897	10.164	13.701	8.963	15.456	18.799	22.318	19.179
TOTAL INGRESOS SIN FINANCIAMIENTO	7.827	11.010	12.898	16.714	12.257	19.204	22.442	29.449	26.325
3 INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	579	90	4.944	8.675	15.273	6.328	12.471	23.318	22.165
36 FINANCIAMIENTO PUBLICO	579	90	3.013	8.540	3.343	362	2.059	8.021	966
37 FINANCIAMIENTO INTERNO	0	0	1.931	0	5.251	2.999	7.248	10.120	14.001
38 CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	0	0	0	136	6.679	2.967	3.164	5.177	7.199
TOTAL INGRESOS	8.407	11.100	17.841	25.389	27.530	25.532	34.913	52.768	48.490

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los ingresos totales sin financiamiento en el 2005 fueron de 7 827 miles de USD y al 2013 fueron de 26 325 miles de USD, teniendo un crecimiento acumulado del 236%, la mayor participación proviene de los ingresos de capital con el 78,3% mientras que los ingresos corrientes son del 21,3%.

Los ingresos corrientes en el 2005 fueron de 1 952 miles de USD y en el 2013 de 7 146 miles de USD, teniendo un crecimiento del 266%. Mientras que los ingresos de capital fueron para el 2005 de 5 875 miles de USD y al 2013 fue de 19 179 miles de USD con un crecimiento del 226%.

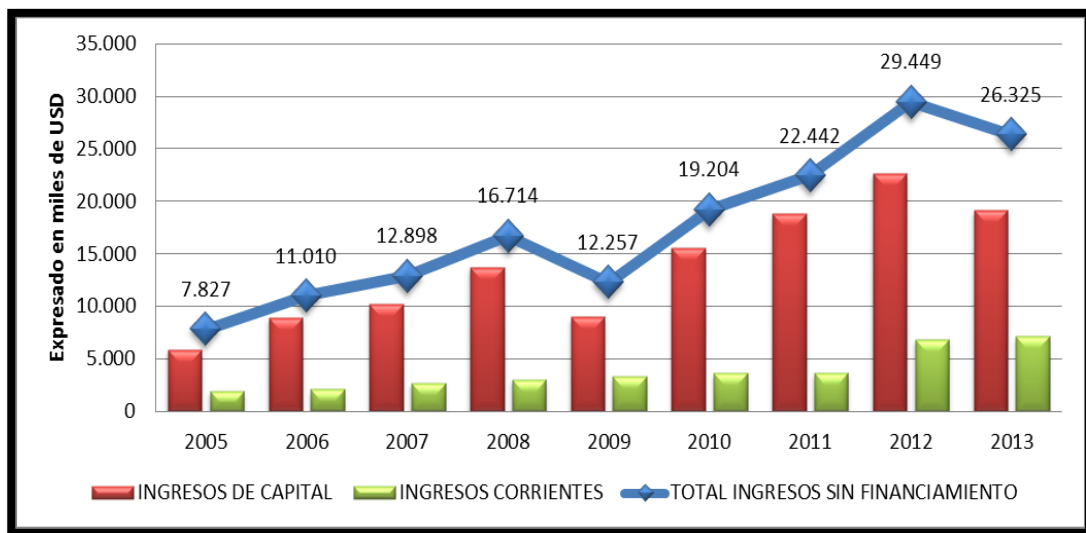


Gráfico 50. Evolución de los ingresos del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El mayor peso de los ingresos corrientes corresponde al rubro de transferencias y donaciones corrientes que es del 73%, los ingresos por tasas y contribuciones es del 18% y por concepto de impuestos del 1%, por consiguiente su capacidad de recaudación representa el 19% de los ingresos corrientes y el 4% del total de ingresos sin financiamiento. Los restantes rubros que conforman los ingresos corrientes tienen una participación del 5% las rentas de inversión y multas, mientras que la venta de bienes servicios el 2% y los otros ingresos únicamente el 1%. En efecto se muestra como las

transferencias y donaciones corrientes son el rubro de mayor incidencia dentro los ingresos corrientes y los valores de las demás cuentas representan el 27%.

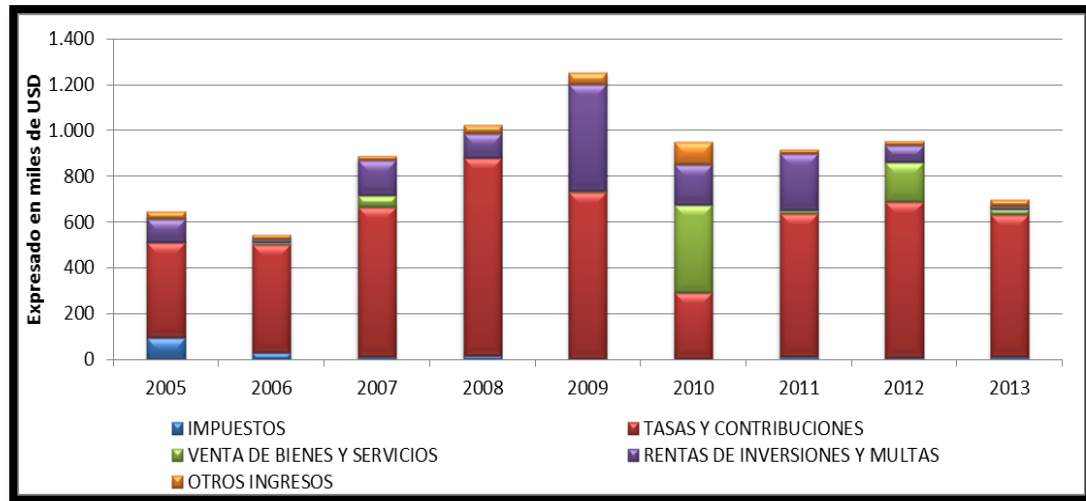


Gráfico 51. Evolución de los ingresos corrientes sin transferencias corrientes del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Dentro del análisis de las cuentas de recaudación se puede evidenciar como el rubro correspondiente a tasas y contribuciones mantuvo una tendencia creciente entre los años 2005 al 2008 con una tasa de crecimiento acumulado del 109%, posteriormente tuvo un decrecimiento de dos períodos fiscales que son el 2009 y el 2010 y represento un 66% menos que las cifras presentadas en el 2008, para el 2011 la tendencia vuelve a ser creciente hasta en el 2012 con un incremento acumulado del 136%, en el último período de análisis muestra un pequeño decrecimiento del 9%.

En lo que respecta a los impuestos estos son provenientes de alcabalas, los mismos que desde el 2005 al 2007 tuvo una tendencia decreciente acumulada del 89%, para el 2008 existió un crecimiento del 58%, para el 2009 se experimenta nuevamente decrecimiento el mismo que fue del 82%,

para el 2010 y 2011 la tasa de crecimiento acumulada se situó en el 322%, y para el 2012 el decrecimiento fue del 33%, y en el período final tuvo un crecimiento del 23%.

Al realizar la separación de los rubros de tasas y contribuciones se observa que del 2005 al 2011 no existió valores recaudados por contribución de mejoras y es a partir del año 2012 que se recauda 125 mil de USD y en 2013 aumenta a 507,18 miles de USD. Y su participación fue del 18, 4% y 81,8% respecto del total de tasas y contribuciones, mientras que su peso dentro del total de ingresos corrientes fue 1,8 y 7,1 respectivamente.

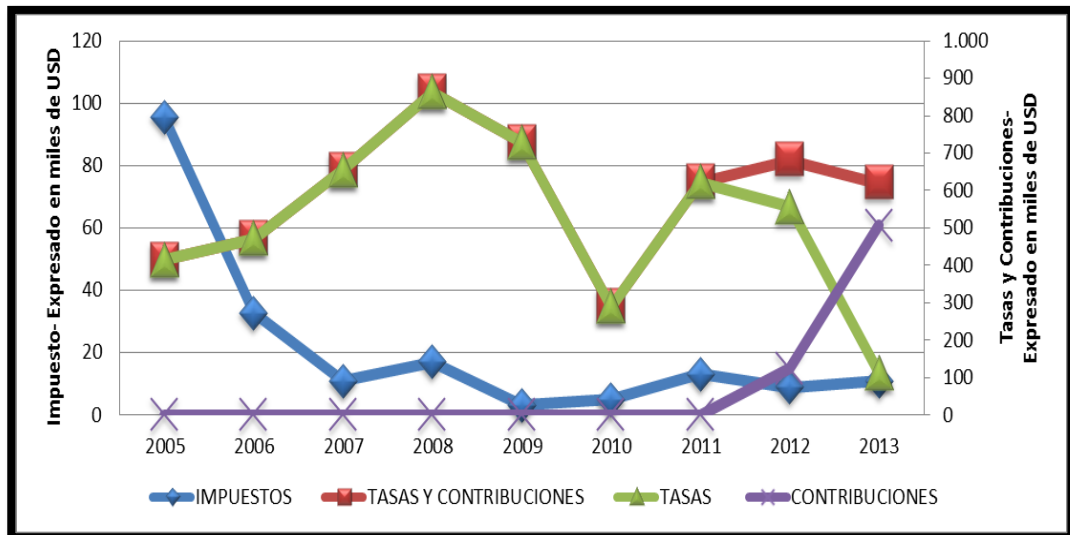


Gráfico 52. Evolución de los impuestos, tasas y contribuciones del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

La capacidad de contribución del GAD de Imbabura es el 4,1%, respecto a los ingresos totales, de los cuales los impuestos contribuyen apenas con el 0,2%, mientras que tasas y contribuciones representa el 3,9%. Cifras que son muy semejantes a las que experimentadas en los resultados de todos los GAD's provinciales del Ecuador. Ante esta situación es pertinente el ampliar

el estudio de tasas y contribuciones que son los rubros que dotan de mayores recursos dentro de la capacidad de recaudación del GAD de Imbabura.

Las tasas representan el 17% y las contribuciones apenas el 1% de los ingresos corrientes. De igual forma el 3,6% y el 0,3% de los ingresos totales según corresponde. La cuenta de tasas está conformada por los rubros de peaje, especies fiscales, prestación de servicios, fiscalización de obras, matrículas, pensiones y otros derechos en educación; y otras tasas. Y la de contribuciones por la de apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase.

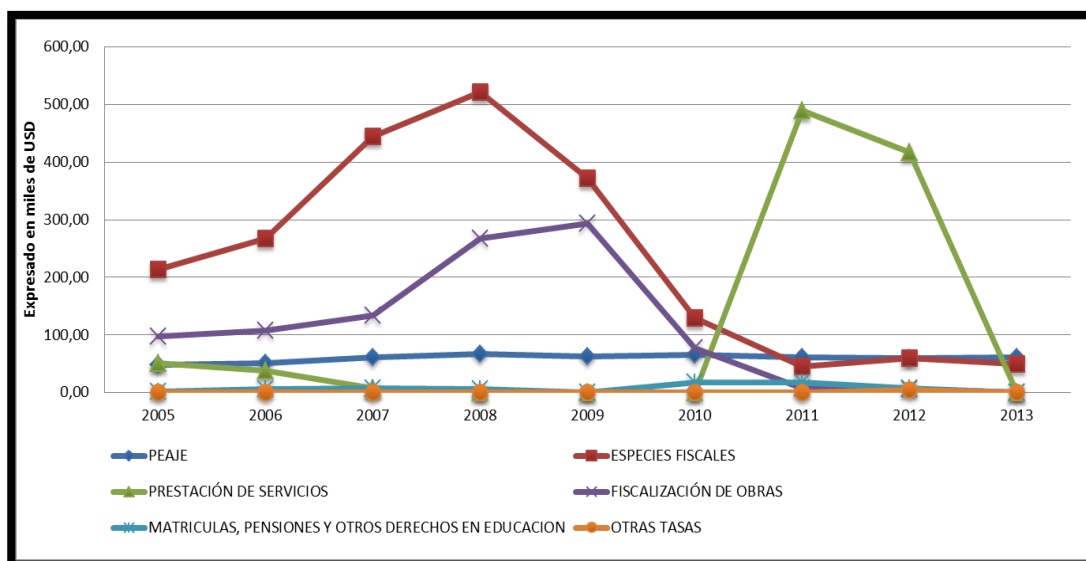


Gráfico 53. Evolución las tasas del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

En lo que respecta a los componentes de las tasas que recauda el GAD de Imbabura, se muestra una tendencia elevada en la participación de los valores concernientes a especies fiscales desde el 2005 al 2008, por consiguiente representaron dentro de esos cuatro años el 14,3% en promedio respecto a los ingresos corrientes y el 59,2% del total de tasas y contribuciones. Por lo que para ese período era el rubro de mayor peso dentro de la capacidad de recaudación. Desde el año 2009 hasta el año 2011

se evidencia un decrecimiento significativo del 88%, y para los dos últimos períodos se mantiene estable en su comportamiento.

En lo que respecta a la fiscalización de obras desde el 2005 hasta el 2009 se muestra una tendencia creciente, con una participación promedio del 27,7% en esos cinco años respecto al total de tasas y contribuciones, mientras que para los períodos fiscales posteriores la tendencia es muy decreciente llegando al 2013 con una escasa participación del 0,1% de los ingresos por tasas y contribuciones.

El rubro de peajes paso 48,27 miles de USD en el 2005 a 61,18 en el 2013 presentando un crecimiento del 26,7%, por lo que su comportamiento ha sido bastante estable entre período fiscales. De igual forma su participación dentro del total de tasas y contribuciones es del 11,1% y del 1,8% de los ingresos corrientes de igual forma del 0,4% de los ingresos totales.

En lo que respecta al rubro por prestación de servicios éstos representan el 0,5% de los ingresos totales y el 18% del total de tasas y contribuciones, su participación no ha sido significativa a los largo de los períodos fiscales en análisis a excepción del 2011 y 2012 con valores de 489,08 y 416,62 miles de USD según corresponde. En esos años tuvieron una participación en lo que respecta a tasas y contribuciones del 78,6% y 61,2% respectivamente.

Las cuentas de matrículas, pensiones y derechos de educación y la otras tasas no son significativas ya que las primeras representan 1,5% del total de tasas y contribuciones y el 0,2% de los ingresos corrientes. Mientras que las otras tasas tienen una participación ínfima del 0,01% de los ingresos corrientes y el 0,1% del total de tasas y contribuciones.

Los ingresos de capital del GAD de Imbabura para el 2005 fue de 5 875 miles de USD llegando al 2013 a la cifra de 19 179 miles de USD, mostrándose un crecimiento dentro del período de análisis del 226%, y su contribución a los ingresos totales es del 78,3%. Dentro del comportamiento de los ingresos de capital se evidencia en la mayoría de períodos una tendencia creciente a

excepción del año 2009 en el que se produce una disminución del 53% provocado por la reducción en los valores transferidos por el gobierno central destinados al capital, este resultado tuvo lugar a la baja sustancial del precio del barril de petróleo, por lo que todos los GAD's provinciales en el Ecuador vieron mermados los ingreso por transferencias de capital por parte del Gobierno central.

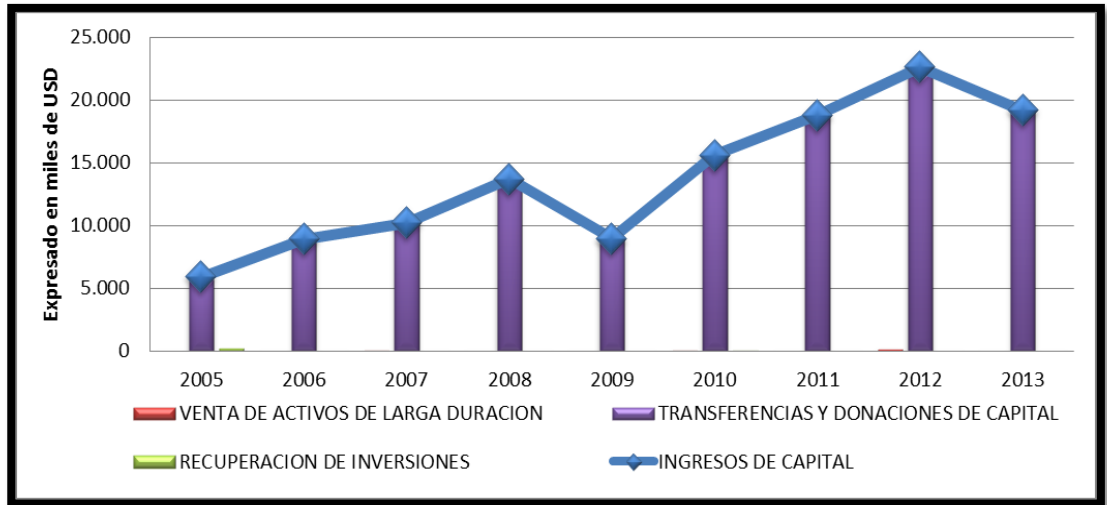


Gráfico 54. Evolución los ingresos de capital del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Dentro del análisis de los ingreso de capital el rubro de mayor participación son las transferencias de capital, las mismas que representan el 77,8% de los ingresos totales y el 99% de los ingresos de capital. Los valores que fueron transferidos en el 2005 son de 5 649 miles de USD y en el 2013 fue de 19 179 miles de USD, con una tasa de crecimiento del 240%. Su comportamiento en los distintos período fiscales obedece a las cifras del Presupuesto General del Estado, concomitantemente se ha visto la incidencia cuando ha existido aumentos en los porcentajes de transferencias desde el Gobierno central a los Gobiernos seccionales.

Los demás rubros que conforman los ingresos de capital son la recuperación de inversiones y la venta de activos de larga duración. La primera cuenta tuvo movimientos de 226 miles de USD para el año 2005 y de 65 miles de USD para el 2010, los demás períodos no se dio recuperación de inversiones. La cuenta de venta de activos de larga duración ha presentado movimiento en el 2007, 2010 y 2012 con los siguientes valores 26, 51 y 173 miles de USD respectivamente. Debido a la naturaleza de las cuentas no presentan mayores movimiento es por ello que apenas representan el 1% de los ingresos de capital.

4.5.2 Gastos del GAD de Imbabura.

Los gastos del GAD de Imbabura están conformados por los gastos corrientes, de producción, inversión y de capital. Los gastos totales para el 2005 fueron de 8 094,37 miles de USD y al 2013 pasaron al valor de 32 453, 88 miles de USD, con un crecimiento del 301% siendo superior a la tasa de crecimiento de los ingresos totales que del 236%, es por ello que se puede evidenciar posteriormente la presencia de déficits en distintos períodos fiscales.

Los gastos corrientes representan el 20,9% del total de gastos, los de producción el 0,1%, los de inversión el 72,1% y los de capital el 6,9%. Por consiguiente los gastos que no son destinados al gasto corriente representan el 79,1%. Ante esto se muestra una composición adecuada del gasto, ya que apenas el 20% esta destinado al gasto corriente y el 80% a los demás gastos.

Tabla 8. Gastos del GAD de Imbabura (2005-2013)
Expresado en miles de USD

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GASTOS CORRIENTES	2.053,31	2.401,67	2.715,28	3.435,21	3.978,69	3.362,48	3.572,27	4.139,59	5.809,87
GASTOS EN PERSONAL	1.562,27	1.871,01	1.971,51	2.338,27	2.581,43	2.023,47	2.352,60	2.469,21	3.837,84
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	356,09	399,46	465,27	462,29	393,03	294,26	342,52	596,31	740,31
GASTOS FINANCIEROS	0,00	0,01	133,19	454,75	879,27	914,95	726,39	918,74	1.033,76
OTROS GASTOS	12,76	29,96	21,80	24,67	15,99	22,81	30,16	27,94	57,92
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	122,20	101,23	123,52	155,23	108,96	106,99	120,60	127,40	140,05
GASTOS DE PRODUCCION	0,00	0,00	15,00	0,00	0,00	101,71	0,00	0,00	0,00
GASTOS EN PERSONAL PARA PRODUCCION	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,56	0,00	0,00	0,00
BIENES Y SERVICIOS PARA PRODUCCION	0,00	0,00	15,00	0,00	0,00	81,56	0,00	0,00	0,00
OTROS GASTOS DE PRODUCCION	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,58	0,00	0,00	0,00
GASTOS DE INVERSION	5.570,64	7.146,82	9.153,78	12.986,48	16.863,13	8.027,42	12.799,50	18.050,73	26.167,37
GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSION	1.109,84	1.195,44	1.327,29	1.561,92	1.585,84	3.076,36	4.155,85	4.410,46	3.577,97
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO PARA INVERSION	1.659,80	2.184,59	2.862,92	3.777,88	2.476,59	1.752,60	3.462,19	2.622,08	2.839,78
OBRAS PUBLICAS	2.456,81	3.190,42	4.300,95	6.692,85	12.053,64	2.805,51	4.084,66	10.112,02	18.380,59
OTROS GASTOS DE INVERSION	36,44	35,88	56,40	57,47	34,43	137,11	242,07	166,29	172,12
TRANSFERENCIAS PARA INVERSION	307,75	540,49	606,21	896,35	712,62	255,84	854,73	739,88	1.196,92
GASTOS DE CAPITAL	470,42	98,90	2.434,29	200,81	1.377,38	1.983,00	1.620,27	1.227,29	476,64
ACTIVOS DE LARGA DURACION	154,02	79,60	2.277,13	104,17	1.286,12	1.678,52	1.313,82	367,76	476,64
INVERSIONES FINANCIERAS	316,40	19,30	157,15	86,65	83,26	304,48	226,45	859,52	0,00
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	10,00	8,00	0,00	80,00	0,00	0,00
GASTO TOTAL	8.094,37	9.647,38	14.318,34	16.622,50	22.219,20	13.474,61	17.992,04	23.417,61	32.453,88
APLICACION DEL FINANCIAMIENTO	183,60	1,61	212,59	755,03	1.764,89	3.568,79	2.902,07	3.043,62	2.718,21
AMORTIZACION DE LA DEUDA PUBLICA	19,66	0,01	212,59	755,03	1.764,89	2.502,35	2.842,97	3.043,62	2.718,21
PASIVO CIRCULANTE	163,94	1,60	0,00	0,00	0,00	1.066,45	59,10	0,00	0,00

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

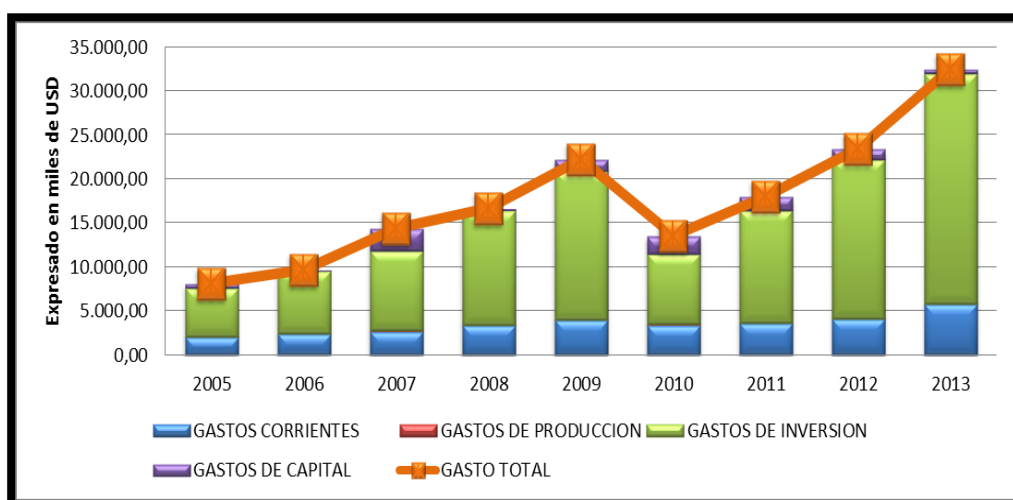


Gráfico 55. Evolución de los gastos del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los gastos corrientes en el 2005 fueron de 2 053,31 miles de USD y para el 2013 fueron de 5 809,87 teniendo un crecimiento del 183 %. Los principales componentes del gasto corriente son el gasto de personal el mismo que tiene una participación del 67,9% con una tasa de crecimiento del 146%. Pasando del valor en el 2005 de 1 562,27 miles de USD a 3 837,84 miles de USD en el 2013.

Los gastos financieros representan el 14,2% y muestran movimiento a partir del año y experimentan un fuerte crecimiento desde el 2007 llegando a tasa de crecimiento hasta el 2013 del 676% ya que para los años en mención los valores fueron de 133,19 y 1 033,76 miles de USD respectivamente.

La cuenta de gasto de bienes y servicios de consumo tiene una participación en los gastos corrientes del 13,3% su comportamiento dentro del período de análisis ha sido estable, presentado el valor de 356,09 miles de USD en el 2005 a 740,31 miles de USD en el 2013 con una tasa de crecimiento del 108%.

Las cuentas de transferencias corrientes y otros gastos representan el 3,8% y el 0,8% en relación al gasto corriente, sus valores no son muy representativos y su comportamiento es relativamente estable en el tiempo, además por la participación que tienen no son de incidencia dentro de los comportamientos del gasto corriente.

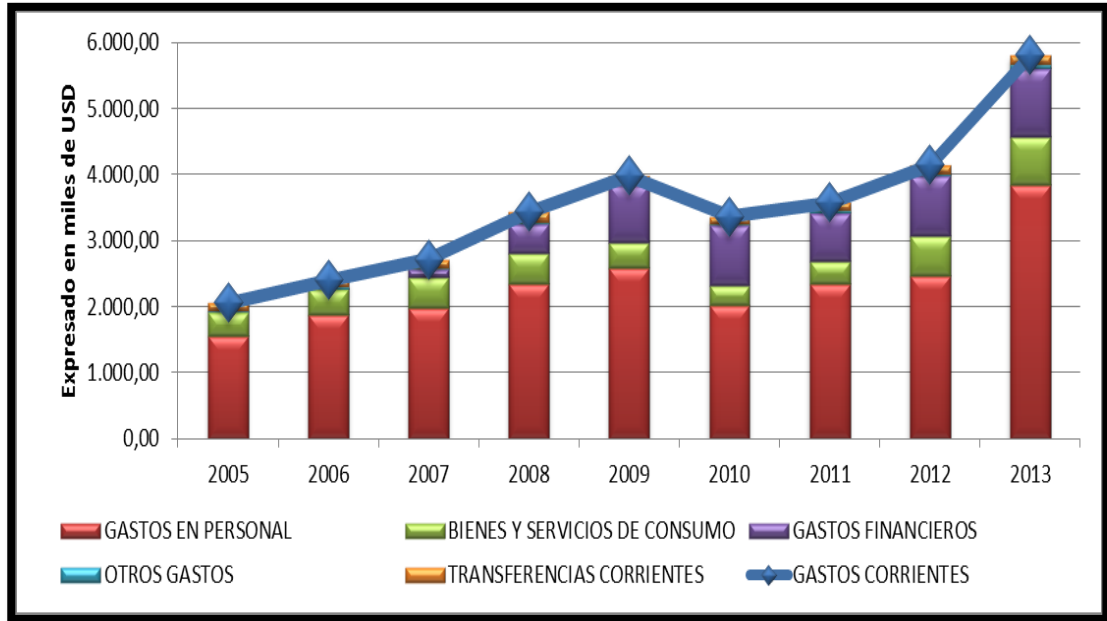


Gráfico 56. Evolución del gasto corriente del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El gasto de inversión es el de mayor participación dentro de los gastos totales con 72,1%, su razón se debe a que contiene los rubros registrados por concepto de la obra pública. Su crecimiento dentro del período de análisis es del 370%, teniendo en el 2005 un valor de 5 570,64 miles de USD, pasando al 2013 a la cifra de 26 167,37 miles de USD. Este aumento tiene su relación con las políticas públicas instauradas a partir del 2008 de aumentar la obra pública, de igual forma se aumentó el porcentaje de participación de los GAD's dentro del Presupuesto General del Estado para poder contar con los recursos necesarios que demanda la política pública instaurada.

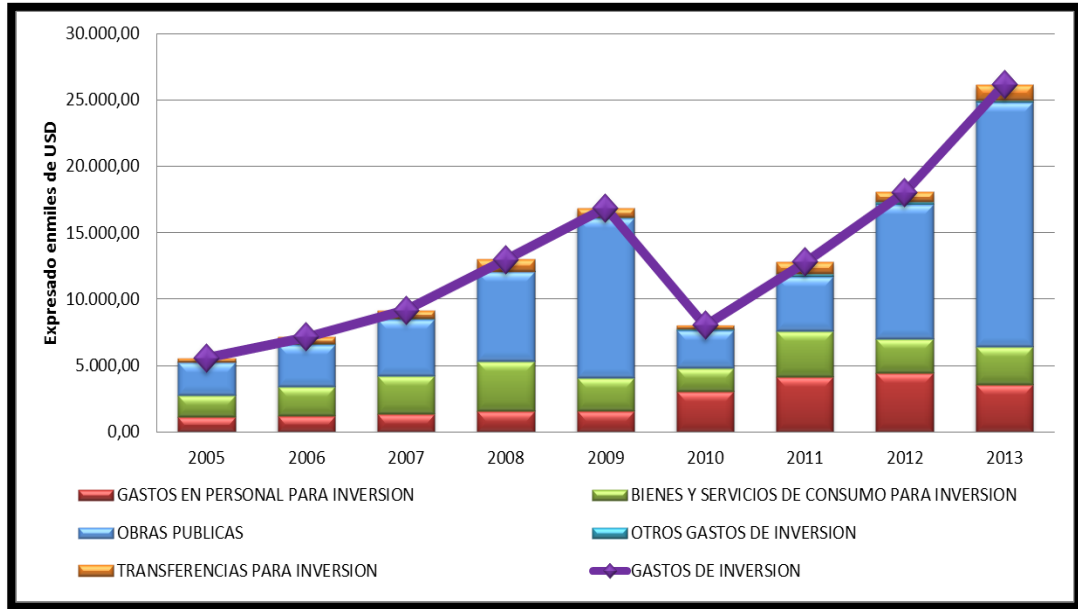


Gráfico 57. Evolución del gasto de inversión del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El gasto de inversión está conformado principalmente por los valores perteneciente a la cuenta de la obra pública, las mismas que tiene el peso del 50,2% dentro del total del gasto de inversión y ha presentado un considerable crecimiento del 648%, y así lo demuestran las cifras que para el 2005 fueron de 2 456,81 miles de USD, y en el 2013 alcanzaron el valor de 18 380,59 miles de USD. Su comportamiento obedece principalmente a los años de elecciones seccionales los mismos que fueron el 2004, 2009 y 2014, es por ello, que se puede evidenciar que en los períodos cercanos de elecciones el rubro de la obra pública aumenta considerable, y generalmente se experimenta un decrecimiento en el año posterior a las elecciones.

La otra mitad del gasto de inversión practicamente esta conformada por el gasto de personal para la inversión con el 20,2% y el gasto de bienes y servicios de consumo para la inversión con el 23, 3%. El crecimiento de estas cuentas del 2005 al 2013 fue del 222% y del 71% respectivamente. Las

cuentas de transferencias para la inversión y otros gastos de inversión presentan el 6,3% del gasto de inversión.

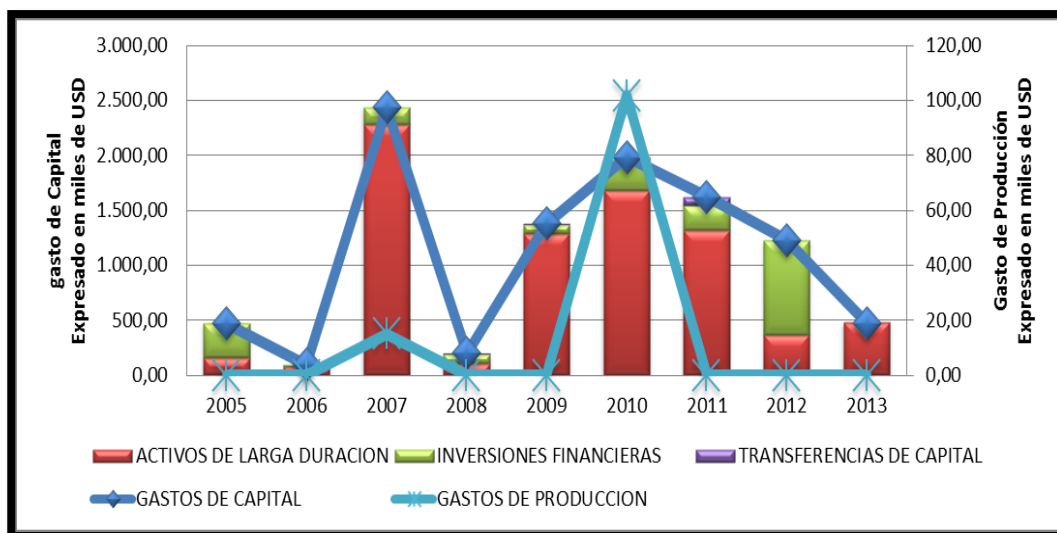


Gráfico 58. Evolución del gasto de capital y de producción del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los gastos de capital representan el 6,9% de los gastos totales, está conformado por los activos de larga duración, los mismo que en el 2007 alcanzan su mayor valor con 2 277,13 miles de USD, posteriormente desde el año 2009 hasta el 2011 se realiza una serie de adquisiciones de activos de larga duración con la finalidad de poder dar cumplimiento a la obra pública, la representación de esta cuenta es del 72%. Otra cuenta de gran incidencia dentro de los gastos de capital es la de inversiones financieras, la misma que tuvo su mayor desembolso en el 2012 con 859,52 miles de USD, superando el rubro de los activos de larga duración que fue 367,76 miles de USD, y su participación en los gastos de capital es del 26,9%.

Los gastos de producción están conformados por las cuentas de gasto de personal, bienes y servicios; y otros gastos que son destinados exclusivamente a la producción. Este grupo del gasto presenta movimiento únicamente en los años 2007 y 2010 con los valores de 15 y 101,71 miles de

USD respectivamente, y su participación dentro de los gastos totales es apenas del 0,1%.

4.5.3 Superávit o déficit del GAD de Imbabura.

Los resultados han sido favorables en los años 2006, 2008, 2010, 2011 y 2012, con los siguientes superávits 1362, 91, 5729, 4450 y 6032 miles de USD, según corresponde. Los déficits fueron en los años 2005, 2007, 2009 y 2013, teniendo como valores 267, 1421, 9962 y 6129 miles de USD respectivamente.

Tabla 9. Superávit o déficit del GAD de Imbabura (2005-2013)
Expresado en miles de USD

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL INGRESOS	7.827	11.010	12.898	16.714	12.257	19.204	22.442	29.449	26.325
TOTAL GASTOS	8.094	9.647	14.318	16.623	22.219	13.475	17.992	23.418	32.454
SUPERÁVIT (+) DÉFICIT (-) GLOBAL	-267	1.362	-1.421	91	-9.962	5.729	4.450	6.032	-6.129

Identificados los superávits y déficits globales obtenidos por el GAD de Imbabura a lo largo de nueve período analizados, es pertinente el identificar las potenciales causas que generaron en especial resultados desfavorables en su gestión financiera.

El mayor déficit experimentado del 2005 al 2013 fue en el 2009, se evidencia las causas de este resultado, se le atribuye a la disminución en un 34,6% en la cuenta de transferencias y donaciones de capital las mismas que en el 2008 fueron de 13 701 miles de USD y pasaron al 2009 a 8 963 miles de USD, sumado al aumento de un 80,1% respecto al anterior ejercicio fiscal, en el rubro de gasto de la obra pública que para ese año tuvo una participación del 54,2% del gasto total, situación que es entendible ya que fue un año de elecciones seccionales. Estas dos principales causas generaron un déficit global de 9 962 miles de USD.

Circunstancias parecidas a las anteriormente mencionadas tuvieron por comportamiento las cuentas en el 2013, año en que los ingresos de

transferencias y donaciones de capital tuvieron un decrecimiento del 14,1%, mientras que el gasto en obra pública subió en el 81,8%, con la consideración que se tuvieron elecciones seccionales a inicios del 2014. Además, las cuentas de ingresos corrientes por tasas y contribuciones disminuyeron en 9 %, y los gastos de corrientes en personal aumentaron en un 55,4%. Por consiguiente el resultado fue desfavorable en un 6 129 miles de USD.

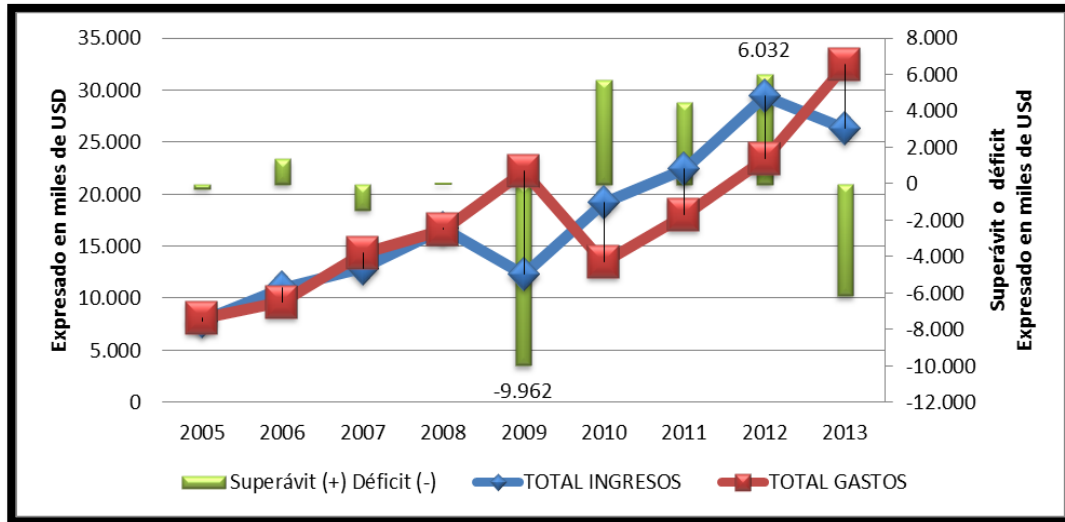


Gráfico 59. Superávit o déficit del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Desde el año 2010 al 2012, se obtuvieron los resultados favorables más significativos de la gestión financiera del GAD de Imbabura. Para el primer año en mención los factores influyentes correspondieron al aumento del 72,4% en los ingresos provenientes de las transferencias y donaciones de capital, debido principalmente a la aplicación del modelo de equidad territorial, sumado al valor alcanzado en la cuenta de ingreso de venta de bienes y servicios que fue de 381 miles de USD cifra que no se había alcanzado en años anteriores. A la par el gasto en obra pública tuvo un decrecimiento del 76,7% y disminuciones en los gastos de las transferencias de inversión como en las de capital. El superávit para el 2012 se situó en 5 729 miles de USD.

En el 2011, el aumento de las cuentas de ingresos de impuestos, tasas y contribuciones en 169,5% y 115,2% respectivamente apuntalaron el resultado favorable de ese año, concomitantemente existieron disminuciones en la cuentas de gastos de producción y de capital, factores que llevaron a la obtención de un superávit de 4 450 miles de USD.

El año de mayor superávit fue el 2012, los factores que concluyeron en este resultado fueron: el aumento de los ingresos por transferencias corrientes en un 115,7%, la cuenta de ingresos por venta de bienes y servicios fue de 115 mil USD, haciendo que el ingreso corriente aumente en un 87,5% respecto al año anterior. En lo que respecta al gasto éste tuvo disminución en el naturaleza de capital en un 24,3%, y los demás gastos no experimentaron crecimiento excesivos. El resultado para el 2012 fue de 6 032 miles de USD.

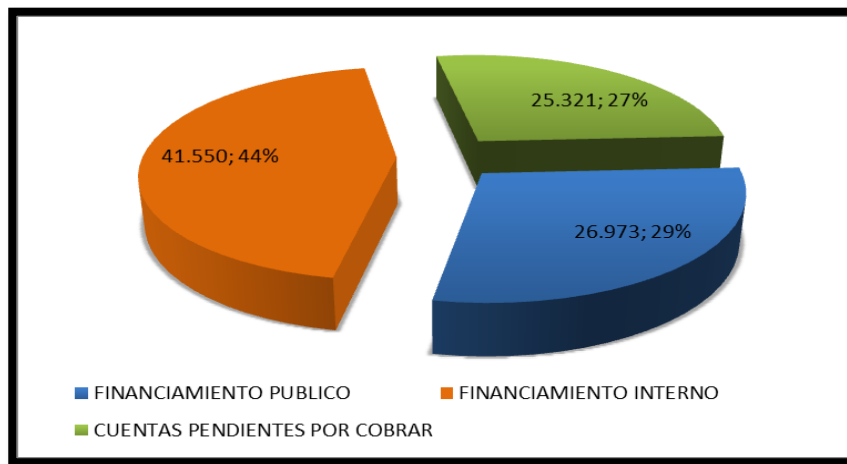


Gráfico 60. Ingresos de financiamiento del GAD de Imbabura (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Dentro del análisis de las principales fuentes de financiamiento en el período de estudio del 2005 al 2013, se puede evidenciar la mayor participación con el 44% corresponde al financiamiento interno que comprende los saldos de las cuentas de caja y bancos del GAD de Imbabura, seguido por de los recursos provenientes del financiamiento públicos con el 29%, en el que se

destacan los créditos emitidos por el Banco del Estado y finalmente los recursos de cuentas por cobrar con un 27%.

4.5.4 Indicadores financieros del GAD de Imbabura.

Con el propósito de ampliar la evaluación de la gestión financiera del GAD de Imbabura se procederá a mostrar los resultados de seis indicadores financieros entre el 2005 y 2013.

Tabla 10. Indicadores financieros GAD de Imbabura 2005-2012.
Expresado en miles de USD

INDICE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio (2006-2012)	Promedio
Dependencia financiera	0,89	0,95	0,93	0,94	0,90	0,94	0,96	0,96	0,94	0,93
Transferencias	6.955	10.466	11.985	15.690	11.004	18.138	21.524	28.195		
Ingresos Totales	7.827	11.010	12.898	16.714	12.257	19.204	22.442	29.449		
Dependencia financiera GAD's provinciales	0,91	0,91	0,92	0,92	0,89	0,92	0,93	0,93	0,92	0,92
Autosuficiencia Mínima	0,42	0,23	0,34	0,30	0,32	0,32	0,26	0,30	0,29	0,31
Ingreso Propio	873	544	913	1.024	1.254	1.066	918	1.254		
Gasto Corriente	2.053	2.402	2.715	3.435	3.979	3.362	3.572	4.140		
Autosuficiencia Mínima GAD's provinciales	0,18	0,47	0,51	0,53	0,64	0,52	0,43	0,49	0,51	0,47
Relación Mínima	1,79	3,44	2,16	2,28	2,06	1,90	2,56	1,97	2,34	2,27
Remuneraciones	1.562	1.871	1.972	2.338	2.581	2.023	2.353	2.469		
Ingresos Propios	873	544	913	1.024	1.254	1.066	918	1.254		
Relación Mínima GAD's provinciales	2,84	1,08	0,92	0,84	0,78	0,95	1,10	1,17	0,98	1,21
Gasto Administrativo respecto al gasto total	0,24	0,24	0,17	0,17	0,13	0,17	0,15	0,13	0,17	0,17
Remuneraciones + Bienes y Servicios	1.918	2.270	2.437	2.801	2.974	2.318	2.695	3.066		
Gasto Total	8.094	9.647	14.318	16.623	22.219	13.475	17.992	23.418		
Gasto Administrativo respecto al gasto total GAD's provinciales	0,49	0,15	0,15	0,12	0,09	0,11	0,10	0,12	0,12	0,17
Indicador de Inversión respecto al gasto total	0,69	0,74	0,64	0,78	0,76	0,60	0,71	0,77	0,71	0,71
Gasto Inversión	5.571	7.147	9.154	12.986	16.863	8.027	12.799	18.051		
Gasto Total	8.094	9.647	14.318	16.623	22.219	13.475	17.992	23.418		
Indicador de Inversión respecto al gasto total GAD's provinciales	0,45	0,79	0,79	0,79	0,84	0,79	0,80	0,84	0,80	0,76
Sostenibilidad Financiera	0,31	0,23	0,33	0,30	0,32	0,28	0,26	0,23	0,28	0,28
Ingresos Corrientes	646	544	887	1.024	1.254	950	918	954		
Gasto Corriente	2.053	2.402	2.715	3.435	3.979	3.362	3.572	4.140		
Sostenibilidad financiera GAD's provinciales	0,18	0,46	0,51	0,53	0,63	0,51	0,43	0,48	0,51	0,47
Autosuficiencia financiera	0,11	0,05	0,07	0,06	0,10	0,06	0,04	0,04	0,06	0,07
Ingreso Propio	873	544	913	1.024	1.254	1.066	918	1.254		
Ingreso Total	7.827	11.010	12.898	16.714	12.257	19.204	22.442	29.449		
Autosuficiencia financiera GAD's provinciales	0,09	0,09	0,08	0,08	0,11	0,08	0,07	0,07	0,08	0,08
Eficiencia en la ejecución de obras	1,03	0,81	1,14	0,96	2,03	0,65	0,77	0,85	1,03	1,03
Gasto de capital	6.041	7.246	11.603	13.187	18.241	10.112	14.420	19.278		
Ingresos de Capital	5.875	8.897	10.190	13.701	8.963	15.572	18.799	22.619		
Eficiencia en la ejecución de obras GAD's provinciales	0,57	0,97	0,88	0,82	1,53	1,05	1,01	1,03	1,04	0,98

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

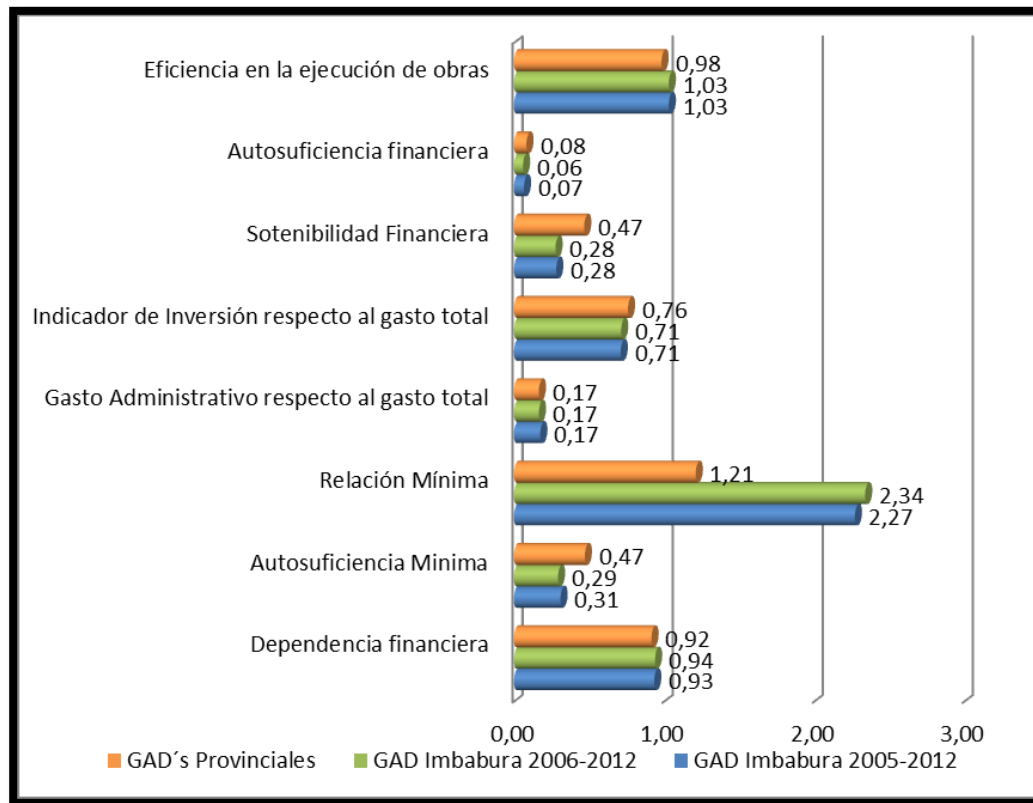


Gráfico 61. Indicadores financieros GAD de Imbabura vs GAD's provinciales (2005-2012).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Imbabura.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El indicador de dependencia financiera para el GAD de Imbabura se sitúa en 0,93 en promedio para el período de análisis, esto demuestra la elevada dependencia de las transferencias y donaciones tanto de corrientes como de capital, de igual forma se puede observar como es ligeramente superior al promedio nacional que es del 0,92.

Los ingresos propios que genera el GAD de Imbabura le permite cubrir apenas el 31% en promedio de su gasto corriente, es por ello que se muestra mediante el indicador de autosuficiencia mínima la debilidad que presenta la institución en generar un nivel elevado de ingresos propios. Concomitante se muestra que el promedio a nivel nacional es del 0,47 mostrando un resultado menos desfavorable que el del GAD de Imbabura ya que lo óptimo es un resultado de uno o superior.

En lo que respecta al indicador de relación mínima, es aún más alarmante que el anterior, debido a que su resultado es del 2,27 dejando de manifiesto la poca generación de recursos propios, los mismos que no llegan al nivel de cubrir los gastos de remuneraciones, en el comparativo nacional se visualiza un mejor resultado, el mismo que es de 1,21 y que al ser más cercano a uno indica que el aparataje burocrático de los GAD's provinciales en el Ecuador es superior en un 21%, a los ingresos generados por autogestión.

El indicador de gasto administrativo respecto al gasto total nos muestra que en conjunto los rubros de las cuentas de gasto de remuneraciones y la de bienes y servicios representan el 17% en promedio del gasto total. En el comportamiento del indicador para cada ejercicio fiscal se muestra una mejoría del resultado, el mismo que va desde 0,17 hasta el 0,13; considerando que en el 2005 y 2006 fue de 0,24. En el comparativo con los resultados de los GAD's provinciales a nivel nacional no se muestran diferencias en su promedio ya que es de 0,17 igual que el de Imbabura.

La inversión realizada en el GAD de Imbabura tuvo una participación en promedio del 71% del total del gasto, según lo muestra el indicador de inversión respecto al gasto total, los resultados son creciente principalmente en los ejercicios fiscales en los que se realizaron elecciones seccionales ya que aumenta la obra pública. A nivel nacional el resultado es de 0,76 mostrando que en su conjunto se destinó mayor cantidad de recursos al gasto de inversión en relación al gasto total.

El indicador de autosuficiencia financiera muestra el peso que tienen los ingresos propios respecto al ingreso total, el mismo que para el GAD de Imbabura es de 0,07 en promedio, mostrando un nivel bajo de generación de recursos de autogestión; de igual forma dentro del comportamiento de esta relación, a partir del 2010 se muestra una tendencia decreciente en el resultado, el mismo que se posiciona en 0,06 hasta 0,04 por lo que se debe prestar atención a estas cifras. Los GAD's provinciales muestran una participación del 8% de sus ingresos propios en relación al total.

En lo concerniente a la eficiencia en la ejecución de obras se ha obtenido resultados favorables, debido a que es del 1,03, que indica que se destinó mayor cantidad de recursos al gasto de capital que los rubros percibidos en las cuentas de los ingresos de capital, una de las principales causas para que el resultado sea favorable es la gran cantidad de recursos que se destinó al gasto de capital en el 2009, considerando que los ingresos no crecieron al mismo ritmo, esto produjo que el indicador llegue a su valor más alto de 2,03 de la misma forma esto se atribuye a que fue un año de elecciones seccionales. En tal virtud, los resultados del GAD de Imbabura es superior al promedio nacional que es de 0,98.

4.6 Estudio de la gestión financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Se procederá al análisis de la gestión financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi, con la finalidad de tener un referente de cuáles son los comportamientos de las transferencias, ingresos, gastos, y superávit y déficit.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi, se encuentra conformado por seis cantones que son: Tulcán, San Pedro de Huaca, Montúfar, Bolívar, Espejo y Mira; 26 parroquiales rurales y 9 parroquias urbanas. Presenta una población de 164 524 habitantes según el censo de población del 2010, su extensión es de 8 639 Km².

4.6.1 Ingresos del GAD del Carchi

Para el análisis de la evolución de los ingresos se efectúa una distinción entre los permanentes y no permanentes y su comportamiento desde el 2005 al 2013.

Tabla 11. Ingresos del GAD de Carchi (2005-2013)
Expresado en miles de USD

Expresado en millones de USD									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
INGRESOS CORRIENTES	614	1.158	864	935	1.000	1.416	3.572	4.251	5.005
IMPUESTOS	58	447	133	181	112	85	43	0	0
TASAS Y CONTRIBUCIONES	0	9	0	0	0	0	0	0	223
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	5	31	4	4	1	5	8	9	7
RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	10	641	37	16	184	71	15	30	23
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	528	29	673	700	674	1.073	3.412	4.168	4.570
OTROS INGRESOS	12	29	18	34	29	182	94	43	182
INGRESOS DE CAPITAL	3.564	5.357	7.488	18.138	8.967	16.051	13.841	13.649	11.911
VENTA DE ACTIVOS DE LARGA DURACION	15	0	20	0	0	0	95	0	0
RECUPERACION DE INVERSIONES	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES DE CAPITAL	3.549	5.357	7.468	18.138	8.967	16.051	13.746	13.649	11.911
TOTAL INGRESOS SIN FINANCIAMIENTO	4.179	6.515	8.351	19.074	9.967	17.467	17.413	17.900	16.917
INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	0	117	0	3.146	9.188	5.244	0	4.781	8.366
FINANCIAMIENTO PUBLICO	0	0	0	0	0	0	0	3.279	0
FINANCIAMIENTO INTERNO	0	117	0	3.146	9.188	5.244	0	0	6.092
CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	0	0	0	0	0	0	0	1.501	2.274
TOTAL INGRESOS	4.179	6.631	8.351	22.219	19.155	22.712	17.413	22.681	25.283

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los ingresos totales han pasado de 4179 miles de USD a 16917 miles de USD, teniendo un crecimiento acumulado del 305%, sin embargo dentro de su composición es evidenciable que la mayor participación de esos ingresos corresponde a las transferencias del gobierno central y otros con el 84,4% , los ingresos no permanentes son del 84,5% y los ingresos permanentes 15,5%.

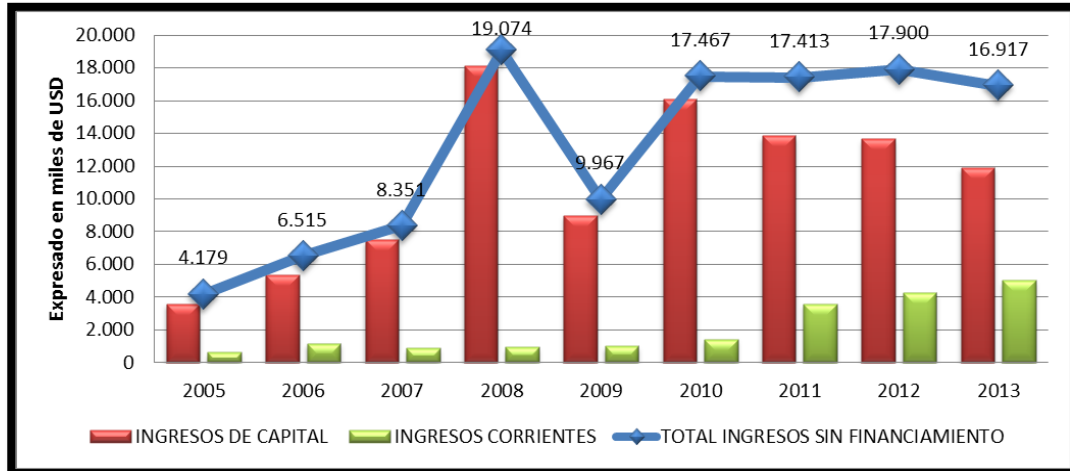


Gráfico 62. Evolución de los ingresos del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Dentro del período de análisis los ingresos totales muestran una tendencia creciente en la mayoría de períodos fiscales a excepción de los años 2009, 2011 y 2013, en los que presentaron un decrecimiento del 47,7%, 0,3% y 5,5% respectivamente, esto se debe principalmente a disminuciones en la cuenta de transferencias del Gobierno Central y otros, que tiene su fundamento especialmente en la baja del precio del barril de petróleo para el año 2009.

En lo concerniente a los ingresos permanentes éstos han mantenido crecimiento permanentes con un promedio del 38,6%, en los nueve años de análisis. En tal virtud, para el 2005 se registró la cifra de 614 miles de USD para el 2013 alcanzar los 5005 miles de USD. El año 2007 es la excepción debido a que se producen disminuciones en todas las cuentas que conforman el ingresos permanentes, en especial en tasas y contribuciones, impuestos y; venta de bienes y servicios, con disminuciones del 70% al 100%.

Los ingresos no permanentes presenta crecimientos del 2005 al 2008, pasando de 3564 miles de USD a 18138 miles de USD, y es precisamente el 2008 que muestra la cifra más alta con un crecimiento del 142,2%, debido

principalmente al excelente precio del barril de petróleo. Para el año 2009 se produce un decrecimiento del 50,6%, atribuido a la baja en el precio de barril de petróleo. En el 2010 se incrementan el monto de transferencia del Gobierno Central y otros, lo que permite alcanzar los 16051 miles de USD. Y para los años posteriores del 2011 al 2013 se presenta disminuciones en los ingreso no permanentes del 14,4%, 0,7% y 12,7% respectivamente.

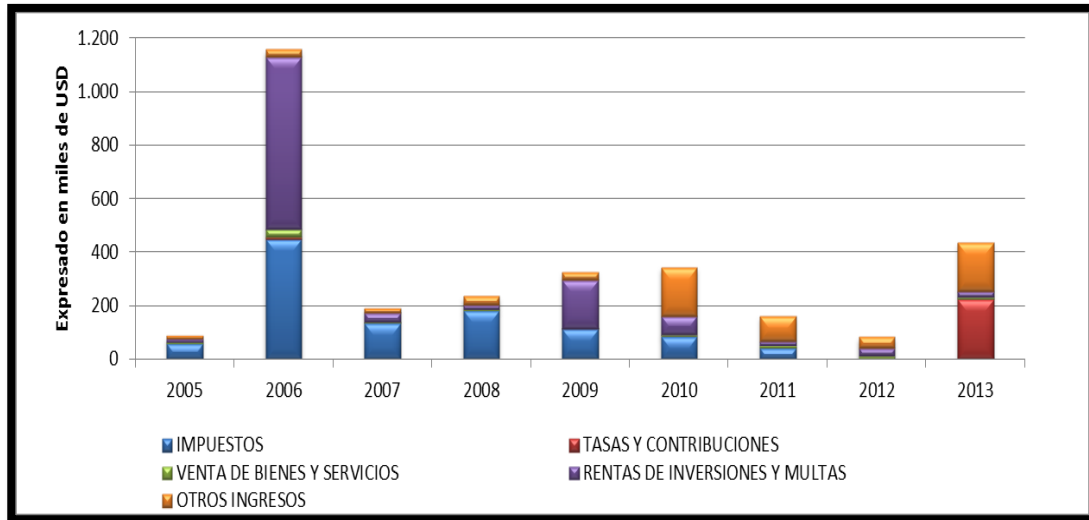


Gráfico 63. Evolución de los ingresos permanentes sin transferencias corrientes del GAD del Carchi. (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizados del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Los ingresos permanentes sin transferencias presenta una composición en promedio del 38% impuestos, 28% otros ingresos, 25% rentas de inversión y multas, 6% tasas y contribuciones y 4% de venta de bienes y servicios. Los impuestos presentan un valor muy representativo en el año 2006 pasando de 58 mil USD a 447 miles de USD con una variación del 665% y para el mismo año otro rubro significativo es por concepto de rentas de inversiones y multas con 641 miles de USD. Como efecto de lo anteriormente mencionado, el 2006 fue el año de mayor nivel de autogestión.

Dentro del período de análisis se evidenció que la mayor parte de los ingresos de autogestión provienen de los impuestos, sin embargo desde el año 2008

va perdiendo participación debido a disminuciones en los rubros. De igual forma para los años 2010 al 2013 la cuenta de otros ingresos presenta crecimientos que hacen que conformen entre el 40% y 60% de los ingresos permanentes sin transferencias corrientes. Para el año 2013 aparece el rubro de tasas y contribuciones con un valor de 223 mil USD y una representatividad del 51%.

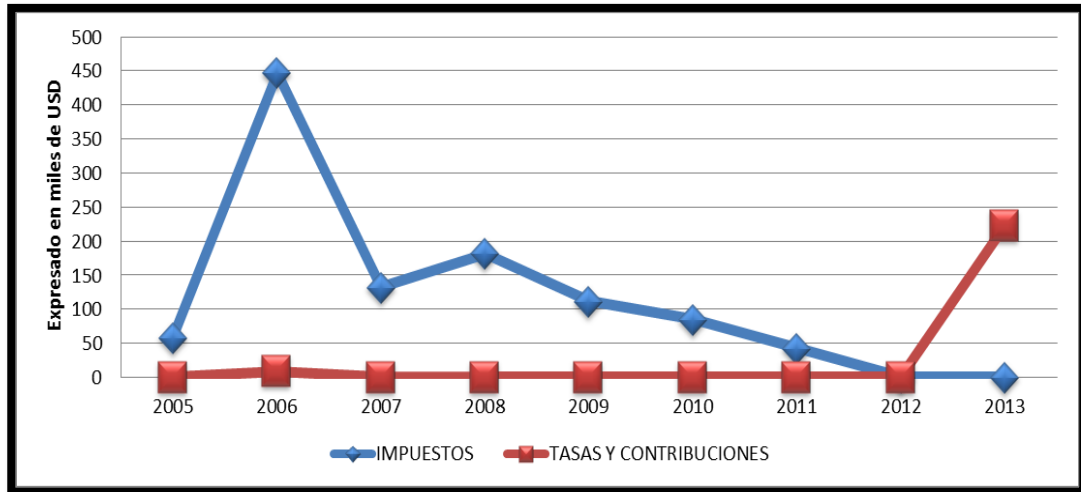


Gráfico 64. Evolución los impuestos, tasas y contribuciones del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

En lo concerniente al análisis de los impuesto, tasas y contribuciones se observa que no existe mayores fluctuaciones en los valores de tasas y contribuciones, únicamente en el año 2013 presenta un valor de 222 miles de USD que fueron recaudados por contribuciones especiales para el mejoramiento vial. Los impuestos no han presentado variaciones sustanciales pero sin una tendencia decreciente desde el 2008. Los impuestos más representativos son los de alcabalas conjuntamente con los impuestos sobre contratos de construcción o estudios celebrados.

Los ingresos de capital del GAD del Carchi para el 2005 fue de 3 564 miles de USD llegando al 2013 a la cifra de 11 911 miles de USD, con un

crecimiento del 234% en lo que respecta al período de análisis, y su participación respecto a los ingresos totales es del 84,5%. En lo que respecta al comportamiento de los ingresos de capital se muestra un crecimiento del 2005 al 2008, siendo este año el que alcanzó la mayor cifra con 18 138 miles de USD, debido principalmente a la asignación de 6 886 miles de USD, por concepto del transferencia del Banco del Estado con el Programa de Desarrollo Provincial (PRODEPRO). Para el 2009 existe una reducción del 50,6% debido a la baja del precio del barril de petróleo que mermó las transferencias de capital desde el Gobierno Central hacia los GAD's.

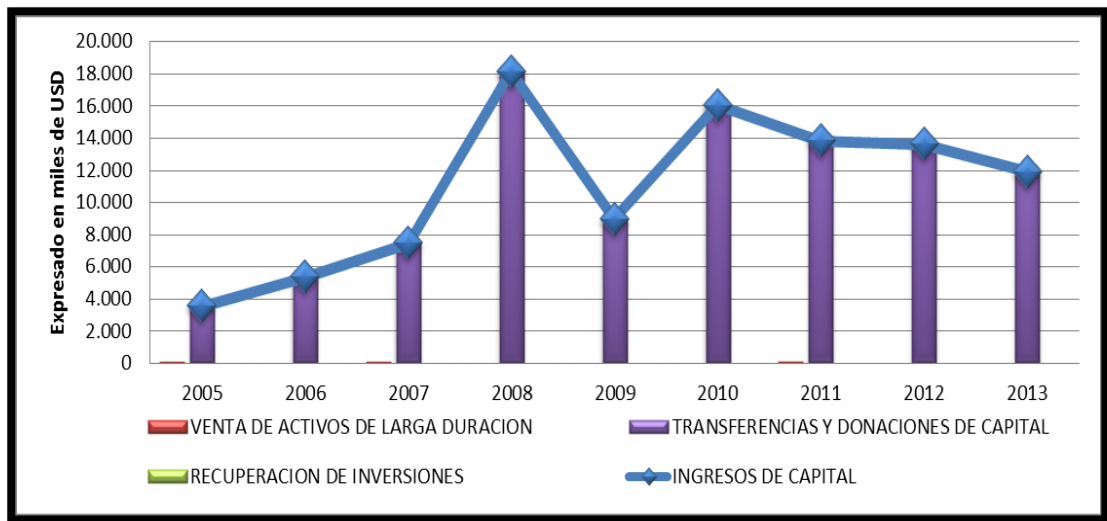


Gráfico 65. Evolución los ingresos de capital del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

Dentro de la composición de los ingresos de capital es del 99% por las transferencias y donaciones de capital, las demás cuentas de recuperación de inversiones y venta de activos de larga duración no muestran mayor participación, ya que únicamente en los años 2005, 2007 y 2011, se muestran cifras de 15, 20 y 95 mil USD respectivamente en la correspondiente a venta de activos de larga duración.

4.6.2 Gastos del GAD del Carchi.

Los gastos del GAD del Carchi, presentados son los de naturaleza corriente y los de capital e inversión. La evolución que estos muestran desde el 2005 al 2013, se han mantenido en crecimiento debido a su relación con los ingresos recibido mediante transferencias del gobierno central. Y las cifras así lo demuestran cuando el gasto total en el 2005 fue de 3 667,46 miles de USD y en el 2013 fue de 22 800,02 miles de USD.

Los gastos corrientes tienen una participación del 14,8% en promedio en relación al gasto total, los de naturaleza de inversión el 80,7% y los de capital el 4,5%. Esto denota una composición acorde con la finalidad del gasto, puesto que el gasto no permanente es del 85,2% y el permanente el 14,8%.

Tabla 12. Gastos del GAD del Carchi (2005-2013)
Expresado en miles de USD

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GASTOS CORRIENTES	848,45	924,12	1.193,79	1.550,47	1.658,24	1.446,90	1.934,69	1.987,98	2.560,44
GASTOS EN PERSONAL	523,11	575,16	759,09	988,24	1.257,10	999,08	1.244,27	1.237,36	1.234,85
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	290,86	293,66	357,42	465,59	337,17	369,82	420,84	480,33	652,69
GASTOS FINANCIEROS	0,00	0,00	0,00	0,00	44,85	0,00	0,00	0,00	351,00
OTROS GASTOS	27,96	43,03	39,23	42,86	#REF!	69,92	115,76	116,64	149,77
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6,50	12,27	38,05	53,77	19,12	8,08	153,82	153,65	172,13
GASTOS DE PRODUCCION	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GASTOS EN PERSONAL PARA PRODUCCION	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BIENES Y SERVICIOS PARA PRODUCCION	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OTROS GASTOS DE PRODUCCION	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GASTOS DE INVERSION	2.644,36	3.931,41	4.909,42	7.224,26	11.508,47	13.046,30	12.814,17	16.509,41	19.542,28
GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSION	495,05	568,59	680,04	894,35	1.188,96	1.621,94	2.088,48	3.224,61	3.910,52
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO PARA INVERSION	794,16	675,14	1.020,02	1.314,23	1.273,45	1.482,07	2.135,90	2.287,30	3.531,14
OBRAS PUBLICAS	1.355,15	2.687,67	3.209,36	5.015,68	9.046,06	9.942,29	8.589,80	10.486,36	11.275,35
OTROS GASTOS DE INVERSION	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TRANSFERENCIAS PARA INVERSION	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	511,14	825,27
GASTOS DE CAPITAL	174,65	68,22	92,56	53,23	661,43	2.378,04	1.360,97	429,54	697,31
ACTIVOS DE LARGA DURACION	161,83	46,70	89,53	53,23	661,43	2.378,04	1.355,80	399,54	662,31
INVERSIONES FINANCIERAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	12,82	21,52	3,02	0,00	0,00	0,00	5,17	30,00	35,00
GASTO TOTAL	3.667,46	4.923,76	6.195,76	8.827,96	13.828,15	16.871,24	16.109,84	18.926,93	22.800,02
APLICACION DEL FINANCIAMIENTO	256,59	231,34	287,31	722,27	773,22	1.018,01	0,00	1.340,73	1.240,54
AMORTIZACION DE LA DEUDA PUBLICA	256,59	231,34	287,31	722,27	773,22	1.018,01	0,00	1.340,73	1.060,72
PASIVO CIRCULANTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	179,82

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

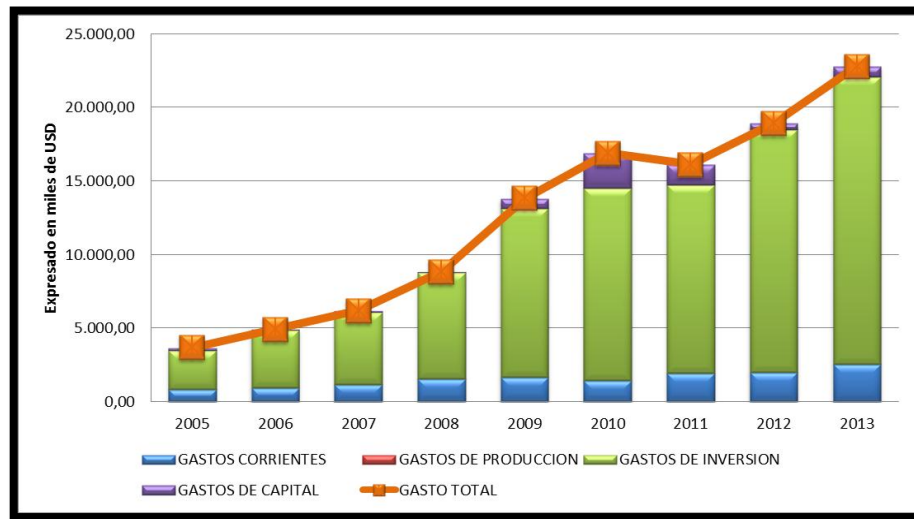


Gráfico 66. Evolución de los gastos del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El comportamiento presentado por los gastos tanto corrientes como de capital e inversión en el GAD de Carchi es semejante a los resultados en su conjunto de los GAD's provinciales en el Ecuador. Es así como los gastos corrientes pasan de 848 miles de USD en el 2005 a 2560 miles de USD en el 2013. Es necesario recalcar que no se muestra un crecimiento en la misma magnitud del gasto de capital e inversión debido a que en el 2006 se produjeron los cambios ya mencionados sobre el clasificador presupuestario que modifica totalmente la composición del gasto total, es por ello que para el 2005 la relación fue del 23,1% para el gasto corriente y del 76,9% para el gasto de inversión y capital. Para el 2006 la composición presenta una leve variación del 18,8% para el gasto corriente y del 80,7% para el gasto de capital e inversión. Esta relación aumenta en los años posteriores entre el gasto permanente y no permanente con incrementos en este último.

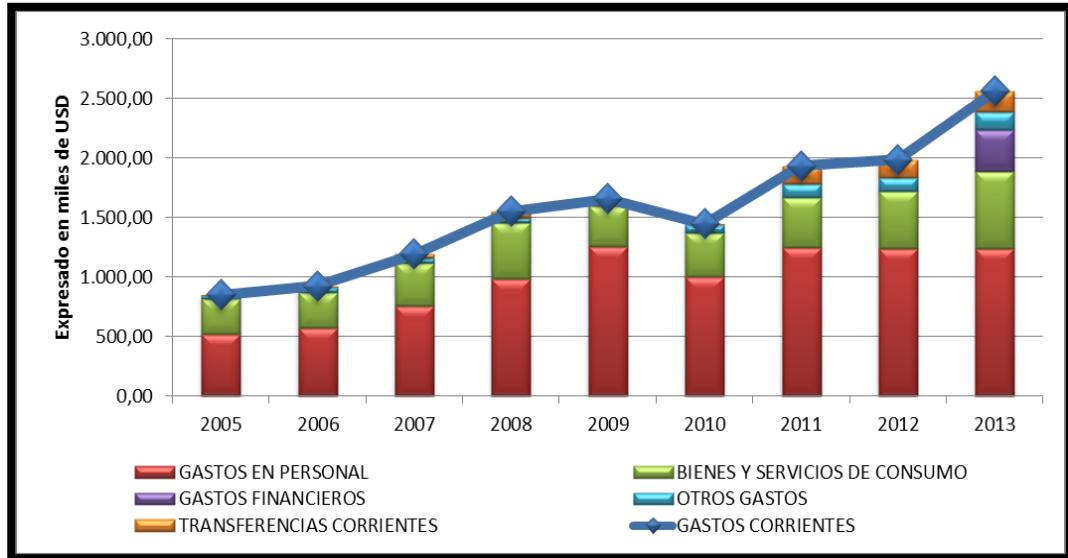


Gráfico 67. Evolución del gasto corriente del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Dentro del gasto corriente el mayor peso proviene de los desembolsos por concepto de gastos de personal el mismo que muestra una representación promedio del 9,3% del gasto total y el 63,4% de la composición del gasto corriente, y pasan de 848,45 miles de USD en 2005 a 1 234,85 miles de USD en el 2013.

Los gastos de bienes y servicios de consumo muestran una tendencia decreciente en el período de análisis y tienen una contribución del 4,2% en promedio al gasto corriente y pasan de 290,86 miles de USD en el 2005 a 652,69 miles de USD en el 2013. Los demás rubros que corresponden a gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes son el 1,3% del gasto corriente y en el 2005 tuvieron la cifra de 34, 48 miles de USD y en el 2013 de 672, 90 miles de USD.

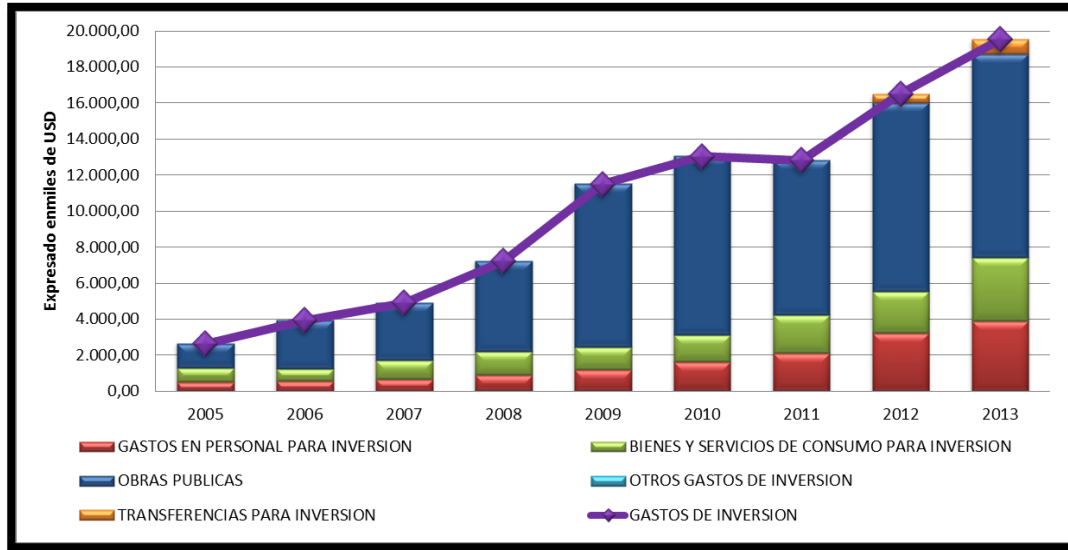


Gráfico 68. Evolución del gasto de inversión del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El gasto de inversión en el 2005 fue de 2 644,36 miles de USD y pasaron al 2013 a 19 542,28 miles de USD, y representan el 80,7% del gasto total. Dentro del gasto de inversión la cuenta más representativa es la de obras públicas, siendo de 1 355,15 miles de USD en el 2005 y para el 2013 alcanzaron la cifra de 11 275,35 miles de USD y son el 66,4% del gasto de inversión. Este aumento tiene su relación con las políticas públicas instauradas a partir del 2008 de aumentar la obra pública, de igual forma se aumentó el porcentaje de participación de los GAD's dentro del Presupuesto General del Estado para poder contar con los recursos necesarios que demanda la política pública instaurada.

La cuenta de bienes y servicios es la segunda cuenta en participación con el 17,5% en relación al gasto de inversión y las cifras fueron en el 2005 de 794,16 miles de USD y en el 2013 fue de 3 531,14 miles de USD. El gasto de personal de inversión representa el 15,3% del gasto de

inversión, siendo para el 2005 de 495,05 miles de USD y en el 2013 se situaron 3 910,52 miles de USD.

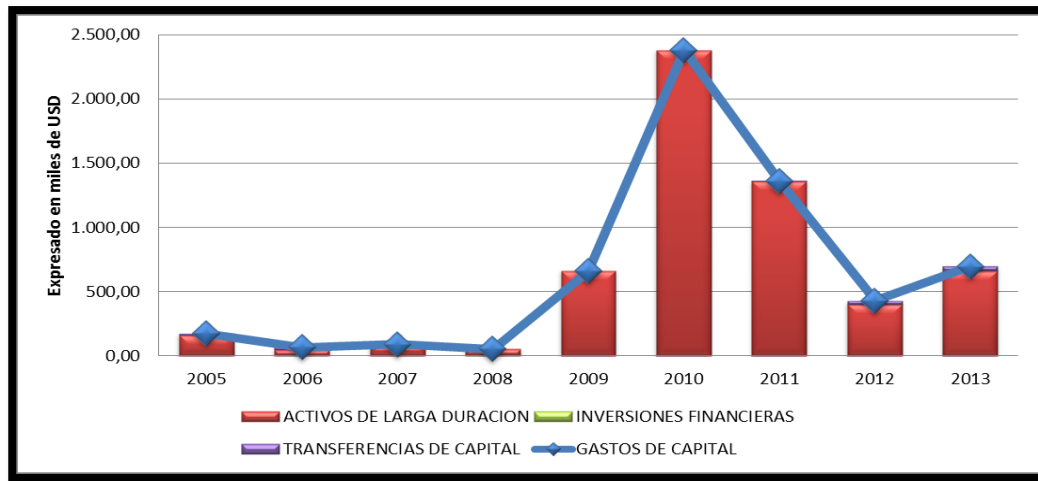


Gráfico 69. Evolución del gasto de capital del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El comportamiento del gasto de capital se encuentra estrechamente ligado al gasto de activos de larga duración que representa el 93.9% del gasto de capital y el 4,4% del gasto total. Mientras que las transferencias de capital son el 6,1% del gasto de capital y muestran un comportamiento sin mayores fluctuaciones.

4.6.3 Superávit y déficit del GAD del Carchi.

La diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales han dejado superávits y déficits dentro de la gestión financiera del GAD del Carchi, como se muestra a continuación:

Tabla 13. Superávit y déficit del GAD del Carchi (2005-2013)
Expresado en miles de USD.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL INGRESOS	4.179	6.515	8.351	19.074	9.967	17.467	17.413	17.900	16.917
TOTAL GASTOS	3.667	4.924	6.196	8.828	13.828	16.871	16.110	18.927	22.800
SUPERÁVIT (+) DÉFICIT (-) GLOBAL	511	1.591	2.156	10.246	-3.861	596	1.303	-1.027	-5.883

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los resultados de la gestión financiera han sido favorables excepto en los años 2009, 2012 y 2013. En los que los gastos superaron a los ingresos; ante esto los déficits fueron de 3 861 miles de USD, 1 027 miles de USD y 5 883 miles de USD respectivamente a los años antes mencionados, el efecto contrario fue en el 2008 que presentó el mayor superávit con 10246 miles de USD.

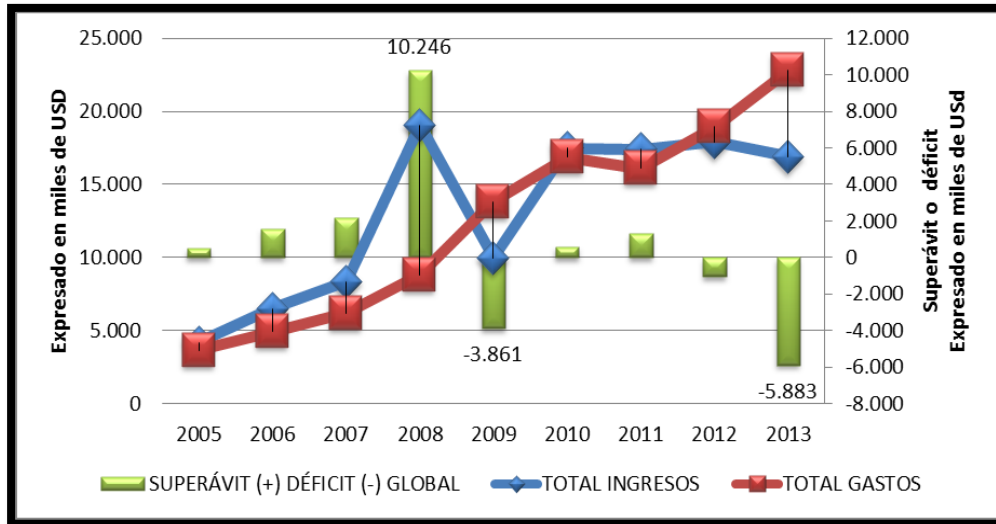


Gráfico 70. Superávit o déficit del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los resultados financieros presentados por el GAD del Carchi, tienen un comportamiento similar a los mostrados por todos los GAD's provinciales, ya que presentan déficits para los años 2009 debido a la disminución sustancial de las transferencias desde el gobierno central. La diferencia se encuentra en 2012, año en el que GAD del Carchi presenta déficit, situación que fue favorable para las finanzas subnacionales provinciales.

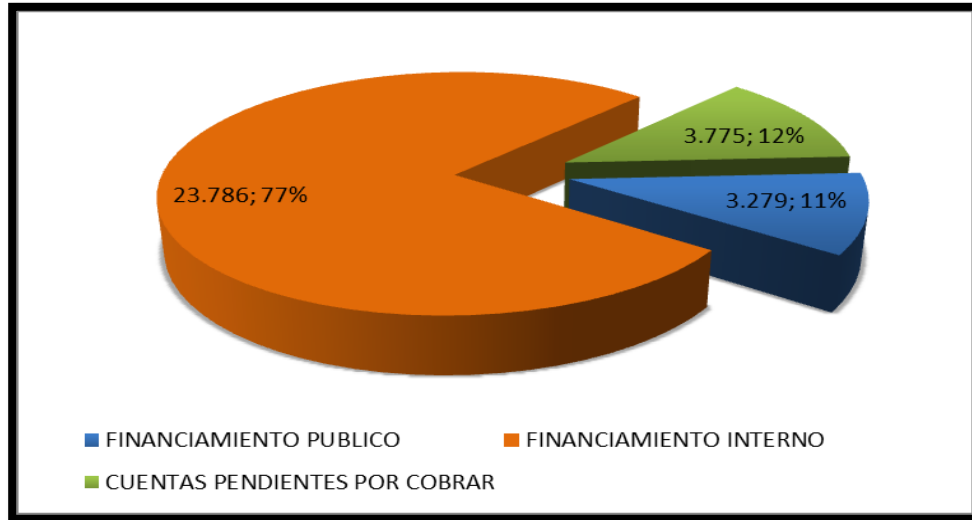


Gráfico 71. Ingresos de financiamiento del GAD del Carchi (2005-2013).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Las principales fuentes de financiamiento en el período de estudio del 2005 al 2013, se puede evidenciar que la mayor participación con el 77% corresponde al financiamiento interno que comprende los saldos de las cuentas de caja y bancos del GAD del Carchi, seguido por de los recursos de las cuentas por cobrar con un 12% y con el 11% el financiamiento públicos en el que se destacan los créditos emitidos por el Banco del Estado

4.6.4 Indicadores Financieros del GAD del Carchi.

Para ampliar los resultados presentado respecto a la gestión financiera del GAD del Carchi para el período 2005-2012 muestran indicadores financieros.

Tabla 14. Indicadores financieros GAD del Carchi 2005-2012.
Expresado en miles de USD

INDICE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Dependencia financiera	0,98	0,83	0,97	0,99	0,97	0,98	0,99	1,00	0,96
Transferencias	4.078	5.386	8.141	18.839	9.641	17.124	17.158	17.817	
Ingresos Totales	4.179	6.515	8.351	19.074	9.967	17.467	17.413	17.900	
Dependencia financiera GAD´s provinciales	0,91	0,91	0,92	0,92	0,89	0,92	0,93	0,93	0,92
Autosuficiencia Mínima	0,12	1,22	0,18	0,15	0,20	0,24	0,13	0,04	0,28
Ingreso Propio	101	1.128	210	235	326	344	255	83	
Gasto Corriente	848	924	1.194	1.550	1.658	1.447	1.935	1.988	
Autosuficiencia Mínima GAD´s provinciales	0,18	0,47	0,51	0,53	0,64	0,52	0,43	0,49	0,47
Relación Mínima	5,19	0,51	3,61	4,20	3,86	2,91	4,89	14,94	5,01
Remuneraciones	523	575	759	988	1.257	999	1.244	1.237	
Ingresos Propios	101	1.128	210	235	326	344	255	83	
Relación Mínima GAD´s provinciales	2,84	1,08	0,92	0,84	0,78	0,95	1,10	1,17	1,21
Gasto Administrativo respecto al gasto total	0,22	0,18	0,18	0,16	0,12	0,08	0,10	0,09	0,14
Remuneraciones + Bienes y Servicios	814	869	1.117	1.454	1.594	1.369	1.665	1.718	
Gasto Total	3.667	4.924	6.196	8.828	13.828	16.871	16.110	18.927	
Gasto Administrativo respecto al gasto total GAD´s provinciales	0,49	0,15	0,15	0,12	0,09	0,11	0,10	0,12	0,17
Indicador de Inversión respecto al gasto total	0,72	0,80	0,79	0,82	0,83	0,77	0,80	0,87	0,80
Gasto Inversión	2.644	3.931	4.909	7.224	11.508	13.046	12.814	16.509	
Gasto Total	3.667	4.924	6.196	8.828	13.828	16.871	16.110	18.927	
Indicador de Inversión respecto al gasto total GAD´s provinciales	0,45	0,79	0,79	0,79	0,84	0,79	0,80	0,84	0,76
Sostenibilidad Financiera	0,10	1,22	0,16	0,15	0,20	0,24	0,08	0,04	0,27
Ingresos Corrientes	86	1.128	191	235	326	344	160	83	
Gasto Corriente	848	924	1.194	1.550	1.658	1.447	1.935	1.988	
Sostenibilidad financiera GAD´s provinciales	0,18	0,46	0,51	0,53	0,63	0,51	0,43	0,48	0,47
Autosuficiencia financiera	0,02	0,17	0,03	0,01	0,03	0,02	0,01	0,00	0,04
Ingreso Propio	101	1.128	210	235	326	344	255	83	
Ingreso Total	4.179	6.515	8.351	19.074	9.967	17.467	17.413	17.900	
Autosuficiencia financiera GAD´s provinciales	0,09	0,09	0,08	0,08	0,11	0,08	0,07	0,07	0,08
Eficiencia en la ejecución de obras	0,79	0,75	0,67	0,40	1,36	0,96	1,02	1,24	0,90
Gasto de capital	2.819	4.000	5.002	7.277	12.170	15.424	14.175	16.939	
Ingresos de Capital	3.564	5.357	7.488	18.138	8.967	16.051	13.841	13.649	
Eficiencia en la ejecución de obras GAD´s provinciales	0,57	0,97	0,88	0,82	1,53	1,05	1,01	1,03	0,98

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

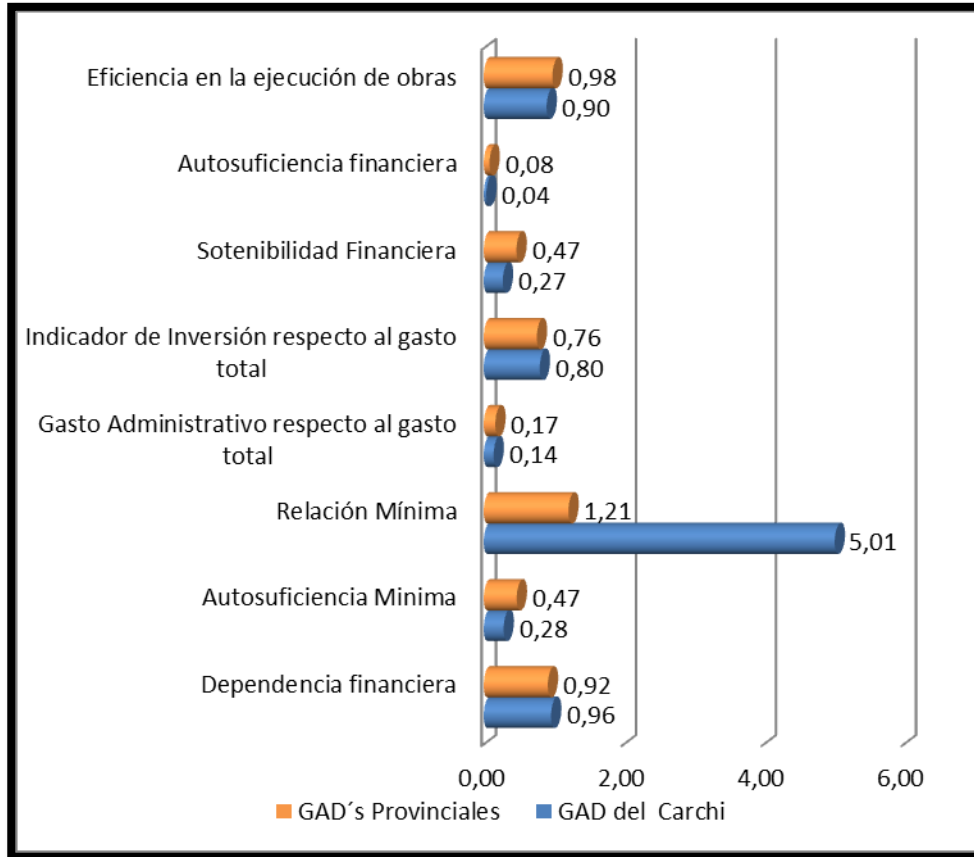


Gráfico 72. Indicadores financieros GAD del Carchi vs GAD's provinciales (2005-2012).

Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

El indicador de dependencia financiera demuestra, lo que se pudo ya observar de forma preliminar en el análisis de la composición de los ingresos totales, ratificándose la existencia prácticamente una extrema dependencia de las transferencias del gobierno central, debido a que el indicador se establece en 0,96 en promedio. Considerando que el promedio de los GAD's provinciales para este indicador es del 0,92 en promedio.

En lo concerniente a la autosuficiencia mínima se denota que la baja generación de ingresos propios es el impulsor de resultados desfavorables, establecidos en un 0,28 en promedio. Las cifras para los GAD's provinciales

que es del 0,36 demostrando que el GAD del Carchi cuenta con menor capacidad de solventar sus gastos corrientes con los rubros generados por autogestión.

Para el indicador financiero de relación mínima el resultado es del 5,01 en promedio, por lo que no son favorables ya que el gasto de remuneración para cada ejercicio fiscal ha sido superior a sus ingresos propios. Con el indicador financiero anterior se demostró que no son los suficientes, es evidente que los resultados son más desfavorables al constatar que no se encuentran en la capacidad de cubrir el gasto más representativo y esencial del gasto corriente que es el de remuneraciones con sus ingresos de autogestión. Los resultados obtenidos de los GAD's provincial respecto a este indicador financiero son del 1,21; lo que denota lo crítico de los resultados que presenta el GAD del Carchi.

La relación del gasto administrativo respecto al gasto total es del 0,14 en promedio lo que demuestra el peso que mantiene este rubro dentro del destino del gasto. Si se compara con el resultado global del GAD's provinciales dentro del mismo período 2005-2012 es 0,17 en promedio considerando las modificaciones presupuestarias para el año 2006 donde cambia sustancialmente la participación de remuneraciones debido a que se adiciona este rubro cuando respecta a la obra pública. Ante lo mencionado los resultados del GAD de Carchi son favorables ya que el peso de las remuneraciones es inferior a los resultados globales.

Para el indicador del gasto de inversión respecto al gasto total para el GAD del Carchi es de 0,80 en promedio demostrando que es favorable su composición para las finanzas subnacionales debido a que la finalidad es que se destine la mayor cantidad de recursos al gasto de inversión. Para el mismo período de análisis los resultados de los GAD's provinciales es de 0,76; mostrando que el resultado del GAD en estudio es mejor que sus resultados globales.

La autosuficiencia financiera para el GAD de Carchi es del 0,04 en promedio, lo que deja de manifiesto la alta dependencia a las transferencias del gobierno central y la reducida capacidad fiscal del GAD en estudio, el mismo que sus resultados son aún más desfavorable que cifras que presentan los GAD provinciales que se encuentran en el 0,08 en promedio.

Realizado el análisis al Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi, se evidencia que los resultados siguen siendo tan desfavorables como los presenciados en todo el nivel de gobierno provincial. Esto se debe principalmente a los resultados que se muestran en conjunto de los GAD's provinciales, hay una injerencia por parte de las cifras que presentan los gobiernos intermedios considerados grandes como son: Pichincha, Guayas, Manabí y Los Ríos, que con sus resultados pueden generar distorsiones a la realidad de las finanzas subnacionales que atravesarían el resto de GAD's provinciales. Ante lo mencionado se pudo constatar que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi presenta resultados más acentuados en cuanto a la alta dependencia de las transferencias del gobierno central y baja generación de ingresos propios. Es por ello que se plantean estrategias para que puedan ser acogidas en todos los GAD's provinciales, dependiendo de la realidad financiera en la que se encuentren.

4.7 Propuesta de mejoramiento para las finanzas subnacionales.

El estudio que se ha centrado en el planteamiento, ejecución y resultados del modelo de descentralización plasmado en la carta magna del Ecuador de 2008, deja en evidencia, que a pesar de los esfuerzos realizados para lograr un modelo prometedor de descentralización, en la práctica se demuestra que no existe sostenibilidad financiera en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en el Ecuador. Ante lo mencionado se identifican puntos críticos, que servirán para proponer estrategias en el proceso de mejoramiento de la descentralización, en el tema fiscal específicamente.

4.7.1 Identificación de puntos críticos de la sostenibilidad financiera.

Una vez realizados los correspondientes análisis, se han podido agrupar los factores desfavorables para la sostenibilidad financiera de los gobiernos autónomos provinciales, dentro de tres circunstancias adversas para las finanzas subnacionales.

4.7.1.1 Alta dependencia de las transferencias del gobierno central.

Las transferencias para los GAD's provinciales se han convertido en su fuente de sustento, por cuanto su nivel de recaudación no es significativo, haciendo que sus ingresos propios les conviertan en dependientes de las asignaciones del PGE. Este panorama se acentúa a partir de la vigencia de la Ley del 15% en el año 1997. Desde ahí los gobiernos autónomos provinciales han demostrado que las transferencias son la columna vertebral de sus finanzas.

Los resultados en el nivel de dependencia financiera demuestran los argumentos antes mencionados, en donde las transferencias corrientes, como las de capital que reciben los GAD's provinciales representan el 0,92 en promedio. Dejando de manifiesto que este nivel de gobierno tiene una capacidad de mayor dependencia a las transferencias del gobierno central en consideración con el nivel municipal.

Realizando el estudio de las finanzas subnacionales provinciales en Imbabura y Carchi, las cifras son menos alentadoras, por cuanto la dependencia financiera a las transferencias del gobierno central son mayores. En Imbabura el indicador de dependencia financiera es del 0,93 y el de sostenibilidad financiera se sitúa en 0,28. En Carchi la dependencia financiera es bastante elevada con un 0,96 en promedio, y la sostenibilidad financiera se sitúa en 0,27 en promedio.

Con los resultados presentados en Imbabura y Carchi, se puede identificar con mayor claridad la situación de las finanzas subnacionales provinciales, por cuanto, dentro de los estudios a nivel nacional se incluyen a provincias con una mayor capacidad financiera, que muestran cifras que producen un

efecto de impulso a mejorar la información nacional. Sin embargo al aterrizar dentro de estas dos provincias es evidente la necesidad de plantear estrategias para cambiar esta realidad.

Concomitantemente las transferencias a nivel nacional han presentado un crecimiento sostenido a los largo del tiempo y es por ello que pasan de 84 millones de USD en el 2000 a 755 millones de USD en el 2012, pero más allá de los valores al hacer su relación con la economía nacional los resultados son del 0,46% en el 2000 y del 0,90%.

En Carchi las transferencias totales en el 2005 fueron de 4 millones de USD y para el 2012 se situaron en 17 millones de USD. Las cifras de las transferencias totales del GAD del Carchi respecto al PIB en el 2005 fueron de 0,0098% del PIB y en el 2013 con un valor de 0,0212% del PIB.

Para Imbabura el comportamiento es semejante ya que las transferencias en el 2005 representaron 6 millones y para el 2012 fueron 28 millones de USD. En relación a la economía nacional en el 2005 las transferencias se sitúan en 0,0168% del PIB y en el 2012 fueron del 0,0335% del PIB.

Las cifras respecto al PIB muestran crecimiento dentro del período de análisis, dejando de manifiesto que con el tiempo y los cambios en la parte legal, han confluído para el aumento de la dependencia financiera, y a la par el aumentar la distancia para lograr una sostenibilidad financiera en cada GAD provincial.

Cabe recalcar que el problema no es que los GAD's provinciales ejerzan su derecho constitucional de ser partícipes de las rentas del Estado ecuatoriano, la preocupación apunta a que prácticamente sin las transferencias este nivel de gobierno no está en la capacidad de cubrir sus gastos corrientes, por lo que al hacer uso sus transferencias para cubrir estos rubros, de cierta forma disminuyen la obra pública, toda vez que si sus ingresos crecieran por lo menos al mismo ritmo de las transferencias,

se podría disponer de una mayor cantidad de recursos que estarían encaminados al gasto de inversión y de capital.

Con el nuevo modelo de descentralización planteado en la Carta Magna del 2008 se produce un aumento de las transferencias con el planteamiento del Modelo de Equidad Territorial, por cuanto se les asigna una mayor participación de la rentas del Estado, al igual recibirán mayores recursos para asumir las nuevas competencias. A pesar de los incrementos en las transferencias estas son condicionadas, las mismas deberán destinarse a los egresos correspondientes a las disposiciones establecidas según el COOTAD, en dónde se muestra la intención de dotar de una mayor provisión de bienes y servicios públicos desde los gobiernos subnacionales.

4.7.1.2 Baja generación de ingresos propios

En lo que respecta a los ingresos propios estos durante trece años han demostrado crecimiento, sin embargo la mayor preocupación es que no llegan a ser representativos respecto a los ingresos totales, con una participación del 8%, siendo los ingresos no tributario el 7%, mientras que los ingresos tributarios representan el 1% en promedio. Los ingresos propios del 2000 al 2012 en relación al PIB fueron de 0,039% del PIB y 0,072% respectivamente.

En Carchi los ingresos propios tienen una participación del 4% respecto al total de ingresos. En el 2005 los ingresos propios fueron de 0,0002 y al 2012 de 0,001 del PIB.

En Imbabura los ingresos propios representan el 7% del ingreso total. Y respecto al PIB en el 2005 fue de 0,0021% y en el 2012 de 0,0015% del PIB.

Estas cifras dejan a la luz que existen dos factores, que han generado estos resultados: inicialmente la limitada base legal con la que cuentan los gobiernos autónomos provinciales para generar ingresos propios, por cuanto es evidente que la mayor parte de impuestos, tasas y contribuciones

han sido asignadas al nivel de gobierno local, por lo que se deja poco campo de acción para los gobiernos intermedios, a fin de que aumenten sus ingresos mediante una mayor dotación de elementos fiscales de recaudación.

La poca capacidad fiscal que tiene los GAD's provinciales ha generado resultados desfavorables en los indicadores de autosuficiencia financiera el mismo que ha sido del 0,08 en promedio. Carchi en 0,04 e Imbabura 0,07, que demuestra la poca contribución de los ingresos propios respecto a los ingresos totales; otro indicador que muestra cifras preocupantes es el autosuficiencia mínima ubicada en el 0,36; indicador que demuestra que los ingresos de autogestión cubren únicamente el 36% del gasto corriente. En Carchi este indicador se ubica en 0,28 y para Imbabura en 0,31.

Pero aún más preocupante son los resultados de relación mínima, en la que se demuestra que los gobiernos autónomos provinciales necesitan un 89% más de sus ingresos propios para cubrir el gasto de remuneraciones, puesto que el indicador es del 1,89 en promedio. En Imbabura es del 2,27 y en Carchi es del 5,01.

Para coadyuvar el estudio se analiza el potencial de recaudación de los GAD's de Carchi e Imbabura, factor que se encuentra contenido en la fórmula de cálculo del Esfuerzo Fiscal del Modelo de Equidad Territorial, la misma que es:

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \frac{\text{Recaudación Efectiva del GAD}}{\text{Potencial de Recaudación del GAD}}$$

El este factor del Modelo de Equidad Territorial mide el esfuerzo fiscal para generar recursos propios en relación a su potencial de recaudación, y se asigna recurso en relación a un mayor esfuerzo fiscal.

Para el efecto, se ha solicitado de manera formal al Ministerio de Finanzas del Ecuador los resultados del Esfuerzo Fiscal para los GAD's de Carchi e Imbabura del 2011,2012 y 2013.

El potencial de recaudación para cada GAD se encuentra contenido en la presente fórmula:

$$IPPE = \beta_0 + \beta_1 NBI_{GADi}$$

Donde:

IPPE Ingreso propio potencial, estimado para el gobierno autónomo descentralizado.

NBI_{GADi} Tasa de NBI del gobierno autónomo descentralizado

β_0 y β_1 Coeficientes de la regresión lineal del logaritmo del ingreso propio per cápita para la tasa de NBI.

En los años 2011 al 2013, se estimaba el esfuerzo fiscal según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décima Primera del COOTAD, mediante una regresión lineal simple del NBI en cada GAD.

La información entregada por el Ministerio de Finanzas es la siguiente: tiene la aplicación de las fórmulas ante mencionadas: Ver ANEXO 4

Tabla 15. Ingreso Potencial estimado de recaudación y recaudación efectiva del GAD del Carchi (2011-2013)

GAD del Carchi	2011	2012	2013
Recaudación Efectiva	0,42	0,59	0,59
Ingreso Potencial Estimado	1,41	1,55	1,57
% Efectividad en Recaudación	30%	38%	37%
% Potencial de recaudación	70%	62%	63%

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

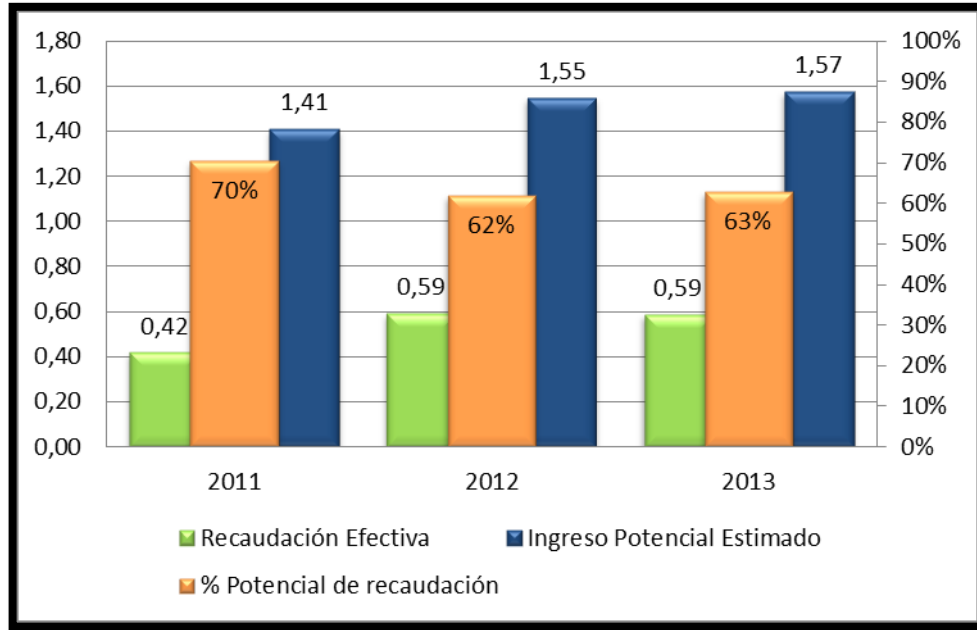


Gráfico 73. Comportamiento del ingreso potencial de recaudación y la recaudación efectiva del GAD del Carchi (2011-2013).

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Las cifras presentadas son los valores resultantes de la aplicación de la fórmula para el cálculo del Ingreso potencial de recaudación y la recaudación efectiva del GAD del Carchi para los años 2011-2013.

Para el 2011 se recaudó el 30% del potencial de recaudación, en el 2012 el 38% y en el 2013 el 37%. Los porcentajes permiten de igual forma el identificar que existía un porcentaje potencial de recaudación del 70%, 62% y 63% para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente.

Considerando el comportamiento de los valores se evidencia que ha mejorado el potencial de recaudación por consiguiente la tendencia está encaminada a mejorar su esfuerzo fiscal, le permite recibir mayores asignaciones por el Modelo de Equidad Territorial y concomitantemente el recaudar mayor recursos como parte de autogestión. Ante lo mencionado se enfatiza en lo relevante de plantear estrategias que permitan mejorar su capacidad fiscal con la finalidad de obtener mayores recursos.

Tabla 16.Ingreso Potencial estimado de recaudación y recaudación efectiva del GAD de Imbabura (2011-2013)

GAD de Imbabura	2011	2012	2013
Recaudación Efectiva	0,95	0,99	0,94
Ingreso Potencial Estimado	1,31	1,65	1,67
% Efectividad en Recaudación	72%	60%	56%
% Potencial de recaudación	28%	40%	44%

Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

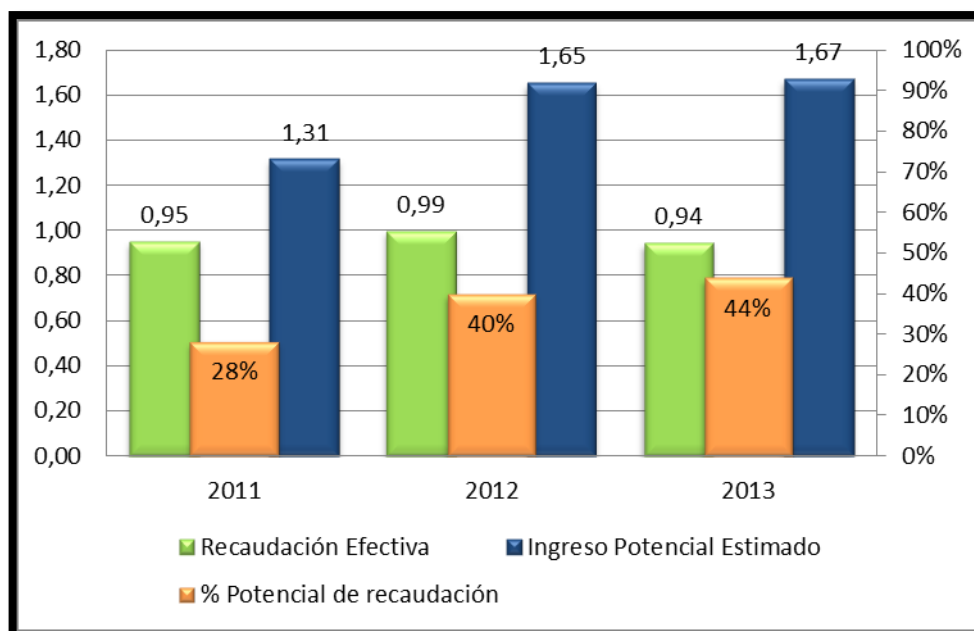


Gráfico 74. Comportamiento del ingreso potencial de recaudación y la recaudación efectiva del GAD de Imbabura (2011-2013).

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Los resultados de la aplicación de la fórmula para el cálculo del Ingreso potencial de recaudación y la recaudación efectiva del GAD del Carchi para los años 2011-2013, muestran que se recaudó para el 2011 el 72% del potencial de recaudación, en el 2012 el 60% y en el 2013 el 56%. Los porcentajes permiten de igual forma el identificar que existía un porcentaje

potencial de recaudación del 28%%, 40%% y 44% para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente.

Considerando el comportamiento de los valores se evidencia un decrecimiento del potencial de recaudación, por consiguiente se deben emprender acciones para mejorar su esfuerzo fiscal y retomar por lo menos el porcentaje del 2011. Por consiguiente las estrategias para mejorar su capacidad fiscal estarán basadas en una identificación de la forma de recaudación del 2011 y el mejoramiento con estrategias complementarias.

Los valores que se muestran para el gobierno subnacional del Carchi se muestra que se recaudó para el 2011 el 30% del potencial de recaudación, en el 2012 el 38% y en el 2013 el 37%. Los porcentajes permiten de igual forma el identificar que existía un porcentaje potencial de recaudación del 70%, 62% y 63% para los años 2011, 2012 y 2013 respectivamente.

Considerando el comportamiento de los valores se evidencia que ha mejorado el potencial de recaudación por consiguiente la tendencia está encamina a mejorar su esfuerzo fiscal, le permite recibir mayores asignaciones por medio del Modelo de Equidad Territorial y concomitantemente el recaudar mayor recursos como parte de autogestión. Ante lo mencionado se enfatiza en lo relevante de plantear estrategias que permitan mejorar su capacidad fiscal con la finalidad de obtener mayores recursos.

Se puede colegir con los análisis mencionados que no existe sostenibilidad fiscal en los gobiernos autónomos descentralizados de Carchi e Imbabura, por cuanto sus ingresos propios no son significativos respecto al ingreso total, evidenciándose los mencionados en los indicadores de autosuficiencia financiera, autosuficiencia mínima y en la relación mínima. De igual forma el análisis del potencial de recaudación de ingresos deja de

manifiesto que es primordial el mejorar la eficiencia en la recaudación de los GAD's por cuanto se puede mejorar sustancialmente el esfuerzo fiscal.

4.7.1.3 Vulnerabilidad ante factores externos y políticos, económicos.

Su alta dependencia de las transferencias del PGE y la poca participación de los ingresos propios de los gobiernos autónomos provinciales, ha creado un entorno de vulnerabilidad frente a factores externos principalmente ligados a aquellos que pueden afectar los ingresos del PGE, si la mayor parte de sus ingresos provienen de transferencias al reducirse estas, desembocaría en una disminución del gasto principalmente el relacionado a la inversión, por cuanto es más complicado reducir el gasto corrientes. Por su capacidad fiscal y los resultados que se han mostrado no se podría optar por un aumento sustancial de los ingresos propios para contrarrestar efectos económicos negativos. En el caso de resultados deficitarios los gobiernos subnacionales acuden a fuentes de financiamiento mediante deuda interna, que demanda un control adecuado respecto a la deuda subnacional

Dentro del análisis efectuado a los resultados de déficit y superávit se puede observar que el mayor déficit se dio en el año 2009, provocado por una disminución en el rubro de la fuente de ingreso de mayor peso que son los de las transferencias de capital, las mismas sufrieron una reducción del 22% respecto al ejercicio fiscal anterior, provocado por una baja en el precio del petróleo, el mismo que para el año 2008 alcanzó valores de hasta USD 130, y para el 2009 fue de 85,40 con el que se fijaron los ingreso petroleros para el PGE , por la caída del precio del barril de petróleo los ingresos del gobierno central descendieron, entonces las transferencias a los gobiernos subnacionales tuvieron el mismo efecto.

Por lo antes expuesto se demuestra que al sustentarse el PGE en el precio de barril de petróleo, las transferencias desde el gobierno central tiene una relación directamente proporcional, y los gobiernos autónomos provinciales

pueden verse afectados en el caso de la caída en los precios del petróleo, demostrando su vulnerabilidad ante este factor externo.

4.7.2 Planteamiento de estrategias de mejoramiento de la gestión financiera.

Considerando los puntos críticos que se han podido determinar después del análisis a la gestión financiera de los gobiernos autónomos provinciales en su conjunto y el estudio de Carchi e Imbabura. Se ha planteado el siguiente esquema para llegar a la formulación de estrategias que mejoren la capacidad fiscal en post de generar resultados favorables para la búsqueda de la sostenibilidad financiera del nivel de gobierno provincial.

Primero se han identificado los siguientes puntos críticos que son: 1) alta dependencia de las transferencias del gobierno central, 2) Baja generación de ingresos propios y 3) Vulnerabilidad ante factores externos. Con los elementos antes mencionados se busca mediante estrategias generar los siguientes cambios: 1) Bajar la dependencia de las transferencias del gobierno central, 2) Aumentar los ingresos propios y 3) Reducir el nivel de vulnerabilidad.

Para bajar la dependencia de las transferencias y generar mejores resultados principalmente en el indicador de dependencia financiera, el camino más viable es aumentar los ingresos propios y por consiguiente generar el mismo efecto en el ingreso total.

Al aumentar los ingresos propios se pueden disponer de mayores recursos por parte de los GAD's provinciales, acciones que se verían reflejadas en cifras, puesto que primero la participación de los ingresos propios respecto a los ingresos totales subirá, mejorando así los resultados de autosuficiencia financiera. Dependiendo del nivel de aumento de los ingresos propios se puede mejorar sustancialmente la relación mínima ya que buscaría que este crecimiento logre cubrir por lo menos el gasto de remuneración y generar resultados favorables. Finalmente con un incremento en los ingreso propios incluso se podría cambiar la realidad que es desfavorable respecto al

indicador de autosuficiencia mínima e ir más allá de cubrir únicamente el gasto de remuneración sino todo el gasto corriente.

Para reducir la vulnerabilidad ante factores externos, es necesario realizar el cambio en paralelo de los factores anteriormente mencionados, ya que si se disminuye la dependencia de las transferencias del gobierno central mediante el incremento de los ingresos propios, se puede contar con recursos, para los eventos en los que por factores externos económicos generen afecciones a los ingresos del PGE y provoquen la disminución de las transferencias de los GAD's provinciales.

Por consiguiente, se ha determinado que para generar los cambios planteados a los puntos críticos determinados, se proponen estrategias que mejoran la capacidad fiscal de los gobiernos autónomos provinciales, pero la propuesta no planteará, en ningún caso, cambiar la base legal para generar una mayor carga tributaria a los ciudadanos y ciudadanas, ya que se estaría contraviniendo al principio de reserva de la ley, en materia impositiva, consagrado en la Constitución. Por consiguiente se centrará en aumentar los ingresos propios, para que a lo largo del tiempo, se pueda consolidar gobiernos autónomos provinciales autosustentables. De igual forma el planteamiento de las estrategias es de forma general, no constituye un modelo estándar debido a la heterogeneidad de cada territorio, es por ello que no se debe aplicar de forma estricta a cada gobierno autónomo provincial. Ante esto se busca generar un aporte para que los gobiernos subnacionales mejoren sus resultados financieros.

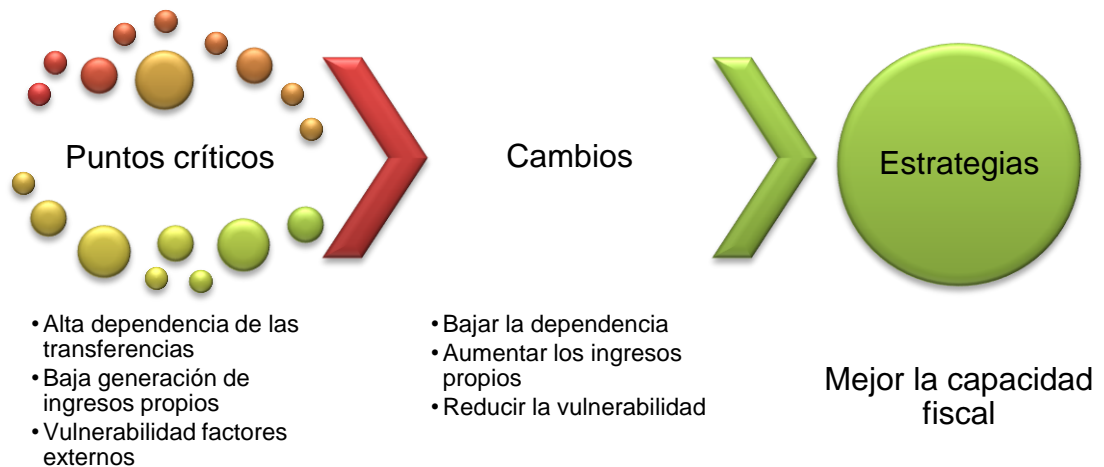


Gráfico 75. Criterios para la formulación de estrategias de mejoramiento de la capacidad fiscal de los gobiernos provinciales.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Con el análisis de las experiencias nacionales e internacionales (PADEP-GTZ, 2005) que se han podido recoger de los gobiernos autónomos provinciales, las estrategias que se proponen tiene por finalidad aumentar la capacidad fiscal, sin embargo los resultados que se puedan generar de su aplicación estarán ligados a diversos factores que tengan relación directa con la realidad institucional de cada gobierno provincial inmersa en la dinámica política, económica y social de los diferentes territorios, además que las características de cada circunscripción son de gran influencia para el impacto que generen las estrategias, es por ello su aplicación no será la panacea, pero si les puede permitir el revertir los factores críticos encontrados.

Las estrategias planteadas son cuatro, las mismas que siguen como se muestra en el presente gráfico:



Gráfico 76 Formulación de estrategias de mejoramiento de la capacidad fiscal de los gobiernos provinciales.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes.

Recaudar eficientemente los tributos.

Se busca aumentar la recaudación de los tributos, no por incrementos en su valor sino más bien estimular a la ciudadanía mediante incentivos como: descuentos por pronto pago; facilidades de pago; gestión de cobranza de los ciudadanos en mora; implementar mecanismos de cobro automático; para que de esa manera se pueda obtener mayor liquidez en las finanzas subnacionales y por ende invertir en una mayor cantidad de obras para que estas puedan seguir generando tributos y se convierta en efecto multiplicador.

Esta estrategia debe ir acompañada de una reducción en la utilización de los recursos que son necesarios para la recaudación y que se genere mejores resultados de forma que se logre eficiencia.

Al mismo tiempo se debe capacitar al talento humano encargado, en temas como el uso de herramientas, mecanismos, mejoramiento de procesos, instrumentos y políticas que aumenten la recaudación de los tributos.

Para consolidar la eficiencia será necesario aplicar con eficiencia y eficacia la planificación, seguimiento y control a los procesos de recaudación, mediante la formulación y evaluación de cumplimientos de metas de los montos de recaudación.

Aumentar la población que tributa.

La presente estrategia orienta a ampliar el número de contribuyentes mediante la aplicación de los tributos en diferentes sectores de las circunscripciones territoriales provinciales, conjuntamente con la ejecución de proyectos que abarque la mayor cantidad de contribuyentes, y a la par, activar una actualización de forma periódica de la información sobre los contribuyentes.

De igual forma se podría establecer convenios y alianzas con otros actores. Esto podría ser mediante mancomunidades y consorcios para poder tener una mayor capacidad de generación de proyectos en los que posiblemente muchos de ellos generen un aumento en los tributos.

Para el efecto se debe considerar que las acciones emprendidas en procura de lograr resultados mediante esta estrategia debe realizarse de forma planificada y midiendo el nivel de impacto en la ciudadanía sobre todo para no afectar los principios de equidad, unidad territorial, complementariedad, sustentabilidad del desarrollo y participación de la ciudadanía.

Incentivar la cultura tributaria.

La estrategia de incentivar una cultura tributaria en la población de cada provincia viene dada por implementar campañas de concientización sobre lo importante que es el cumplir con los tributos y el beneficio que estas generan el desarrollo de la provincia.

Concomitantemente se debe realizar de forma frecuente campañas de información sobre el manejo y destino de los tributos de forma que los contribuyentes vean con transparencia los resultados de sus aportes, para

ello se debe potencializar la rendición de cuentas a la ciudadanía no solo de una forma anual, si no el tomarlo como muestra de honestidad y de demostrar la eficiencia y desempeño que tiene el GAD provincial.

Para lograr el objetivo deseado se debería propender a generar programas y proyectos que tenga alto impacto en la ciudadanía para que de esta forma sea más palpable la obra pública y aumente la satisfacción de la población en cuanto a los bienes y servicios públicos que recibe. Esto generará un aumento en la confianza de los contribuyentes en cuanto a la gestión del gobierno provincial.

Además de lo mencionado se debe realizar una introspección sobre la cultura tributaria que manejan la autoridad y talento humano involucrados en la recaudación de los tributos, ya que la autoridad debería tener una permanente línea de acción sobre el mejoramiento continuo del manejo de sus finanzas, de manera que busque contrarrestar los resultados negativos que se ha evidenciado en el período de análisis.

Erradicar la evasión y elusión tributaria.

La estrategia buscaría el identificar los contribuyentes que pueden estar incurriendo en malas prácticas de tributación como son la evasión y elusión que básicamente perjudica a la generación de mayores ingresos, es por ello que se debe trabajar conjuntamente con la estrategia de establecer una buena cultura tributaria.

De igual forma, para contrarrestar estas prácticas se debe mantener registros actualizados que permitan contar con información más cercanas a la realidad sobre los contribuyentes. A la par se puede realizar convenios con entidades públicas y privadas para obtener información cruzada sobre los contribuyentes.

Como mecanismos de control se puede realizar las acciones de fiscalización tributaria por parte del gobierno autónomo descentralizado provincial, para

ello se deberá generar acercamientos, recabar información sobre los contribuyentes y a la par establecer planes fundamentados en el control y seguimiento sobre los contribuyentes.

Se han postulado lineamientos generalizados, por cuanto la realidad de cada gobierno autónomo provincial es diferente. Por consiguiente, el desarrollo de las metas estratégicas; indicadores (eficacia, eficiencia, economía y calidad); líneas de acción y actividades sobre cada estrategia; deberán ser formuladas por un grupo multidisciplinario con técnicos y autoridades de los gobiernos autónomos provinciales. Por consiguiente, no se busca proponer una receta ya que la heterogeneidad de cada gobierno provincial no lo permite, sino un aporte sobre los resultados obtenidos de la investigación efectuada.

CAPÍTULO V

5 Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Los modelos anteriores se mostraron como procesos aislados y de escasa articulación entre las funciones del gobierno central y todos niveles de gobierno, por lo que no se dio una cohesión nacional y la unificación en cuanto a la descentralización. A partir del 2008 el modelo que se desarrolla se fija una estructura pragmática en cuanto a su organización, territorial, política y administrativa. En dónde todos los niveles de gobierno forman parte de una estructura estatal organizada de forma que se disminuya las asimetrías en cuanto la provisión de bienes y servicios públicos en cada circunscripción territorial y que a su vez sean lo más cercanas a cubrir las necesidades de los ciudadanos, para el efecto la descentralización es de carácter obligatorio, progresivo y definitivo. Concomitantemente para que se pueda dar cumplimiento a las transferencias se buscó una identificación cuantitativa mediante la realización de los costeos de los recursos necesarios para ejecutar las competencias, todo esto teniendo como ejes transversales la planificación y la evaluación.

El proceso de transferencia de competencias presenta sus inicios en el año 2010 desde la fecha se han transferido las competencias de riego y drenaje, cooperación internacional no reembolsable y vialidad de las cuales únicamente la competencia de riego y drenaje generó transferencias adicionales a las ya establecidas por el Gobierno Central. Si bien no se desestima el arduo trabajo que demandan los cambios planteados con el actual modelo de descentralización, este con el pasar del tiempo ha ido perdiendo constancia en lo referente al nivel de gobierno intermedio. A su vez los mecanismos de información sobre el proceso no han ido en aumento y se ha disminuido la facilidad de acceso a la información.

En lo concerniente a la gestión financiera se denota que desde el 2000 al 2012 se mantienen grandes desequilibrios verticales y horizontales que son solucionados en su mayoría por las transferencias por parte del gobierno central, de igual forma con el modelo de equidad territorial se ha podido evidenciar que son las primeras acciones que se han planteado desde un esquema estructurado para combatir los desbalances horizontales, sin embargo las falencias identificadas en finanzas subnacionales provinciales denotan que se necesita de un mayor tiempo de aplicación del modelo y de un continuo estímulo para reducir los resultados financieros que han experimentado los gobiernos subnacionales provinciales.

Se han identificado tres aspectos críticos que dentro de la gestión financiera de los gobiernos intermedios que son: la alta dependencia a las transferencias del gobierno central, la baja generación de ingresos propios, y la vulnerabilidad ante factores externos político económicos. Esto se refleja en los resultados desfavorables en dónde la dependencia financiera a las transferencia es el 92% en promedio dentro de los trece años de análisis, mientras que su autosuficiencia financiera es apenas del 8%, denotando cifras alarmante ya dejan a la luz que las finanzas subnacionales provinciales está en manos de los aportes del gobierno central. Ante esto se muestra una alta vulnerabilidad a factores externos como el precio del barril de petróleo, decisiones políticas para temas de la economía nacional, que tiene relación directamente proporcional con los recursos asignados a este nivel de gobierno.

El estudio busca ir más allá de las cifras financieras, para ello se ha buscado el no aumentar la carga tributaria para los ciudadanos, sino el plantear estrategias que buscan una mejor capacidad fiscal. En tal virtual es dotar de una mayor recaudación para que con el aumento de sus recursos propios se puedan mejorar la provisión de bienes y servicios públicos para generar el desarrollo integral del Ecuador.

Finalmente se ha comprobado que el modelo de descentralización que se encuentra en de desarrollo es un puntal primordial para que en el largo tiempo

se pueda lograr cambios a los resultados desfavorables de la gestión financiera de los gobierno autónomos descentralizados provinciales. Por la alta complejidad de la descentralización los cambios no son notorios en el corto plazo, pero si muestran una gran perspectiva a cambiar la realidad de las finanzas subnacionales provinciales especialmente de los gobiernos seccionales más pequeños, y así se lo demuestra con el planteamiento del Modelo de Equidad Territorial.

5.2 Recomendaciones

La propuesta debe mantener los criterios eficiente y eficaz ya que se busca equiparar los retrasos que se sufrió en los modelos anteriores, por lo que será pertinente el realizar ajustes en cuanto al retraso existente en el proceso de descentralización, ya que el propósito es generar resultados que permitan alcanzar las metas propuestas en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. En tal virtud, será necesario, que el modelo de descentralización siga manteniendo los lineamientos principales claros sobre la estructura y organización de un Estado, pero a la vez debe acoplarse a la heterogeneidad de cada circunscripción territorial, en virtud de alcanzar un verdadero desarrollo integral y armónico del país que disminuyan la asimetría existentes entre el centro y la periferia de los gobiernos provinciales.

Realizar una evaluación de lo planteado en Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, para aplicar correctivos especialmente en los retrasos que se dieron en la transferencia de las competencias de fomento productivo y seguridad alimentaria; y viabilidad para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y el revisar si verdaderamente se efectúa las transferencias con los recursos necesarios para cada competencia. De igual forma consideraría que se debe aumentar los mecanismos de información y facilidades de acceso a los procesos de transferencia de competencias ya que los ciudadanos somos corresponsable de una mejora en la gestión pública por lo que esto permitirá el proporcionar aportes en beneficio de cada

circunscripción territorial. Con concomitantemente se debería ampliar en la rendición de cuentas sobre la descentralización en lo concerniente al impacto de las competencias transferidas desglosando para cada nivel de gobierno y en lo posible para cada territorio y que se permita identificar con claridad los resultados obtenidos por el presente modelo.

Se recomienda el generar mayor énfasis en buscar los equilibrios fiscales tanto verticales como horizontales, ya que los GAD's provinciales son los que presentan los resultados más desfavorables en cuanto a las finanzas subnacionales, para ello el modelo de equidad territorial debe seguir aplicando aumentos en los criterios de asignación como son: la capacidad fiscal, esfuerzos administrativos, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y el cumplimiento de metas. De forma que se asignen recursos que tengan implicaciones en el mejoramiento de los gobiernos subnacionales más desfavorecidos.

Ante los factores críticos identificados se han planteado estrategias que permitirán mejorar la capacidad fiscal de los GAD's provinciales desde un óptica de eficiencia y eficacia, para ello se han planteado cuatro aristas que son: La recaudación eficiente de los tributos, aumentar la población que tributa, incentivar la cultura tributaria en la población y la erradicación de prácticas maliciosas como la evasión y elusión de los tributos. De esta forma se plantea un camino que deberán ser ajustados a la realidad y sobre todo a la heterogeneidad de cada gobierno provincial para lograr que sus ingresos propios aumenten, por consiguiente su dependencia a la transferencia del gobierno central se reduzcan y así poder disminuir su vulnerabilidad a los factores externos.

Se debe seguir generando acciones para cambiar los resultados financieros para consolidar GAD's provinciales que con el tiempo poder llegar a ser autosustentable de forma que la descentralización vaya más allá de la transferencia de competencias y dejar que los GAD's provinciales sean simple ejecutores del gasto público sino más bien un aporte en la economía del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Anwar , S., & Thompson , T. (2002). "*Implementing decentralized local governance. A treacherous road with potholes, detours and road closures*". Washington DC: Banco Mundial.
- Klugman , J. (1994). "*Decentralization: a survey of literature from a human development perspective*". UNDP Occasional .
- Aghón, G. (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Santiago de Chile.
- Ayala Mora, E. (2003). *Centralismo y Descentralización en la Historia del Ecuador del Pasado a la situación actual*. *ProcesoS*, 203-221.
- Bahl, R. (Junio de 2009). *Los pilares de la descentralización fiscal*. (C. A. CAF, Ed.) *Perspectivas*, 7(1).
- Banco Central del Ecuador. (2011). *Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador 2000-2009*. Quito.
- Banco Central del Ecuador. (2012). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador 2000-2011*. Quito: Genesis.
- Banco del Estado. (2008). *Memoria Anual 2008*. Quito.
- Banco del Estado. (2009). *Las finanzas subnacionales en el Ecuador 1993-2008*. Quito: Noción.
- Barrera , A. (2007). Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador. En F. C. compilador, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito.
- Boisier, S. (2004). "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente.". *Revista eure*, 31.
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica de México.

- Carrión, F. (2006). Ecuador es la suma de sus partes. En D. Restrepo, *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. America Latina, Europa y EUA* (págs. 441-482). Bogotá.
- Cetrángolo, O. (2007). *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.
- Consejo Nacional de Competencias. (2011a). *Informe de costeo de la competencia de riego y drenaje*. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2011b). *Resolución N° 00001-CNC- 2011*. San Francisco de Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2011c). *Resolución 00008-CNC-2011*. San Francisco de Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2012 a). *Informe Anual 2012*. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2012 b). *Informe anual de labores 2011*. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2013a). *Informe de costeo de la competencia de vialidad*. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2013 b). *Rendición de Cuentas 2013*. Quito.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2000). *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*. Quito.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2006). *Síntesis del diagnóstico en el Ecuador 2006 y propuesta de políticas para la descentralización fiscal*. Quito.
- Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador. (2005). *Estado Actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*. Quito.

- Ecuador. (2002a). *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*. (R. O. 2002, Ed.) Quito.
- Ecuador. (2002b). *Ley que otorga, a través de donaciones voluntarias, participación en el impuesto a la renta a los municipios y consejos provinciales del país*. Quito.
- Ecuador. (2007). *Ley de reformatoria para la equidad tributaria en el Ecuador*. Montecristi.
- Ecuador. (2008). *Constitución Política del Ecuador*.
- Ecuador, (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (Primera ed.). Quito.
- Finot , I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y practica. *Series de Gestión Pública CEPAL*, 133.
- Finot, I. (Agosto de 2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL* 86.
- German Development Institute (DIE). (2008). *Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation*. Quito.
- Hurtado, E. (2007). Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: Opciones comparadas*. Quito: Crearimagen.
- Larios, J., Alvarado , B., & Conterno, E. (2004). *Descentralización Fiscal*. Lima: USAID.
- Ministerio de Finanzas. (2013). *Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público*. Quito.
- Montero, A., & Samuels , D. (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*. sine datum: Notre Dame.

- Morgan, A. (1999). *Un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo* (Primera ed.). Quito: Abya Yala.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ojeda, L. (1998). *Encrucijadas y Perspectvas de la Descentralización en el Ecuador*. Quito: ABYA-Yala.
- Ojeda, L. (2000). *La Descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala.
- Ostrom, O., Tiebout, C., & Warren, R. (1961). *The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry*. American Political Science Review.
- PADEP-GTZ. (2005). *Estrategia para mejorar recaudación de ingresos propios en municipios de la Mancomunidad Norte de Potosí*. Potosí: Componente Finanzas Subnacionales.
- Rindibelli, D., Nellis, J., & Cheema, T. (1983). *Decentralization in Developing Countries*. Washington D.C: World Bank Staff Working.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The review of economic and stadistic*, 36.
- SENPLADES, C. N. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015*. Quito.
- Serrano , C., & Acosta , P. (2011). *El proceso de descentralización en el Ecuador, proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes*. Quito.
- Sociedad Alemana de Cooperación Técnica-Frank, Jonas. (2001). *Competencias ¿Quédescentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*. Quito.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*.

Tocqueville, A. (1978). *De la démocratie en Amérique -La democracia en América*. Paris: Gallimard.

Wiesner, E. (2002). *Transferencias, incentivos y la endogenidad de l gasto territorial*. Cancun-Mexico.

Yañez , J. (1991). Principios a considerar en la descentralización de la finanzas públicas (locales). *Comisión de Estudio sobre el Sistema de Financiamiento Municipal del Centro de Estudios Públicos*.

ANEXO 1

Evolución histórica de los ingresos y gastos de los GAD's provinciales del Ecuador (2000-2012)

Expresado en miles de USD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos Totales	91822	147011	210563	276933	311081	317009	406723	519426	752807	638809	788267	860637	815997
Ingresos Corrientes	23185	31621	56200	64788	64733	86787	80009	93975	124857	147093	145639	139259	168457
Ingresos De Capital	68637	115390	154362	212145	246347	230222	326714	425452	627950	491716	642628	721378	647540
Gastos Total	79281	122064	226348	264513	321240	287962	390225	458422	626202	863225	795143	859377	791675
Gastos Corriente	36097	59636	104160	100123	152405	155967	74503	84007	111460	108964	121345	133282	122467
Gastos De capital	43185	62429	122189	164389	168835	131996	315722	374415	514742	754261	673797	726096	669208
Deficit (-) o Superavit (+)	12541	24947	-15785	12420	-10159	29047	16498	61004	126605	-224416	-6876	1260	24322

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

ANEXO 2

Composición de los ingresos de los GAD's provinciales del Ecuador (2000-2012)

Expresado en miles de USD

Cuentas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos Tributarios	976	1.548	3.623	3.088	3.650	4.136	4.777	4.298	5.527	6.174	2.904	3.294	4.147
No Tributarios	6.054	6.322	16.296	12.385	20.091	22.515	29.336	38.190	51.796	60.234	59.522	53.800	54.262
Ingresos Petroleros	0	0	90	1.004	32	1.877	298	329	338	308	0	0	0
Ingresos de Capital	90	459	256	293	1.028	101	491	89	5	423	811	724	1.996
Transferencias	84.702	138.682	190.297	260.162	286.280	288.379	371.821	476.521	695.142	571.669	725.030	802.819	755.589
TOTAL INGRESOS	91.822	147.011	210.563	276.933	311.081	317.009	406.723	519.426	752.807	638.809	788.267	860.637	815.997

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

ANEXO 3

Evolución del gasto de los GAD's provinciales (2000 -2012). Expresado en miles de USD

Expresado en millones de USD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gastos corrientes	36,10	59,64	104,16	100,12	152,41	155,97	74,50	84,01	111,46	108,96	121,35	133,28	122,47
Remuneraciones	17,35	32,62	46,18	52,17	77,89	81,33	37,67	39,48	48,28	52,67	59,96	63,54	70,80
Aportaciones al IESS	0,75	1,52	2,06	2,47	3,70	4,34	2,19	3,21	4,98	7,07	8,40	8,10	3,02
Bienes y servicios	12,11	19,61	48,73	37,73	58,37	58,40	22,68	28,77	29,40	26,57	23,62	26,55	20,34
Intereses	4,53	3,58	4,76	4,69	7,50	5,98	6,22	6,82	12,07	15,63	20,98	25,08	20,08
Transferencias	1,36	2,30	2,43	3,07	4,95	5,93	5,74	5,73	16,73	7,03	8,38	10,01	8,22
Gastos de Capital	43,19	62,43	122,19	164,39	168,84	132,00	315,72	374,42	514,74	754,26	673,80	726,10	669,21
FBKF	38,13	56,50	107,33	148,78	146,09	121,48	292,64	344,37	470,62	658,36	581,91	627,61	616,76
Activos de larga duración	4,86	5,79	12,36	10,32	10,57	7,02	13,94	16,56	23,77	64,03	43,77	49,59	44,38
Otros	0,02	0,12	1,25	1,19	8,84	0,54	1,55	0,76	1,01	1,40	1,49	7,60	6,41
Transferencias	0,18	0,02	1,25	4,10	3,34	2,96	7,60	12,73	19,35	30,47	46,64	41,30	1,66
TOTAL GASTOS	79,28	122,06	226,35	264,51	321,24	287,96	390,23	458,42	626,20	863,23	795,14	859,38	791,67

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes

ANEXO 4

Cálculo del Esfuerzo Fiscal del GAD de Carchi e Imbabura

Año 2011											B1	-4,09	B0	2,57	MIN	-2,95
Provincia	POBLACIÓN TOTAL (miles)			INGRESOS PROPIOS (millones)			NBI	INGRESO PROPIO PER CÁPITA			PROMEDIO DEL INGRESO PROPIO PER CÁPITA	PROMEDIO DEL INGRESO PROPIO PER CÁPITA	PROPIO ESTIMADO PER CÁPITA	RESIDUO	Z	
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2009	2007	2008	2009						
CARCHI	166,12	167,93	169,88	0,20	0,24	0,33	0,28	1,23	1,40	1,92	1,52	0,42	1,41	-0,99	1,96	
IMBABURA	397,70	406,32	414,45	0,91	1,02	1,21	0,31	2,30	2,52	2,92	2,58	0,95	1,31	-0,37	2,58	
Año 2012											B1	-3,76	B0	3,67	MIN	-2,80
Provincia	POBLACIÓN TOTAL			INGRESOS PROPIOS			NBI	INGRESO PROPIO PER CÁPITA			PROMEDIO DEL INGRESO PROPIO PER CÁPITA	PROMEDIO DEL INGRESO PROPIO PER CÁPITA	PROPIO ESTIMADO PER CÁPITA	RESIDUO	Z	
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2010	2008	2009	2010						
CARCHI	167,93	169,88	164,52	0,24	0,33	0,34	0,57	1,40	1,92	2,09	1,80	0,5893	1,55	-0,96	1,84	
IMBABURA	406,32	414,45	398,24	1,02	1,21	1,07	0,54	2,52	2,92	2,67	2,70	0,9945	1,65	-0,66	2,14	
Año 2013											B1	-4,14	B0	3,76	MIN	-2,13
Provincia	POBLACIÓN TOTAL			INGRESOS PROPIOS			NBI	INGRESO PROPIO PER CÁPITA			PROMEDIO DEL INGRESO PROPIO PER CÁPITA	PROMEDIO DEL INGRESO PROPIO PER CÁPITA	PROPIO ESTIMADO PER CÁPITA	RESIDUO	Z	
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2011	2009	2010	2011						
CARCHI	169,88	171,75	173,41	0,33	0,34	0,25	0,53	1,92	2,00	1,47	1,80	0,5856	1,57	-0,99	1,14	
IMBABURA	414,45	413,66	419,92	1,21	1,07	0,92	0,51	2,92	2,58	2,19	2,56	0,9395	1,67	-0,73	1,40	

Fuente: Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: Luis Antonio Cifuentes