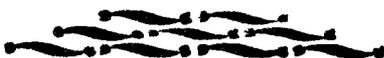


AKI

ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL

Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas
Economía y Gestión Empresarial



TESIS DE GRADO PREVIA A LA OBTENCION DEL
TITULO DE ECONOMISTA, CON MENCION EN
GESTION EMPRESARIAL, ESPECIALIZACION FINANZAS

DESCENTRALIZACION ALTERNATIVA DE CAMBIO

Presentada por: Octavio José Arízaga Icaza
José Arturo Baño Jácome
Fabián Arturo Soriano Idrovo

Director de Tesis: Econ. Jorge Enrique Ayala Romero



CIB

D-21205



Guayaquil - Ecuador

2000

A mi familia

Octavio José

A mis padres y tíos

José Arturo

A Dios y mi familia

Fabián Arturo

AGRADECIMIENTOS

- . A nuestras familias, por el apoyo y confianza que nos brindaron durante el desarrollo del presente trabajo y siempre.
- A nuestro Director de Tesis, Econ. Jorge Enrique Ayala Romero, por la ayuda intelectual y material recibida directamente para el trabajo.
- A nuestros directivos y profesores, por su tiempo y generosidad para compartimos sus conocimientos.
- . A todas las personas e instituciones que, de una u otra forma, colaboraron con los autores en la elaboración de la presente tesis.

TRIBUNAL DE GRADUACIÓN

Ing. Omar Maluk Salem

DIRECTOR DEL ICHE

Econ. Jorge Ayala Romero

DIRECTOR DE TESIS

Econ. Manuel González Astudillo

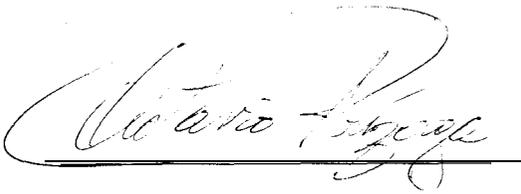
VOCAL

Econ. Leonardo Estrada Aguilar

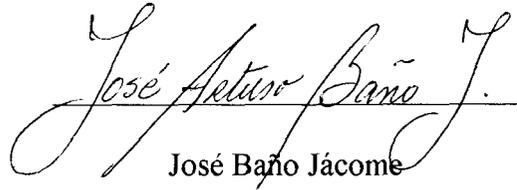
VOCAL

DECLARACIÓN EXPRESA

“La responsabilidad del contenido de esta Tesis de Grado nos corresponde exclusivamente;
y el patrimonio intelectual de la misma a la Escuela Superior Politécnica del Litoral”



Octavio Arízaga Icaza



José Baño Jácome

Fabián Soriano Idrovo

PRÓLOGO

“Descentralización: Alternativa de Cambio” es el resultado de varios meses de investigación, recopilación y análisis por parte de los autores y trata sobre de uno de los temas más actuales y de mayor polémica en el país: la descentralización política, administrativa y fiscal del Estado ecuatoriano.

La corriente oficial ha recogido el pedido de la mayoría y, dentro de la reforma del Estado que se propone para el Ecuador, se va perfilando la propuesta de las así llamadas autonomías provinciales. Se ha abierto un debate en torno al asunto, que le hace bien al país y al proceso de reformas. En ese marco, este trabajo pretende ser, tal como lo indica su título, una alternativa de cambio, un aporte al conocimiento de las opciones, con sus ventajas e inconvenientes.

Durante su desarrollo se fueron salvando obstáculos que se presentaron sobre la marcha. Parte de la información más necesaria no es de fácil acceso, se encuentra incompleta o simplemente no existe. El tiempo, que es el recurso más valioso, también es muy escaso. Finalmente, los autores debieron desplazarse a la capital del país en pos de datos y cifras que sólo allí se obtuvieron.

La introducción al tema y a la tesis se presenta en el primer capítulo. En este capítulo se busca en la historia del Ecuador y de América Latina los inicios del centralismo que hasta hoy continúa. Adicionalmente se presentan datos estadísticos de las finanzas públicas de América Latina y de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que son relevantes para el tema, así como las tendencias más recientes.

En el segundo capítulo se hace una recopilación de los elementos de la teoría económica que se necesita conocer a fin de estar en capacidad de evaluar los cambios y propuestas que la descentralización del Estado requiere. En especial se revisa el papel del Estado como proveedor y regulador de los servicios públicos.

La situación socioeconómica del Ecuador se encuentra en el tercer capítulo. En él se analiza la situación fiscal, algunos motivos de su deterioro y, sobre todo, la situación actual de los servicios públicos en el país, que se presentan en cifras y gráficos.

El cuarto capítulo está dedicado a las alternativas de cambio ante la situación evidenciada y entra al análisis en concreto de la opción que representa la descentralización del Estado. Se hace el contraste de esta última frente a otras significativas, como las autonomías y el sistema federal.

Los detalles de las reformas que se requieren y las ventajas que conlleva la descentralización del Estado en los ámbitos político, administrativo y fiscal son materia de revisión y análisis en el quinto capítulo.

Finalmente, luego de las conclusiones y recomendaciones de la tesis, se encuentra una selección de tablas y datos a los que el lector puede referirse a fin de obtener una visión más amplia de los temas referidos.

Este estudio pretende constituir apenas un pequeño aporte al debate que se ha ampliado sobre el tema. Se espera, además, que contribuya al conocimiento de profesionales y estudiantes de pregrado con interés en el mismo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN		1
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA		1
HIPÓTESIS		2
OBJETIVOS		3
<i>General</i>		3
<i>Específicos</i>		3
METODOLOGÍA		4
1 ORIGEN DEL CENTRALISMO Y TENDENCIAS DESCENTRALIZADORAS		6
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CENTRALISMO EN AMÉRICA LATINA
1.2 CENTRALISMO EN EL ECUADOR		11
1.3 TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA: ¿QUÉ DICEN LAS CIFRAS?		19
2 MARCO TEÓRICO: EL PAPEL DEL ESTADO	*	30
2.1 EFICIENCIA DE LOS MERCADOS		30
2.2 LA EFICIENCIA EN EL SENTIDO DE PARETO		31
2.3 FALLOS DE LOS MERCADOS		34
2.3.1 <i>Fallo de La competencia</i>		34
2.3.1.1 Monopolio natural		34
2.3.2 <i>Externalidades</i>		36
2.3.2.1 Producción de bienes que generan externalidades negativas		38
2.3.2.2 Producción de bienes que generan externalidades positivas		39

2.3.2.3	Remedios públicos para resolver las externalidades	40
2.4	BIENES PÚBLICOS	44
2.4.1	<i>Bien público puro</i>	44
2.4.2	<i>Bien público impuro..</i>	46
2.5	EL ESTADO: PROVEEDOR Y REGULADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS	48
2.5.1	<i>El papel del Estado.</i>	48
2.5.2	<i>Formas de regulación</i>	51
2.5.3	<i>La calidad de los servicios públicos</i>	53
2.5.4	<i>Necesidad de infraestructura</i>	55
2.5.5	<i>Participación del sector privado en el área de infraestructura</i>	57
2.5.6	<i>Tarifas</i>	59
2.5.7	<i>Servicios públicos y desarrollo económico</i>	61
3	SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL ECUADOR	66
3.1	ESTRUCTURA FISCAL DEL ECUADOR	66
3.2	INGRESOS PETROLEROS	68
3.3	DEUDA EXTERNA	70
3.4	SERVICIOS PÚBLICOS	72
3.4.1	<i>Salud y saneamiento ambiental.</i>	74
3.4.1.1	Saneamiento ambiental	76
3.4.1.2	Gasto público en salud	80
3.4.2	<i>Educación..</i>	81
3.4.3	<i>Telefonía y energía eléctrica.</i>	84
4	ALTERNATIVAS DE CAMBIO	87
4.1	CENTRALISMO y DESCENTRALIZACIÓN	87
4.2	DESCONCENTRACIÓN	90
4.3	AUTONOMÍA	91

4.3.1	<i>Falencias en el ámbito administrativo y político</i>	93
4.3.2	<i>Falencias en el ámbito macroeconómico y fiscal</i>	94
4.4	SISTEMA FEDERAL	96
4.5	DESCENTRALIZACIÓN	100
4.5.1	<i>Definición</i>	102
4.5.1.1	Función de asignación	104
4.5.1.2	Función de distribución	105
4.5.1.3	Función de estabilización.....	105
4.5.2	<i>Transferencia de funciones</i>	106
4.5.3	<i>Características de la descentralización</i>	107
4.5.4	<i>Beneficios y problemas de la descentralización</i>	108
4.5.4.1	Beneficios.....	108
4.5.4.2	Problemas	111
5	DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y FISCAL	115
5.1	DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. . . .	115
5.1.1	<i>Participación ciudadana en el Ecuador</i>	117
5.1.2	<i>Consideraciones teóricas acerca del sistema democrático y la participación ciudadana</i>	120
5.1.3	<i>Participación ciudadana y sistemas electorales</i>	126
5.1.4	<i>Participación ciudadana y óptimo de Pareto</i>	130
5.2	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	133
5.2.1	<i>Los bienes públicos locales y el modelo de Tiebout</i>	133
5.2.2	<i>Distribución de competencias</i>	136
5.2.3	<i>Descripción de asignación de competencias en materia de funciones en el Ecuador</i>	141
5.2.4	<i>El municipio y los servicios públicos</i>	144
5.2.4.1	El municipio como proveedor.....	145

5.2.4.2	El municipio como regulador	145
5.2.4.3	El municipio como colaborador	146
5.3	DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	146
5.3.1	<i>La distribución de los impuestos</i>	147
5.3.2	<i>Administración Tributaria en el Ecuador</i>	153
5.3.3	<i>Política macroeconómica</i>	157
5.3.4	<i>Las transferencias intergubernamentales</i>	161
5.3.5	<i>Transferencias a los gobiernos seccionales</i>	165
5.3.6	<i>Indicadores fiscales de las finanzas públicas de los gobiernos seccionales</i>	172
5.3.7	<i>Equilibrio fiscal</i>	176
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		178
CONCLUSIONES		178
RECOMENDACIONES		18-t
1)	<i>En lo político</i>	184
2)	<i>En lo administrativo</i>	185
3)	<i>En lo fiscal</i>	187
ANEXOS		193
BIBLIOGRAFÍA		217

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1 INGRESOS LOCALES / INGRESOS GENERALES	22
1.2 GASTOS LOCALES / GASTOS GENERALES	23
1.3 GASTO SUBNACIONAL Y PIB (1997)	25
1.4 GASTO SUBNACIONAL Y POBLACIÓN (1997)	26
1.5 GASTO SUBNACIONAL Y EXTENSIÓN GEOGRÁFICA (1997).....	27
1.6 GASTO SUBNACIONAL / GASTO GENERAL (1997)	28
1.7 GASTO LOCAL / GASTO SUBNACIONAL (1997)	29
2.1 LA CURVA DE POSIBILIDADES DE UTILIDAD Y EL ÓPTIMO DE PARETO.....	32
2.2 MONOPOLIO NATURAL	35
2.3 LA PRODUCCIÓN EFICIENTE DE UN BIEN QUE GENERA EXTERNALIDADES NEGATIVAS	38
2.4 LA PRODUCCIÓN EFICIENTE DE UN BIEN QUE GENERA EXTERNALIDADES POSITIVAS.....	39
2.5 EL EQUILIBRIO DEL MERCADO CON Y SIN MULTAS	41
2.6 EL EQUILIBRIO DEL MERCADO CON Y SIN SUBVENCIONES.....	42
2.7 LA CURVA DE DEMANDA AGREGADA DE BIENES PÚBLICOS.. ..	47
2.8 EL MODELO DEL ESTADO GARANTE, EDUCADOR Y SOLIDARIO: EL CONSUMIDOR COMO CIUDADANO	51
2.9 CÍRCULO VICIOSO DEL DETERIORO	63
2.10 CÍRCULO VIRTUOSO DEL DESARROLLO	64
3.1 INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO	69
3.2 EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA.....	70

3.3 DEUDA PÚBLICA Y GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.....	71
3.4 CAMAS HOSPITALARIAS POR CADA 10.000 HABITANTES.....	75
3.5 AGUA ENTUBADA POR RED PÚBLICA DENTRO DE LA VIVIENDA EN 1998 . . .	77
3.6 SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS.....	78
3.7 SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA.....	78
3.8 EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN SANIDAD COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL.....	80
3.9 TASA DE ANALFABETISMO.....	82
3.10 GASTOS EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL.....	84
3.11 SERVICIO DE TELEFONÍA Y ENERGÍA ELÉCTRICA (1998).....	85
5.1 NÚMERO DE PAISES EN QUE LOS ALCALDES SON ELEGIDOS POR LA POBLACIÓN.....	117
5.2 COSTOS DE TRANSACCIÓN Y EXTERNALIDADES VS. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	121
5.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA VS. SISTEMA ELECTORAL.....	131
5.4 ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN POR ACTIVIDAD (PORPAÍSES).....	138
5.5 ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN POR ACTIVIDAD.....*	139
5.6 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) vs. ÍNDICE DE DESCENTRALIZACIÓN POR ACTIVIDAD (IDA).....	144
5.7 RECAUDACIONES TRIBUTARIAS (1999).....	155
5.8 RECAUDACIONES TRIBUTARIAS POR PROVINCIAS, COMO PORCENTAJE DEL TOTAL (1999).....	156
5.9 TRIBUTACIÓN PER CÁPITA.....	157
5.10 TRANSFERENCIAS A LAS PROVINCIAS (1999).....	166
5.11 ÍNDICE CONTRIBUTIVO.....	168

ÍNDICE DE CUADROS

3.1	ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO.....	67
3.2	RENDIMIENTO GENERAL EN LAS PRUEBAS DE EVALUACIÓN DE MATEMÁTICAS Y CASTELLANO, POR PAÍSES (% DE ALUMNOS DE CUARTO GRADO)	83
5.1	PREFERENCIAS DE LOS ELECTORES.....	122
5.2	TIPOS DE ELECCIÓN.....	127
5.3	TIPOS DE IMPUESTOS EN DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO.....	152
5.4	PRUEBA ECONOMÉTRICA 1.....	169
5.5	PRUEBA ECONOMÉTRICA 2.....	170
5.6	PRUEBA ECONOMÉTRICA 3.....	171
5.7	INDICADORES FISCALES (1997).....	174
A	ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES	191
B	ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUTOS	192
ANEXO 1	ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	193
ANEXO 2.1	INGRESOS PÚBLICOS (1990)	195
ANEXO 2.2	EGRESOS PÚBLICOS (1990).....	196
ANEXO 2.3	INGRESOS PÚBLICOS (1997)	197
ANEXO 2.4	EGRESOS PÚBLICOS (1997).....	198
ANEXO 2.5	TAMAÑO DEL PAÍS (1997).....	199
ANEXO 3	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	200
ANEXO 4	CAMAS EN ESTABLECIMIENTOS DE SALUD	201
ANEXO 5	EGRESOS POR SECTOR COMO PORCENTAJE DEL GASTO.....	202

ANEXO 6	FORMA DE ELECCIÓN DE LOS ALCALDES	203
ANEXO 7.1	ASIGNACIÓN DE GASTOS A NIVEL DE GOBIERNO NACIONAL, INTERMEDIO Y MUNICIPAL, 1996	204
ANEXO 7.2	ÍNDICE DE DESARROLLO POR ACTIVIDAD	205
ANEXO 8.1	RESUMEN DE LA RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS, PERÍODO 1993 ~ 1999	206
ANEXO 8.2	RECAUDACIÓN NETA DE LAS RENTAS INTERNAS QUE ADMINISTRA EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS	208
ANEXO 8.3	TRIBUTACIÓN PER CÁPITA	209
ANEXO 8.4	TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS SECCIONALES POR LEYES	210
ANEXO 8.5	ÍNDICE CONTRIBUTIVO	211
ANEXO 9.1	CUADRO DE RESUMEN DE INGRESOS Y GASTOS	212
ANEXO 9.2	VARIABLES DE LA TIPOLOGÍA UTILIZADA PARA EL ESTUDIO	213
ANEXO 10	MAPEO DE BASE LEGAL DE GOBIERNOS SECCIONALES	214

INTRODUCCIÓN

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La provisión de servicios públicos por parte del Estado ecuatoriano ha venido sufriendo un continuo deterioro debido, principalmente, a la mala gestión que realizan las empresas públicas encargadas de proveerlos. Factores como la concentración del poder de decisión en la sede del gobierno o, dicho de otra manera, el distanciamiento existente entre los electores y los tomadores de decisiones, desembocan en la falta de atención por parte de las autoridades pertinentes a las necesidades básicas de la población. A esto se suma la falta de recursos del gobierno central para resolver dichas necesidades, debido a que gran parte del presupuesto del Estado se destina al pago de deuda, lo cual ahonda aún más el problema. Consecuencias directas son el analfabetismo, la falta de agua potable, la deficiencia en el sistema de salud, etc., tal como lo demostró el Banco Mundial al establecer que, a mediados de la década del 90, la pobreza medida según el método de las necesidades básicas insatisfechas alcanzaba el 59% a nivel nacional, el 42% en las ciudades y el 84% en las zonas rurales.

Se ha expresado en pocas palabras un fenómeno conocido con el nombre de *centralismo*, que como ya se indicó se interpreta como la concentración del poder de decisión, de las

más variadas materias y tópicos, en el gobierno central, y la consiguiente falta de autogestión y transferencia de responsabilidades a los gobiernos seccionales, provinciales y regionales.

Lo referido anteriormente ha generado un desencanto notorio referente al papel del sector público, que se ha ido acentuando en los últimos tiempos, formándose diversos argumentos y puntos de vista que apoyan la idea de que la privatización y la descentralización inducen a una mayor eficiencia del sector público en cuanto a satisfacer las verdaderas necesidades de la población. El descontento ciudadano fue llevado incluso a las urnas a través de la consulta popular realizada el 23 de enero del presente año en la provincia del Guayas, y que terminó con un respaldo mayoritario al sistema de autonomías, que es a su vez una alternativa para lograr el cambio tan anhelado. Este se constituyó en un primer impulso para que otras provincias se manifiesten por un cambio similar. Cabe indicar que la mayor parte de los votantes, en muchos casos, desconocía el significado de una autonomía e incluso si es que ésta era la única alternativa existente; sin embargo, se mostraron a favor de ella sólo porque buscaban un cambio para el país.

HIPÓTESIS

- 1) La descentralización incrementa la participación ciudadana.
- 2) El incremento de la participación ciudadana, aumenta la eficiencia de la administración pública.

- 3) La descentralización sustenta un desarrollo armónico y sostenible para cada provincia y obliga a ser más eficiente tanto a los proveedores de los servicios públicos como a los recaudadores de impuestos.

OBJETIVOS

GENERAL

Demostrar que se requiere un cambio en el sistema actual vigente en el Ecuador (modelo centralista) y que dicho cambio, debido a las características y al entorno del país, debe darse mediante la aplicación del modelo de descentralización como vía para mejorar la provisión de los servicios públicos y lograr la implantación de un verdadero sistema democrático que conlleve al acercamiento entre los votantes y los tomadores de decisiones.

ESPECÍFICOS

- . Analizar la eficiencia del gobierno central en la provisión de los servicios básicos tales como salud, educación, energía eléctrica, distribución de agua potable, etc.
- Presentar el sistema de Descentralización como alternativa de cambio, que permita mejorar la eficiencia en la distribución de los servicios básicos proveídos por el Estado ecuatoriano; así como, una mejor administración de los recursos del país.

- Analizar las ventajas y desventajas del mecanismo propuesto para poder determinar, en base a lo estudiado, su factibilidad de aplicación en el Ecuador.
- Presentar recomendaciones adecuadas con la finalidad de que mediante la aplicación efectiva de la descentralización como mecanismo de cambio en lo administrativo, político y fiscal se mejoren las condiciones actuales en la administración de competencias, provisión de los servicios básicos, recaudación de impuestos y participación ciudadana.

METODOLOGÍA

La metodología a aplicarse en la elaboración del trabajo propuesto abarca un proceso deductivo que va desde la identificación del problema (el cual comprende la insatisfacción existente en los ciudadanos ante la provisión de servicios básicos por parte del Estado, provocado básicamente por el distanciamiento existente entre los tomadores de decisiones y el elector) hasta la búsqueda de una solución al mismo mediante la aplicación del sistema de descentralización como alternativa de cambio en las áreas política, administrativa y fiscal.

El método deductivo en su aplicación sigue los siguientes pasos: Identificación del problema, comprensión del mismo y demostración¹; razón por la cual, una vez identificado

¹ Leiva Zea Francisco, Nociones de Metodología de Investigación Científica. Tercera Edición.

el problema general, se procede a su comprensión; lo cual contemplará la descripción² de la situación actual del Ecuador en lo referente a la provisión de servicios públicos, tales como: salud, educación, telefonía, agua potable y energía eléctrica, utilizando para ello datos estadísticos y fuentes bibliográficas, los mismos que conllevarán a la confirmación de la existencia de una deficiencia en la provisión de los servicios antes mencionados.

Luego, una vez conocida la dimensión del problema, se procede a analizar las ventajas y desventajas que implicaría la aplicación del sistema de descentralización en la economía ecuatoriana como solución al mismo y de cuyo análisis se desprenderán las correspondientes conclusiones y recomendaciones en búsqueda de un mayor bienestar en la forma de vida de los ciudadanos y mejor aprovechamiento de los recursos del Ecuador como un todo.

Adicionalmente, se presentará un marco teórico que comprenderá la explicación detallada y amplificada de la terminología económica utilizada en la elaboración de la presente propuesta, el mismo que facilitará al lector la mejor comprensión de la misma. Conjuntamente con el marco teórico se ha considerado oportuno incluir un capítulo introductorio, el cual tiene como finalidad dar a conocer de manera general la forma cómo el centralismo y la descentralización han evolucionado en los últimos años y cuáles son sus tendencias; hecho que se logrará mediante la aplicación de diversos índices en países seleccionados para el estudio.

² El método descriptivo está definido como la observación actual de hechos, fenómenos y casos. No se limita a la simple recolección y **tabulación** de datos, sino que procura la interpretación racional y el análisis **objetivo** de los mismos con alguna **finalidad** establecida previamente.

1 **ORIGEN DEL CENTRALISMO Y TENDENCIAS DESCENTRALIZADORAS**

Antes de entrar a la revisión de los procesos de descentralización, se considera relevante y necesario revisar dónde y cómo se origina el centralismo en América Latina y el Ecuador, y por qué ha derivado en un problema para la sociedad. Igualmente se verá la situación actual del Ecuador y algunos otros países en este tema.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CENTRALISMO EN AMÉRICA LATINA

Los antecedentes de la tradición centralista de América Latina deben buscarse a partir de las circunstancias y organizaciones predominantes en la época del descubrimiento y colonización de América.

La característica del feudalismo en Europa, particularmente en la península ibérica, durante su auge, entre los siglos VII y XIII, vino dada, según Véliz (1980), “por la transformación, a menudo por delegación gradual y funcional de poder, de deberes públicos en obligaciones privadas, formalizadas a través de la tenencia de un feudo”.

Así se debilitó y descentralizó el poder de la monarquía central frente a una nobleza que iba adquiriendo solvencia económica y social. Este fue el mecanismo que se encontró para mantener el poder y la investidura de la monarquía, satisfaciendo las

aspiraciones de la nobleza, que pasó de ser considerada una amenaza usurpadora y desestabilizante por el rey a convertirse en intermediario eficaz entre súbditos y soberanos.

Pero en el contexto de la transformación de Europa de los siglos XII al XV, los monarcas van adquiriendo el poder suficiente, especialmente militar, para imponer su mandato y prescindir de estos “intermediarios feudales”. Así se concibe el ocaso del feudalismo y el fortalecimiento de las monarquías, que adquieren un carácter centralista y absoluto. Este es el marco en el que ocurre el descubrimiento y colonización de América.

A finales del siglo XV, ya en la época de Fernando e Isabel, los reyes católicos, el reino de Castilla constituía la monarquía más fuertemente centralizada de su tiempo. Manteniendo esta característica, que compartía en menor grado con la monarquía de Portugal, es como fue capaz de controlar toda la estructura de lo que llegó a llamarse “la primera potencia mundial”, que incluía a la propia España y sus territorios de ultramar’.

Para entonces, las organizaciones feudales de Europa habían prácticamente desaparecido. Por este hecho, la etapa feudal que se dio en el desarrollo de la sociedad europea del Medioevo fue obviada en la integración de las colonias americanas a las coronas europeas. Sin embargo, existieron otras formas de

explotación, tales como las encomiendas y las mitas, sin llegar a completar una figura feudal, en el sentido europeo.

De hecho, el centralismo castellano se reflejó hasta en las ciudades que se fundaron en sus territorios. Mientras que en lo que hoy es Estados Unidos, que fue colonizado por los ingleses, los asentamientos se establecían con un sentido pragmático donde y cuando se las necesitara, en la América castellana las ciudades debían ser fundadas siguiendo estrictos requisitos de formalidad, con el ritual y la solemnidad debidos. Toda la normativa dispersa en torno a la fundación de ciudades en la España del siglo XVI se codificó en la *Instrucción* de 1573, bajo la personal supervisión de Felipe II⁴.

Con el tiempo, se hizo evidente una indiferencia pública sobre los asuntos de las colonias americanas. Por este motivo, criollos fueron reclutados para ocupar cargos administrativos al servicio de la corona en América, antes destinados para españoles. Sin embargo, durante el siglo XVIII, la dinastía de los borbones⁵ implementa algunas reformas, relegando paulatinamente de sus cargos a los criollos y sustituyéndolos por españoles enviados del continente europeo, lo cual contribuyó a fortalecer el poder central de la monarquía sobre sus dominios.

³ Hacia 1780, los territorios de ultramar de España incluían los que hoy corresponden a los países de América Central, México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Uruguay, Paraguay, y parte de Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina.

⁴ Rey de España de 1556 a 1598.

⁵ Linaje que ha dado varios reyes a España desde Felipe V (1683 - 1746)

Por su parte, dado que en las primeras expediciones al Brasil no hubo buenos resultados en cuanto a riquezas encontradas, Dom João, monarca de Portugal, concesionó las doce capitanías en que dividió sus territorios americanos, desde la boca del Amazonas hasta el Cabo São Vicente. Dichos territorios americanos se dedicaron posteriormente al cultivo de la caña de azúcar y prosperaron. Adicionalmente se encontró oro y diamantes en la región de Minas Gerais. Gracias a lo anterior cambió la perspectiva con la que la corona portuguesa veía sus colonias americanas.

Ante el panorama que se presenta, el marqués de Pombal, encargado del gobierno de Brasil en la segunda mitad del siglo XVIII, llevó a cabo varias reformas profundas que tienen por objeto recentralizar el gobierno y la administración de las colonias portuguesas, y recuperar para el monarca el pleno dominio y supremacía en dichas tierras. Este proceso *se* conoció como *recentralización pombalina*.

Las guerras de la Independencia, a inicios del siglo XIX, rompieron el lazo que unía a las colonias españolas con la corona, pero no cambiaron el modelo administrativo tradicionalmente centralista que imperaba. Los criollos encargados en asuntos civiles y administrativos se encargaron de mantenerlo, a la par que fracasaban las intenciones liberales y federativas a los pocos años de ensayadas. La revolución no llegó a romper una estructura y tradición enraizada desde hacía siglos. En este marco transcurre la vida de las nacientes repúblicas.

En ausencia del control y dominio españoles, surgieron en estas repúblicas latinoamericanas los caudillos que, con el afán de consolidar y perpetuar la posición de las élites ostentadoras del poder político y económico en la región, continuaron un modelo administrativo centralista que además de necesario era deseable para sus intereses. Y así se mantuvo de esa manera como parte de la cultura política de los pueblos emancipados.

Posteriormente, llegó la industrialización a la región, que se llevó a cabo de manera acelerada durante la primera mitad del siglo XX hasta alcanzar niveles modestos en la década de 1960, normalmente para suplir el grueso de la demanda local de artículos básicos y como respuesta a las necesidades de la clase exportadora. Sin embargo, el estado central ha manejado y controlado la mayor parte de la iniciativa y desarrollo industrial. Al respecto, Véliz (1980) indica:

De entre las principales industrias de la zona, pocas hubieran existido en ausencia de estas iniciativas estatales. Las refinerías de petróleo y carburantes de México, Chile y Argentina, el acero de Chile y Brasil, la electricidad en casi todos los países, así como algunas empresas bancarias y del transporte, las pesquerías e iniciativas tecnológicamente complejas en la agricultura y la minería, todos ellos deben mucho o todo a tales iniciativas.

En la década de 1970, una ola de militarismo recorrió la región, donde los regímenes civiles democráticos en gran parte fueron reemplazados por dictaduras autoritarias, en su mayoría militares, con su característica centralista. Lo anterior constituyó un cambio en el orden democrático, que tiene su origen en las crisis

económicas ocurridas a raíz de la Gran Depresión⁶ y las Guerras Mundiales, y que nunca fueron del todo superadas. En este marco, se fortaleció la idea del Estado centralista que se sustentó en las bondades de la recuperación económica que se dio durante este período.

Pero la continuación de esos modelos e instituciones hasta años recientes ha conspirado con la mala provisión de bienes y servicios públicos (infra 2.4) a la población, lo cual es incompatible con las aspiraciones de crecimiento, desarrollo, participación y bienestar de las sociedades latinoamericanas. Este último punto en combinación con el ambiente de redemocratización en el que se haya inmersa la región actualmente son los que permiten que el tema de lo local versus lo central tome fuerza e importancia en la agenda regional.

1.2 CENTRALISMO EN EL ECUADOR

Para hablar de centralismo en el Ecuador es necesario remontarse a la época en que ocurrió la transición del imperio incásico a la conquista española, a inicios del siglo XVI. Luego de la dominación de los pueblos nativos de la sierra ecuatoriana por parte de los incas, éstos se encontraban en el proceso de consolidación de la estructura de poder en los territorios anexados cuando ocurrió la invasión, conquista y colonización española, que se vio facilitada por este motivo. De la manera que se dieron los acontecimientos, desde el punto de vista de los pueblos

⁶ Hundimiento de los precios, quiebras e insolvencias, recesión continuada y creciente de las relaciones económicas mundiales

conquistados por los incas se podría afirmar que sólo se trató de un traspaso del dominio inca al dominio español. Sin embargo, los españoles tuvieron dificultades para dominar a los pueblos que no formaban parte del imperio inca.

Ocurrida la conquista española, transcurrieron tres siglos de coloniaje de las tierras ecuatorianas. En la Audiencia de Quito, así como en los demás virreinos, capitanías y audiencias españolas, el modelo de dominación evidenciaba una fuerte jerarquización del poder, que reservaba para el monarca y las instituciones establecidas todas las decisiones políticas, de los más variados tópicos y ámbitos. Con estos antecedentes se desarrollan las guerras de independencia, a inicios del siglo XIX.

Cabe indicar que luego del fallido intento independentista del 10 de agosto de 1809, que se conoce como el Primer Grito de Independencia, se reestableció un gobierno bajo control español, luego de la capitulación de la Junta Suprema de Gobierno, setenta y cinco días después de la proclamación del 10 de agosto.

El 9 de octubre de 1820 se proclamó la Independencia de Guayaquil. Tras accidentados acontecimientos, se constituyó la Junta de Gobierno, el 8 de noviembre del mismo año. Cabe anotar que todos los pueblos de la provincia de Guayaquil, que en esa época era muy extensa, habían proclamado también su

Independencia. El 3 de noviembre, José María Vázquez Noboa la proclamó en Cuenca, colocándola bajo la protección de Guayaquil.

Esta Junta de Gobierno tuvo que afrontar la liberación de Quito y toda la Sierra del centro y del norte del país del dominio español, y el destino político-nacional de la provincia, en la que hubo tres opciones: un país con los límites territoriales de la Audiencia de Quito, la anexión a Colombia, o la anexión al Perú.

Luego de la llegada del Gral. Antonio José de Sucre se firma un Convenio, el 15 de mayo de 1821, en el cual la Junta Superior de Guayaquil declara a la provincia bajo los auspicios y la protección de la República de Colombia. Así, el ejército libertador parte desde Guayaquil en pos del ejército realista, al que finalmente enfrenta y vence el 24 de mayo de 1822, en las faldas del volcán Pichincha, proclamando de esta manera la Independencia de los españoles. El 29 de mayo de 1822, en Cabildo Abierto, Quito se declaró parte de Colombia. Esta unión, junto con la del Estado venezolano, da origen a la Gran Colombia.

Sin embargo, el 13 de mayo de 1830, se reunió en la Universidad de Quito lo que se llamó una Junta de Notables que proclamó la separación del Distrito del Sur de la Gran Colombia. El 19 de mayo, Guayaquil adhirió y el 20, Cuenca. Se reunieron así los tres grandes departamentos históricos de la Audiencia. El Congreso fue convocado para el 10 de agosto de 1830, pero recién se reunió el 14 en Riobamba. La promulgación de la Constitución se hizo el 23 de septiembre.

Todo indica que la Independencia, en su momento, significó apenas un acercamiento del poder hasta instancias relativamente más cercanas a los intereses de los habitantes de las tierras emancipadas, sin constituir un cambio en el modelo de administración que se aplicó, es decir, centralizado. Es más, reduciéndose el factor distancia, que antes había sido una causa de descentralización, volvióse la administración de la naciente República del Ecuador más centralizada.

Ahora bien, Marco A. Guzmán C. invita a evaluar los hechos en su contexto histórico a fin de obtener los elementos que permitan emitir un juicio. Este autor recuerda la necesidad de concentrar las decisiones administrativas como medio de mantener la unidad de la nación ante corrientes de desintegración y secesionismo que la recorrían en los albores de la república y en los años siguientes.

Vale en este punto mencionar el análisis que el Dr. Osvaldo Hurtado hace en la introducción de la obra *Descentralización y Gobiernos Municipales*:

Del mismo modo que la Independencia no cambió las estructuras económico-sociales coloniales, tampoco modificó la organización administrativa que heredó. Si bien las instituciones monárquicas fueron reemplazadas por las republicanas, nada fue alterado en cuanto a la concentración de la autoridad en el Presidente de la República y en las oficinas de los ministerios de Estado.

De igual manera, Guzmán, en su obra *Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías (2000)*, menciona:

Al inicio de la República, hubo Constituciones acentuadamente descentralizadoras, al punto de lucir casi localistas, en materia administrativa, como ocurría con las de 1845, 1850, 1859; y otras demasiado centralistas, como las de 1843 ó 1869. Apenas en las Cartas Políticas de 1876 y de 1884 se llega a un equilibrio entre estas fluctuantes posiciones centralistas y federalistas.

En 1834, a pocos años de establecida la República, estalló la primera crisis, luego de concluido el primer período presidencial del Gral. Juan José Flores, cuando el Departamento de Cuenca amenaza con desvincularse del Ecuador bajo la sombra de José Félix Valdivieso, quien sirviera como Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores durante los tres primeros años de su administración.

La mayor de las crisis se produjo en 1859, cuando la oposición al gobierno del Gral. Francisco Robles provoca el descalabro nacional en el momento en que se cernía la amenaza peruana sobre nuestro territorio. En estos instantes que debieron ser de unión nacional, había tres gobiernos en el país, el de Quito, de carácter provisional e integrado por algunas personalidades de distintas tendencias políticas; el de Guayaquil, presidido por Robles; y el de Cuenca, proclamado por Jerónimo Carrión, entonces vicepresidente de la República. A más de eso, Loja proclamaba su gobierno seccional federativo.

Sobre el hecho, el historiador Alfredo Pareja Diezcanseco, en su obra Ecuador, Historia de la República, escribe:

Una gravísima crisis nacional estuvo a punto de destruir los débiles lazos políticamente establecidos entre las diversas y hasta opuestas regiones del país. A la verdad, la crisis venía gestándose desde los comienzos mismos de la vida del Estado.

En 1883 sobrevino otra crisis nacional a raíz del combate que le dieron conservadores y liberales a la dictadura del Gral. Ignacio de Veintimilla. Así escribe Alfredo Pareja Diezcanseco, en su Historia de la República, sobre el hecho:

[En 1883] El país estaba dividido en tres gobiernos: el de Alfaro, por Manabí y Esmeraldas, el de Pedro Carbo, proclamado en Guayaquil, y el de Quito, llamado

Pentavirato, porque estaba compuesto de cinco personas... Los dos primeros, eran liberales. El último, conservador.

Por entonces, volvió a expresarse la debilidad de la fórmula nacional en la disputa acerca del sistema de gobierno: federalista y descentralizado el que preconizaban los liberales; centralista, el de los conservadores. Así era el espíritu ecuatoriano de la época. El error liberal consistió en no haber atisbado que la estructura del país sólo podía ser transformada por medio de un gobierno de cohesión y centralizado, como lo comprendería y ejecutaría el propio Eloy Alfaro, doce años más tarde.

Y es que los medios de comunicación y transporte entre las ciudades y regiones del país eran verdaderamente precarios y tortuosos, llegando a encontrarse prácticamente aisladas extensas zonas. Esto incidió negativamente en el intercambio, entendimiento e identificación nacional entre las distintas regiones.

Recién en la segunda mitad del siglo XIX, bajo el gobierno del Dr. Gabriel García Moreno, se hicieron serios esfuerzos por integrar al país mediante la construcción de caminos y carreteras y gracias a la implementación del telégrafo. Pero no fue sino hasta comenzado el siglo XX cuando se hizo realidad el ferrocarril que unía las metrópolis de Quito y Guayaquil, y que hacía posible el transporte de pasajeros y de carga de manera más segura y eficiente. Adicionalmente se hizo énfasis en la construcción y mantenimiento de una red de carreteras.

En 1925 se tomaron medidas contra el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil, gerenciado por Francisco Urbina Jado, quien tuvo que abandonar el país, incluida la liquidación del mismo. Todo esto durante el gobierno de la Junta Militar, ante la amenaza que constituía la fortaleza del Banco y su influencia adquirida en la política y economía nacionales. Eran las épocas del auge cacotero y de la lucha contra la bancocracia. Pero, como lo indica Alfredo Pareja:

Duele, además, recordar que en todo esto existía la aversión regionalista. Este sentimiento de rivalidad extrema entre la Sierra y la Costa se había agravado durante la campaña de 1912 contra Montero y Flavio Alfaro. En 1925, todavía se hallaban vivos esos sentimientos. Y como en la Costa se manejaba la riqueza y se hacía la política, había que combatir a la Costa.

En esos días se discutía también la conveniencia para el país de la creación del Banco Central. La polémica se encendió principalmente por la ubicación de su sede, discutida entre Quito, capital de la República, y Guayaquil, capital comercial y bancaria del país. En este ambiente fueron cobrando fuerza las ideas federalistas, existiendo conatos federalistas en 1928, 1940 y 1958.

Destacados autores concuerdan en que, independientemente de la época referida, el tema del modelo administrativo del país ha sido polémico y discutido, sin que haya siempre respondido a las legítimas aspiraciones de los pueblos de lograr mejores condiciones que favorezcan su desarrollo armónico y equilibrado. Su debate y análisis ha sido más bien apasionado, originado en los conflictos de intereses entre grupos de poder en las distintas épocas.

Estos grupos de poder defendían sus intereses, generalmente antagónicos. Así se puede mencionar la oposición entre criollos y españoles en la época colonial y la lucha entre conservadores y liberales en los albores de la República. Más tarde surgieron grupos de poder en torno a los intereses derivados del gran auge que tuvo la exportación de cacao y la denominada bancocracia.

Pero quizás esto no sea suficiente para explicar el origen de planteamientos disímiles alrededor del tema del modelo de administración nacional. Hay quienes acusan al

regionalismo como el causante del centralismo. Y van más allá, estableciendo a la geografía como el origen del primero. He aquí un breve e interesante análisis tomado de la obra Ecuador, Historia de la República, de Pareja Diezcanseco:

Mientras la Sierra producía, en general, para el consumo interno, la Costa producía – o recibía lo producido en otras partes- de cara hacia el mercado internacional.

Esa situación de la Colonia se trasladó –con matices, naturalmente- al período republicano. De modo que lo que fueron regiones ecológicas, se transformaron en regiones económicas.

Y comenzaron los conflictos.

Y agrega:

En el fondo, la ideología expresa razones y necesidades económicas, así que, siendo diferente la economía, lo fue también la política. Y las divisiones se acentuaron.

Como se desprende de lo anotado, desde que el Ecuador se constituyó en República luego de su separación de la Gran Colombia, el tema de la descentralización y la regionalización ha ocupado un lugar más o menos preponderante dentro de la agenda nacional, aunque con distintos nombres. No han estado ausentes de la historia del país los brotes de centralismo o regionalismo que, hoy por hoy, algunos sectores de la sociedad ecuatoriana acusan.

En nuestros días, este panorama no ha cambiado mayormente. Pero el debate de la descentralización político-administrativa del Ecuador, incluso del modelo de autonomías, se acerca a su momento culminante. Se debe revisar la historia con el objeto de aprender de los aciertos y errores de la experiencia nacional, a fin de que los primeros guíen las decisiones de nuestro país y los segundos no se repitan.

1.3 TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA: ¿QUÉ DICEN LAS CIFRAS?

Una vez hecho el análisis de cómo se fue dando históricamente el centralismo en América Latina, particularmente en el Ecuador, se hace necesario establecer desde cuando se dieron las primeras manifestaciones contra este modelo y sus consecuencias. Ya en los orígenes de la época republicana de la región, los países se clasificaron en unitarios o federales. México y Argentina, a pesar de tener una organización federal, son países mucho más centralistas que el Estado unitario de Colombia, por ejemplo. Lo mismo ocurre con Venezuela y Brasil, repúblicas federales.

Siendo países unitarios, Colombia y Bolivia han dado grandes pasos en procesos descentralizadores a su interior. Perú, luego de avances en el tema durante la década pasada, ha involucionado. Argentina, Venezuela, México y Brasil se encuentran en la tarea de fortalecer su esquema federal. Ecuador se ha estancado en el tema respecto a los demás países de América Latina.

El tema de la descentralización ha sido incluido en las respectivas constituciones de estos países: Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1979-91), Ecuador (1979-98) y Perú (1979). Adicionalmente han requerido la promulgación de leyes adicionales que les den viabilidad. Este ha sido el soporte en el que se han amparado los respectivos procesos de descentralización que se llevan a cabo y marcan una tendencia hacia esta estructura del Estado. Una síntesis del estado de la

descentralización en algunos países latinoamericanos puede encontrarse en el Anexo 1.

En relación al marcado interés ha despertado el tema de la descentralización, Vito Tanzi (1995) reconoce al menos cuatro factores detrás de su renovado auge: En primer lugar se encuentra el problema de la distribución de los roles de los distintos estamentos y niveles. Este problema nace en el marco de lo cotidiano en la estructuración del proyecto de Comunidad Europea, que lleva a la discusión de tópicos tales como el federalismo fiscal. En segundo lugar se encuentra el hecho de que una administración descentralizada es más eficiente y tiende a tener un menor tamaño que una centralizada. Adicionalmente, están las necesidades políticas de carácter particular para cada país, que demandan o ameritan la aplicación de regímenes descentralizados. Finalmente, se encuentran los problemas económicos que en algunos países requirieron del replanteamiento de las interrelaciones entre los niveles subnacionales, y de éstos con el nacional.

Los cambios y tendencias más recientes en el tema de la descentralización en América Latina se evidencian tras el análisis de datos y hechos que se desprenden de las tablas que se encuentran en los Anexos 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4, y que tienen relación con las finanzas públicas de nueve países industrializados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁷ y ocho

⁷ Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, España, Alemania, Francia, Austria. Australia y Canadá

países de América Latina (AL)⁸, que han sido tomados como referencia para la presente tesis.

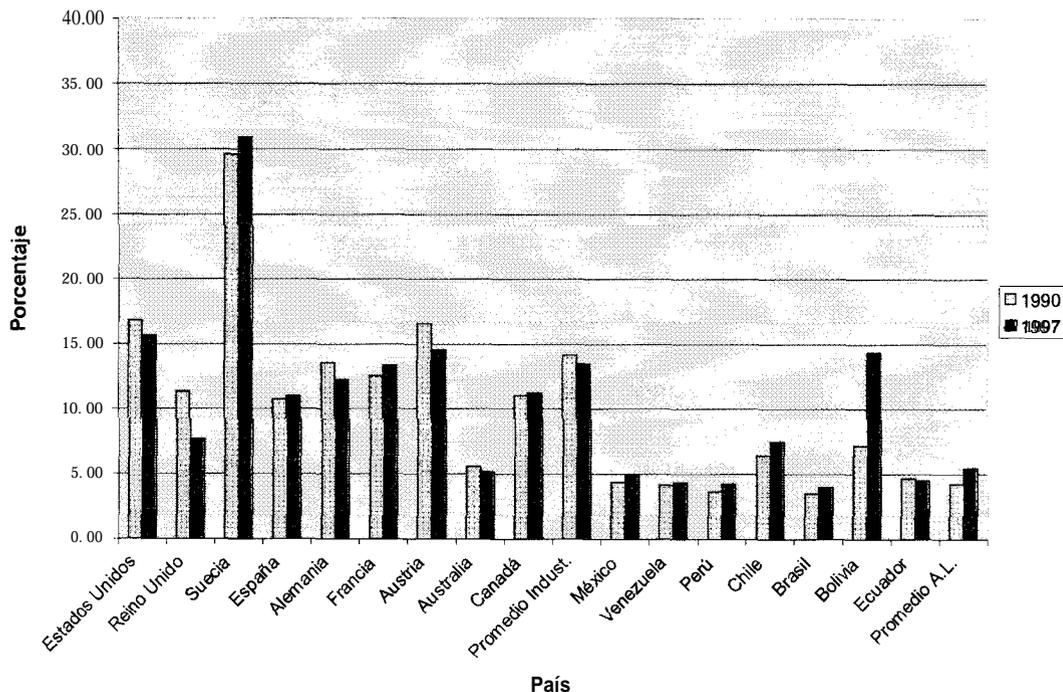
Primero se intenta diferenciar el grado de descentralización de diversos componentes de las finanzas públicas, como los ingresos y gastos a nivel local y subnacional agregado. Esta comparación intenta aproximar entre los países alguna relación entre los niveles de descentralización y desarrollo, a más de algunas otras relaciones relevantes.

Se contemplaron los ingresos y gastos públicos en tres niveles: central, regional y local. Los tres niveles agregados constituyen la referencia general, mientras que los niveles regional y local agregados constituyen la referencia subnacional.

Estas tablas están elaboradas con la información relativa a los años 1990 y 1997, lo cual permite observar cuál ha sido la tendencia fiscal en este periodo de siete años. La información presentada ha sido tomada de las fuentes más confiables y actualizadas disponibles. Cuando el año utilizado para algún país no coincide con el año de referencia seleccionado, el año utilizado se lo señala entre paréntesis. Para 1990 se consignan datos de Chile de 1992, y de Venezuela de 1993. Para 1997 se consignan datos de Brasil de 1994, de Canadá y Venezuela de 1995, y de España de 1996.

⁸ México, Venezuela, Perú, Chile, Brasil, Bolivia, Argentina y Ecuador.

Gráfico 1.1: Ingresos locales / Ingresos generales



Fuente Fondo Monetario Internacional (1999); Banco del Estado (BE), Sistema de Información Municipal (SIM), CEPAL
Elaboración los autores

En el gráfico 1.1 se observan los ingresos locales⁹ (infra 5.3) como porcentaje de los ingresos generales¹⁰ para ambos períodos en los países de la muestra. Ecuador es el único país latinoamericano de los contemplados en el presente estudio para el cual este porcentaje disminuyó en el período mencionado, aunque ligeramente, del 4.67% al 4.50%. Entre los latinoamericanos, vale destacar el avance que Bolivia ha tenido en la descentralización de los ingresos locales, cuya participación dentro de los ingresos generales se ha duplicado en los siete años referidos (del 7.17% en 1990 al 14.38% en 1997). Pese a los avances de los países latinoamericanos en la

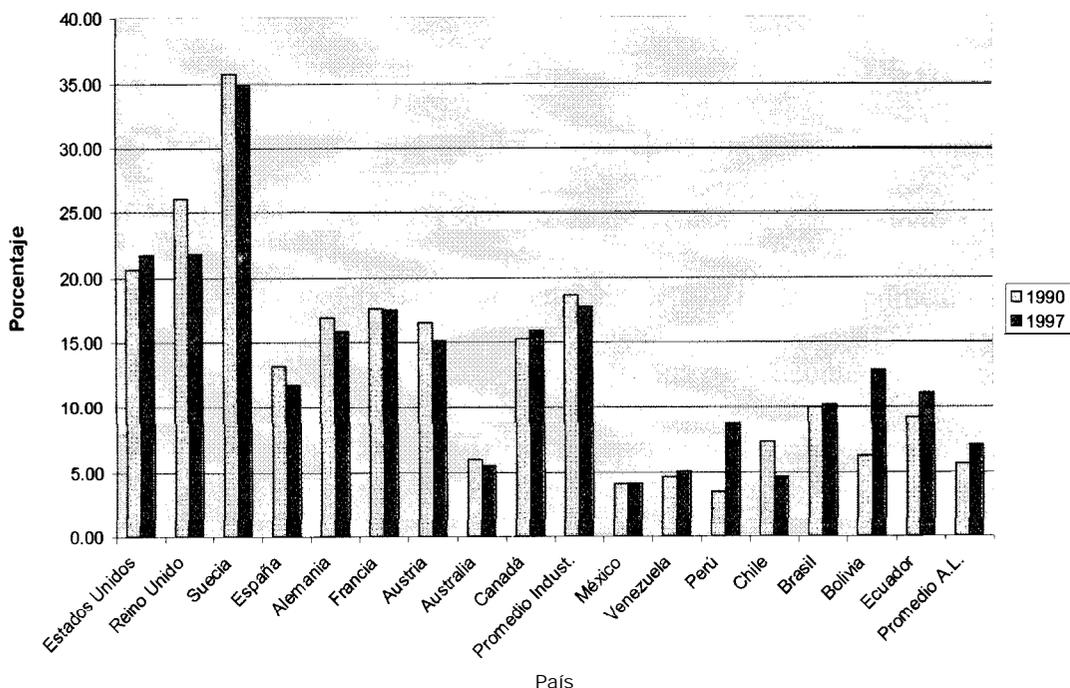
⁹ Ingresos propios de los gobiernos locales, conformados mayormente por tributos locales. No incluyen las transferencias de otros niveles de gobierno.

¹⁰ Están constituidos por la suma agregada de los ingresos propios de los distintos niveles (central, regional, estatal, provincial y local), excepto los ingresos por transferencias provenientes de otros niveles de gobierno.

descentralización y fortalecimiento de los ingresos locales, los países de la OCDE (14.17% para 1990, 13.5 1% para 1997) tienen un porcentaje promedio de ingresos locales sobre ingresos generales más de dos y media veces mayor que el porcentaje promedio de países de América Latina (4.25% para 1990, 5.48% para 1997). Aunque los promedios no permiten ver comportamientos a veces muy diferenciados de cada economía, en este caso queda claro que el porcentaje de descentralización de los ingresos en los países de la OCDE ha sido consistentemente más alto que el de los países latinoamericanos, aunque la diferencia en este período tiende a disminuir, de 9.92 puntos porcentuales en 1990 a 8.03 puntos porcentuales.

Estos valores nos indican que en los países de la OCDE, la responsabilidad sobre los ingresos propios en los niveles locales es mayor que en los países de América

Gráfico 1.2: Gastos locales / Gastos generales

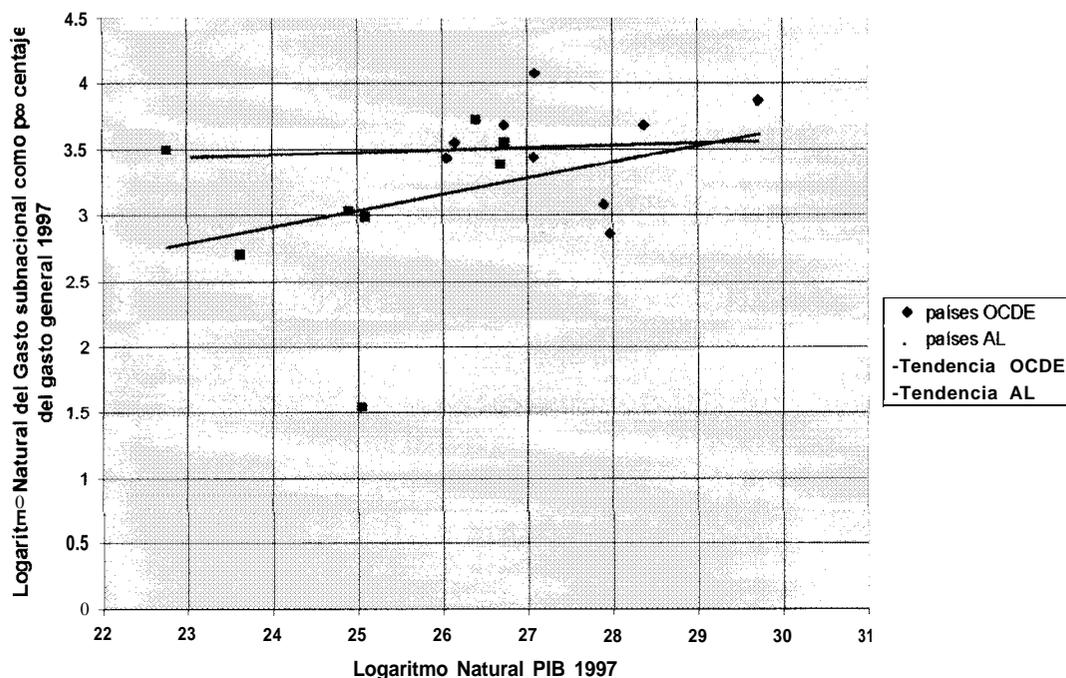


Latina, característica deseable de un esquema fiscal descentralizado, tal como se verá más adelante (infra 5.3.1) para el caso de los ingresos susceptibles de ser asignados a un nivel local.

Por el lado de los gastos, en el gráfico 1.2 se presentan los gastos locales” como porcentaje de los gastos generales¹². Ecuador muestra un avance de 1.93%, pasando del 9.12% en 1990 hasta situarse en el 11.05% de participación de los gastos locales en los generales, en 1997, el porcentaje más alto entre los latinoamericanos contemplados para el presente estudio, los que refleja el énfasis en el proceso de municipalización que se lleva a cabo en el país. Este avance no es comparable con el de Bolivia (6.58%, de 6.22% a 12.80%) o Perú (5.19%, de 3.50% a 8.69%) que para 1997 reflejaban un nivel de gastos locales como porcentaje de los gastos generales más de dos veces el observado en 1990, sin llegar al nivel del promedio de los países industrializados, sólo acortando distancias, dada la base limitada de la que han partido. De igual manera, el promedio para los países de la OCDE (18.63% en 1990, 17.77% en 1997) era más del doble que el de los países latinoamericanos (5.60% en 1990, 7.06% en 1997), aunque la diferencia en este período tiende a disminuir, de 13.03 puntos porcentuales en 1990 a 10.71 puntos porcentuales en 1997. De hecho, al calcular este porcentaje, entre los países contemplados para el presente estudio, todos los de la OCDE, a excepción de España, superan a los de América Latina.

¹² Comprenden los gastos corrientes, de capital y servicio de deuda que hace el gobierno local

Gráfico 1.3: Gasto Subnacional y PIB (1997)



Fuente Fondo Monetario Internacional (1999); Banco del Estado (BE), Sistema de Información Municipal (SIM), CEPAL
Elaboración los autores

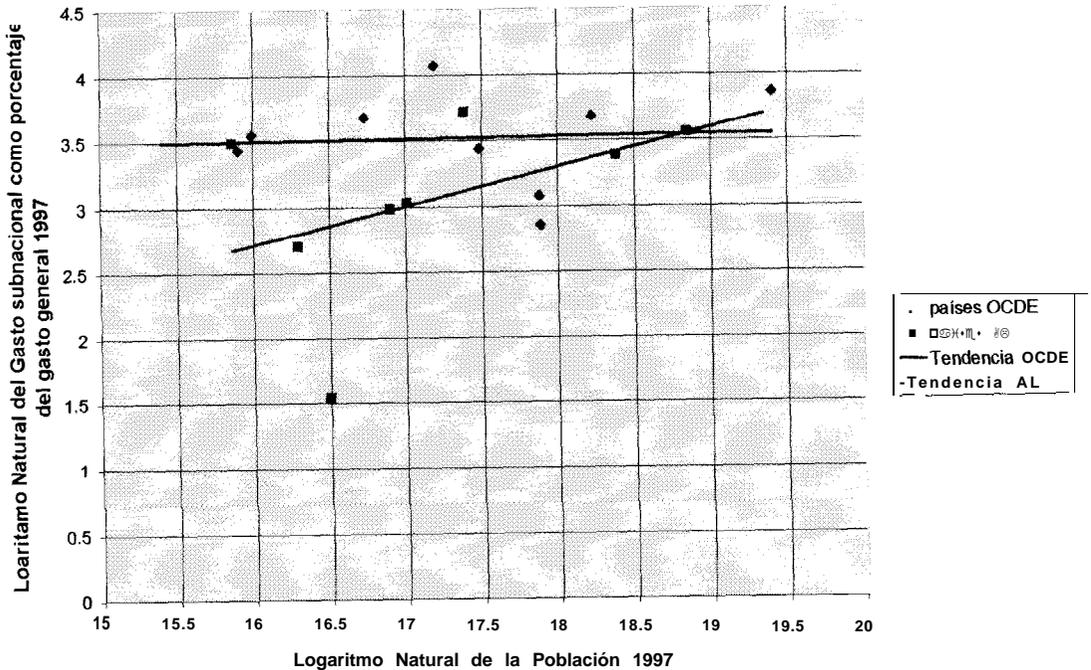
Los ingresos y egresos deben ir de la mano a fin de crear responsabilidad e independencia fiscal entre los entes subnacionales. La idea es fortalecer de esta manera la capacidad de autofinanciamiento y que los gobiernos subnacionales tiendan a ser menos dependientes del gobierno central y de sus transferencias, dentro de lo deseable y posible. Para esto se requiere decisión política.

Ahora bien, parece razonable suponer la relación que existe entre el grado de descentralización y el tamaño de un país, es decir, mientras mayor sea un país (comparado según distintas medidas), debiera tender a ser más descentralizado. Los

¹² Está constituido por la suma agregada de los gastos de los distintos niveles de gobierno (central, regional, estatal, provincial y

gráficos 1.3, 1.4 y 1.5 muestran las relaciones del PIB, la población y la extensión geográfica, como medidas del tamaño de los países, con la medida de descentralización, para los países de la OCDE y de América Latina contemplados en la presente tesis. Como medida de descentralización se ha tomado el gasto subnacional como porcentaje del gasto general. Los gráficos fueron elaborados aplicando logaritmo natural a las variables a fin de reducir la escala.

Gráfico 1.4: Gasto Subnacional y Población (1997)



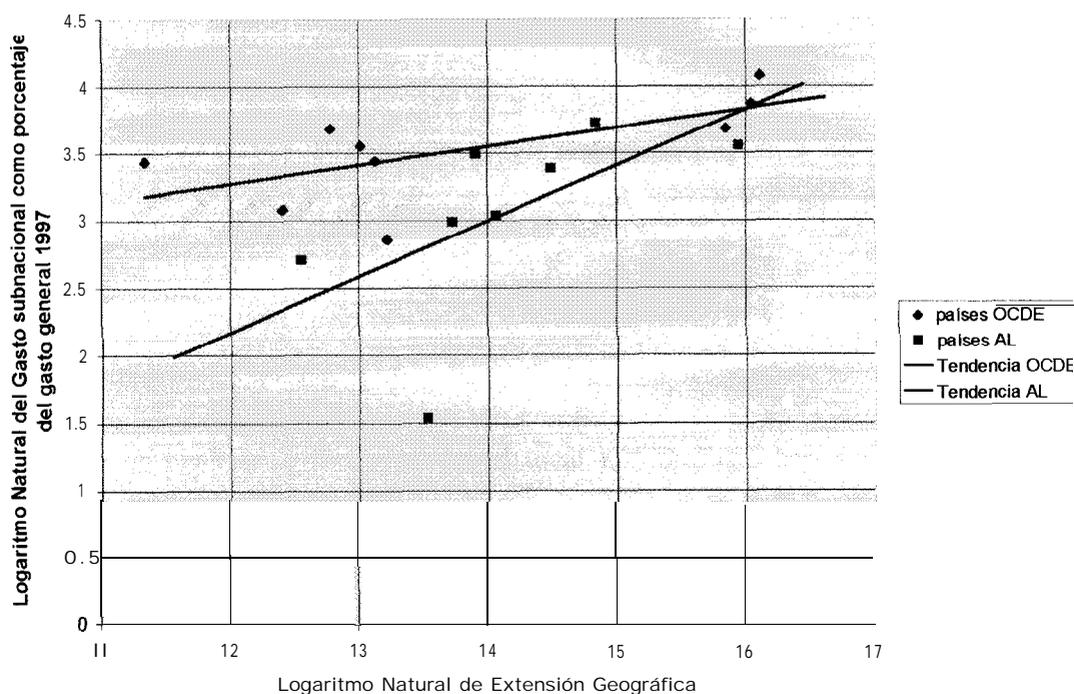
Fuente. Fondo Monetario Internacional (1999); Banco del Estado (BE), Sistema de Información Municipal (SIM); CEPAL
Elaboración los autores

En los gráficos 1.3, 1.4 y 1.5, los rombos representan a los países de la OCDE mientras que los países de América Latina están representados por cuadrados. Para los tres casos se acompaña los datos con la línea de tendencia. Las pendientes

positivas en las líneas de tendencia indican la relación positiva entre descentralización y tamaño del país, cualquiera que sea la medida escogida para este último, para los dos grupos de países.

Se nota, además, que las líneas de tendencia correspondientes a los países de la OCDE se hallan siempre por encima de aquéllas correspondientes a los países latinoamericanos, lo cual indica que, independientemente del tamaño del país, los países de la OCDE tienden a tener un mayor grado de descentralización que los países latinoamericanos.

Gráfico 1.5: Gasto Subnacional y Extensión Geográfica (1997)

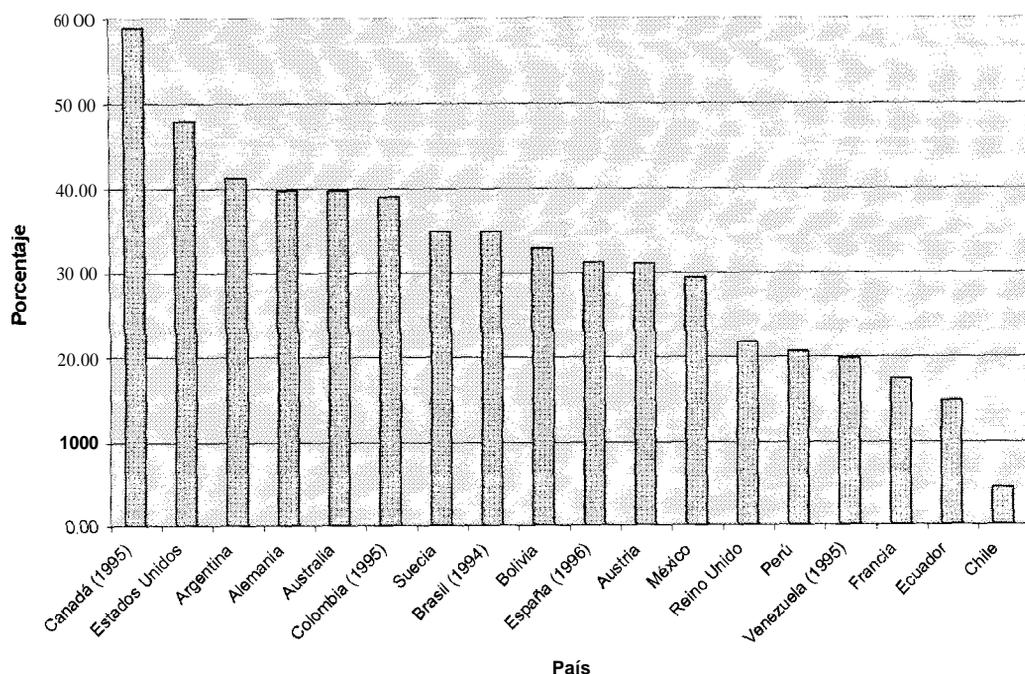


Fuente: Fondo Monetario Internacional (1999); Banco del Estado (BE); Sistema de Información Municipal (SIM); CEPAL.
Elaboración: los autores

Cuando se revisan las cifras correspondientes al gasto que realizan los gobiernos subnacionales (gráfico 1.6) y se contrastan con el gasto general del país, se

encuentra que de entre los países de la muestra, de los seis más descentralizados a este nivel, cinco son miembros de la OCDE, llegando Canadá a una tasa de gasto subnacional sobre general cercana al 60%. Ecuador, por su parte, ocupa el penúltimo lugar con alrededor de un 15%.

Gráfico 1.6: Gasto subnacional / Gasto general (1997)

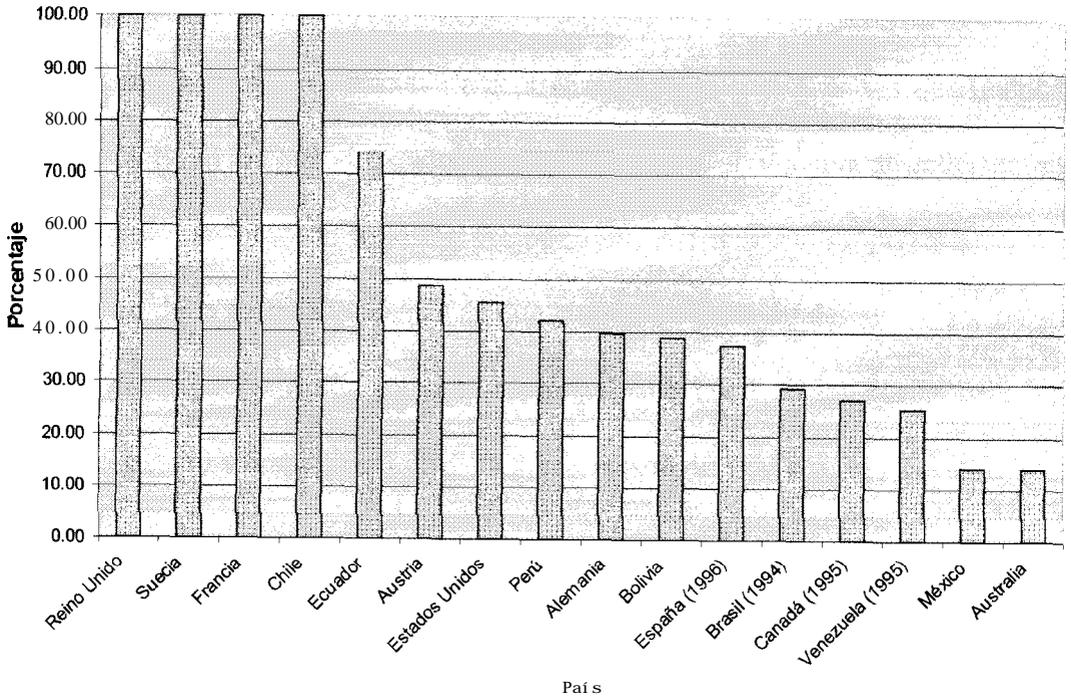


Fuente Fondo Monetario Internacional (1999); Banco del Estado (BE); Sistema de Información Municipal (SIM); CEPAL
Elaboración los autores

Cuando el análisis se lo lleva a nivel local en contraste con el nivel subnacional agregado, se logra captar la importancia relativa del primero con respecto al nivel intermedio, sea éste provincial, regional o estatal. En el gráfico 1.7 se muestra el gasto local como porcentaje del gasto subnacional agregado. Aquí, de los cuatro países en los que todo el gasto subnacional se hace a nivel local, tres son miembros de la OCDE, siendo el restante Chile, quien ocupaba el último lugar en el gráfico 1.6 del gasto subnacional en relación al general. Ecuador presenta un índice cercano al

75% de gasto subnacional que se realiza a nivel local, reflejando la importancia otorgada a los Municipios frente a los Consejos Provinciales y la tendencia descentralizadora dirigida hacia la municipalización.

Gráfico 1.7: Gasto local / Gasto subnacional (1997)



Fuente Fondo Monetario Internacional (1999); Banco del Estado (BE): Sistema de Información Municipal (SIM); CEPAL.
Elaboración los autores

Se habla mucho del proceso de descentralización, pretendiendo reducirlo a una reforma legal. Pero lo cierto es que se necesita bastante más que eso para que la descentralización se realice, pero sobre todo, para que funcione. Se requiere decisión política de llevar la reforma a cabo y hace falta identificación por parte de la población en general, llamada a participar en el proceso

2 MARCO TEÓRICO: EL PAPEL DEL ESTADO

Luego de haber analizado las tendencias descentralizadoras en varios países de América Latina y de la OCDE, en los que el Estado ha tenido un papel preponderante reflejado en las finanzas públicas, se procede a revisar el por qué es necesaria su presencia y su intervención dentro de la sociedad, además de que cuando se habla de descentralización se puede entrar al debate de aspectos como lo referente a las áreas en las cuales debe de intervenir o no el Estado y la magnitud de dicha intervención, lo cual a su vez constituye el objetivo de este capítulo.

2.1 EFICIENCIA DE LOS MERCADOS

Adam Smith, en 1776, en su obra *La riqueza de las naciones*, manifiesta que los individuos, buscando su mejoría, se enfrentan con otras personas con motivaciones similares, lo que induce a que cada participante se adapte a las fuerzas del mercado como si estuvieran conducidos por una *mano invisible* la que, motivada por la fuerza de la competencia, convierte al mercado en su propio regulador. Así:

...lo único que busca es su propia ganancia, y en éste, como en muchos otros, una mano invisible le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Y ello no es necesariamente malo para la sociedad. Al buscar su propio interés a menudo

promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo.¹³

Debido a que el mercado se regula a sí mismo, Smith se opone a la intervención del gobierno, e implanta su filosofía de laissez-faire (dejar hacer), en la que el mercado será eficiente en la provisión de bienes y servicios mediante la mano invisible y no con la intervención del gobierno, lo que hace necesario que los mercados sean competitivos en el sentido de Pareto.

2.2 LA EFICIENCIA EN EL SENTIDO DE PARETO

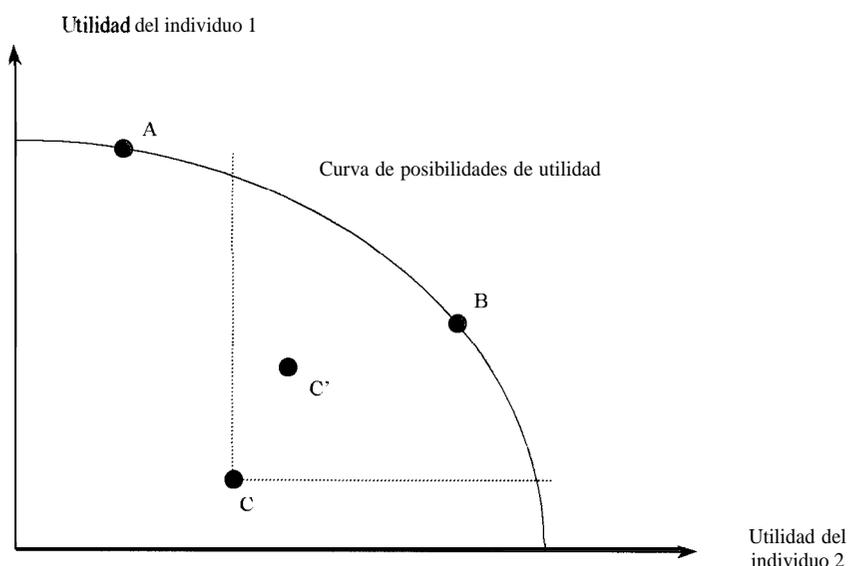
La *eficiencia en el sentido de Pareto* en la asignación de recursos está definida como el hecho de que no se puede mejorar el bienestar de un individuo sin empeorar el de otro. Pero también existen las llamadas *mejoras en el sentido de Pareto* que están definidas como el hecho de que en ocasiones se producen cambios que permiten mejorar el beneficio de todos los individuos, sin empeorar el de nadie. Ambas definiciones llevan su nombre en honor al economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848 – 1923).

En el gráfico 2.1 se muestra una economía en la que inicialmente existen dos individuos, además de dos puntos (A y B, que muestran el nivel de utilidad que percibe cada Individuo) óptimos en el sentido de Pareto, ya que los mismos se encuentran sobre la curva de posibilidades de utilidad (definiéndose a ésta como la

¹³ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Nueva York: Modern Library, 1937.

curva que muestra el nivel máximo de utilidad que puede alcanzar un individuo dado el nivel de utilidad alcanzado por el otro) y porque no es posible mejorar la utilidad del individuo 1 sin empeorar la del 2. Por ejemplo, si el punto A se mueve hacia la derecha sobre la curva de posibilidades de utilidad, el bienestar del individuo 1 aumenta, pero el del individuo 2 disminuye, ya que el individuo 1 ahora dispone de una cantidad mayor de bienes que maximizan su utilidad a diferencia del 2 que ahora tiene menos (en una economía en la que sólo existen dos individuos, la única manera de que el otro aumente la cantidad de bienes a su favor es que exista un traspaso de los mismos del uno hacia el otro). En orden contrario, si el punto B se mueve hacia la izquierda sobre la curva de posibilidades de utilidad, el bienestar del individuo 2 aumenta mientras que el del individuo 1 disminuye.

Gráfico 2.1: La curva de posibilidades de utilidad y el óptimo de Pareto



Tenemos ahora el caso del punto C, punto que se encuentra por debajo de la curva de posibilidades de utilidad. Si el punto C se desplaza hasta C', se ha logrado una mejora en el sentido de Pareto, ya que la situación de los dos individuos ha mejorado sin que empeore la situación de cualquiera de los dos.

A pesar de lo expresado, ninguno de los criterios de Pareto muestra cuál de los tres puntos es mejor que los otros. Es decir, no conocemos si A es una mejor opción que B o viceversa. Igual cosa sucede si comparamos cualquiera de los puntos anteriores con C. Lo único que nos dan a entender es que si cualquiera de los puntos anteriores no es eficiente en el sentido de Pareto, pueden darse variaciones que darían origen a mejoras para todos los demás.

Lo anterior se debe a que el concepto de la eficiencia de Pareto tiene un criterio individualista, puesto que sólo se enfoca en el bienestar de una persona o grupo de personas y no en el bienestar del conjunto de todos ellos. Además, considera que es solamente la percepción que cada individuo tiene de su propio bienestar la que cuenta. Por ejemplo, cuando se logra mejorar el nivel de ingreso de los ricos sin alterar el de los pobres, se ha logrado una mejora en el sentido de Pareto, pero a nivel social se discute la mayor diferencia que existe entre los niveles de ingreso de los mismos.

2.3 FALLOS DE LOS MERCADOS

Luego de haber analizado que la economía es eficiente en el sentido de Pareto únicamente en determinadas **condiciones** (competencia perfecta), se deduce que hay situaciones en que dicha eficiencia no se alcanza. Estas situaciones se denominan *fallos del mercado*, que no permiten que se cumpla la teoría de Adam Smith, con lo cual se justifica la intervención del Estado.

2.3.1 FALLO DE LA COMPETENCIA

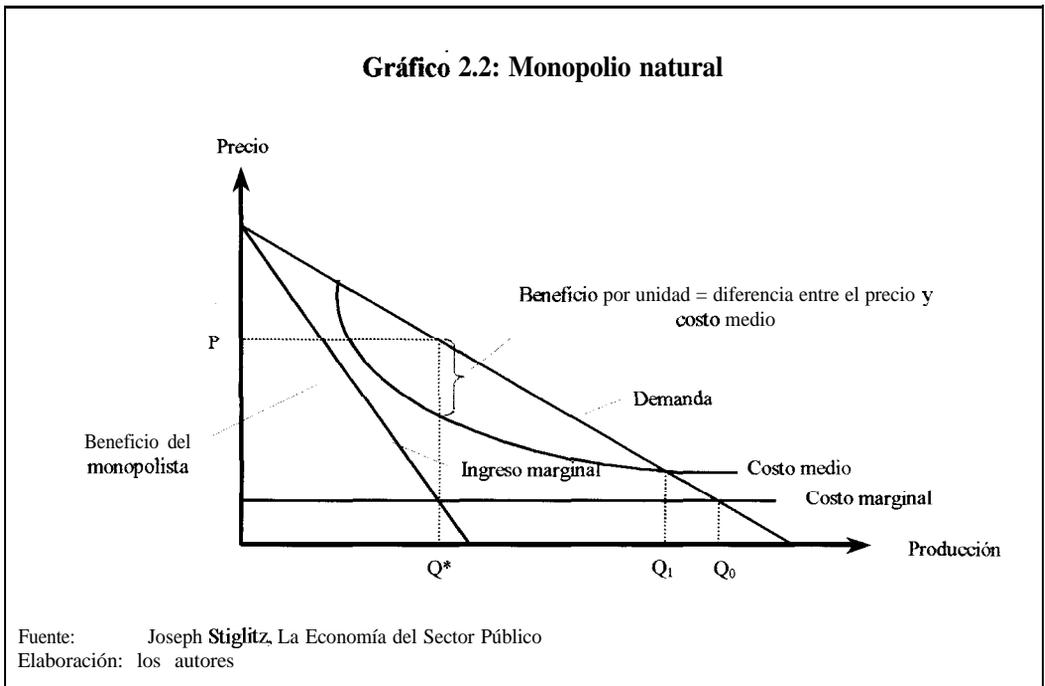
Para que funcione en una economía el sentido de Pareto, debe existir competencia de tal forma que el mercado pueda regularse. En un determinado mercado pueden existir pocas empresas que lo dominan, lo cual no significa que éstas no actúen competitivamente. Sin embargo, cuando sólo existe una empresa en una industria se evidencia la ausencia de competencia y la existencia de un monopolio.

Existen mercados que tienen presentes rendimientos crecientes de escala, que consisten en que sus costos de producción (por unidad de producto) disminuyen conforme aumenta el volumen de producción, lo cual tiende a la formación de un monopolio natural.

2.3.1.1 Monopolio natural

El fallo de mercado más importante es la ausencia de competencia. Existen razones por las que los mercados no pueden ser competitivos, tales como la presencia de

rendimientos crecientes de escala, a los que se había denominado monopolios naturales, que hacen necesario la existencia de una sola empresa para la producción de un determinado bien o servicio. Ejemplos de éstos son las empresas de telefonía, electricidad, agua, etc. .¹⁴



En el gráfico 2.2 se representa la curva de costo medio y de demanda de un monopolio natural, en el que sus costos de producción disminuyen a medida que aumenta el volumen de producción. Por tal motivo es necesario la existencia de una sola empresa. En estos casos no se puede utilizar la teoría de competencia para que la industria sea eficiente, ya que para alcanzar esta eficiencia se iguala el precio con el costo marginal (Q_0), pero al hacer esto, se produce una pérdida, ya que el costo

¹⁴ La prestación de estos servicios ha sido considerada como monopolio natural por estar sujeta a economías de escala; sin embargo, en la actualidad esta figura está desapareciendo debido a que el avance tecnológico permite que la provisión de varios servicios públicos sea más eficiente a nivel local que de manera centralizada.

marginal es menor que el costo medio en las industrias que tienen un costo medio decreciente.

Bajo estas circunstancias es recomendable que el Estado conceda una subvención a la empresa para que cobre en sus tarifas un precio que sea igual al costo marginal, lo cual se denomina “primer óptimo”. Otra situación que puede darse es que el gobierno no subvencione a las industrias con monopolio natural cuando no tenga los recursos necesarios para financiarlas, por lo que la empresa tendrá que actuar en la intersección de su curva de demanda con el costo medio, en la cual no tiene ningún beneficio. A esta política se la denomina “segundo óptimo”.

2.3.2 EXTERNALIDADES

Son los efectos directos que provocan las acciones de una persona o empresa sobre el bienestar de otro individuo, los cuales no se ven reflejados en los precios de mercado.

Las externalidades pueden clasificarse, dependiendo de cuál sea el efecto que éstas ocasionen, en positivas, si el efecto fuere beneficioso, y negativas, si el efecto ocasionado fuere perjudicial.

Cuando una empresa contamina el ambiente como consecuencia de la elaboración de un determinado bien, ocasiona una externalidad negativa para el resto de habitantes. Mientras que si, por ejemplo, se inicia un proceso de forestación, éste

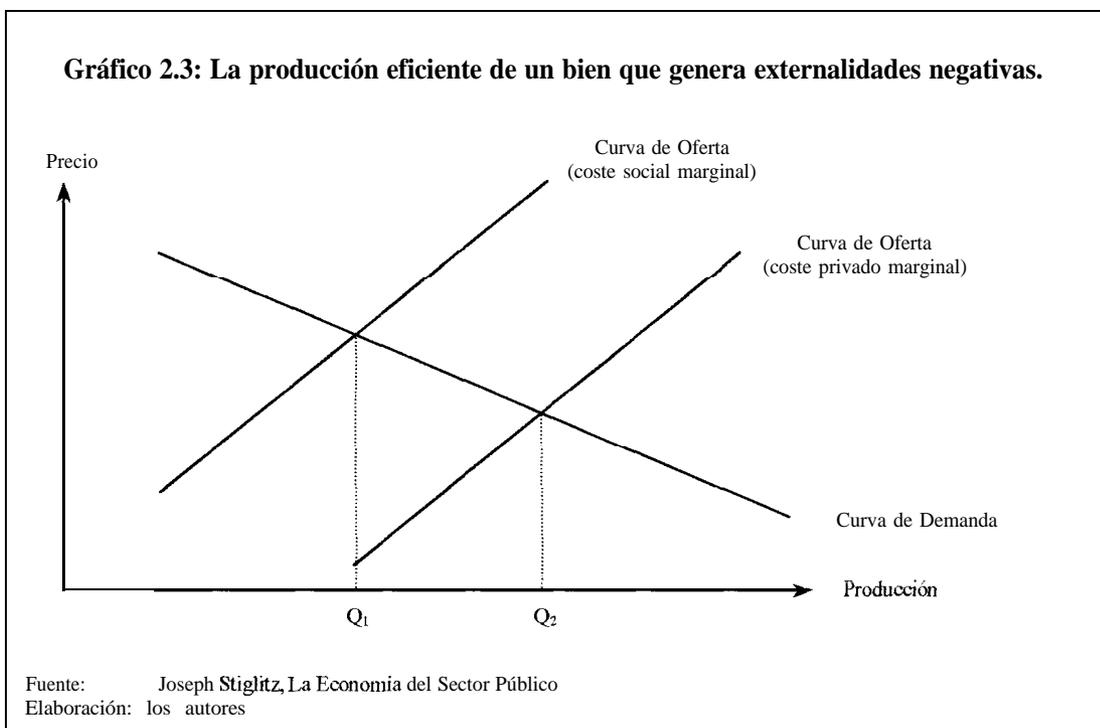
dará origen a una externalidad positiva ya que la mayor cantidad de árboles sembrados ayudará a descontaminar el aire que respiramos.

El problema de las externalidades radica en que quien las produce solamente observa o percibe los beneficios que de la actividad que realiza se obtiene, no tomando en consideración los efectos negativos o positivos que dicha actividad pueda ocasionar a terceros. En el caso de las empresas privadas, éstas producen una cantidad Q de bienes (curva de oferta = curva de costos marginales) hasta que dicha cantidad se equilibra con la demanda de los mismos. Sin embargo, muy pocas veces analizan los costos o beneficios sociales que provocan y, es más, muchas veces, incluso conociendo cuáles son estos daños, no se preocupan por reducirlos, puesto que la reducción de los mismos implica un costo adicional y las empresas no tienen el incentivo para asumirlo.

Existe además un caso a destacar en lo que se refiere a las externalidades. Es el caso de los llamados **problemas de recursos comunes**, cuya característica principal es la presencia de recursos cuyo uso no se encuentra restringido. Se puede citar como ejemplo el caso de las temporadas de cacería de un tipo de animal X . Durante el proceso de caza, cada cazador ocasiona una externalidad para el resto de cazadores puesto que la dificultad de cazar un animal aumentará conforme exista un mayor número de cazadores.

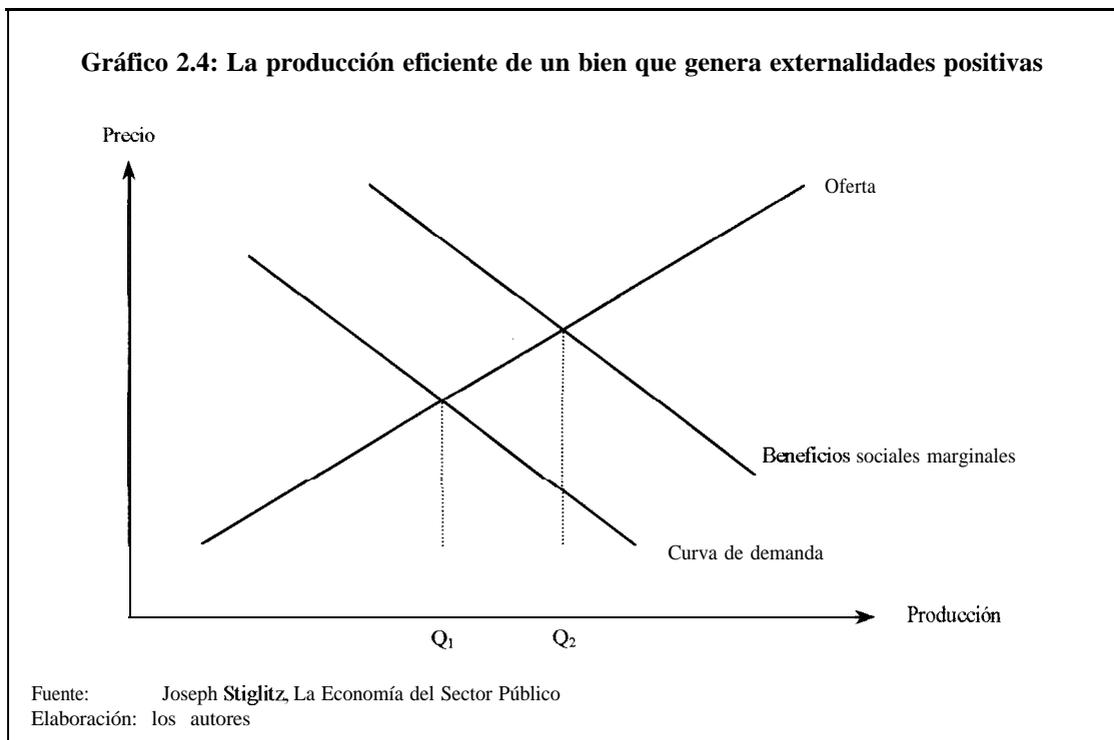
2.3.2.1 Producción de bienes que generan externalidades negativas

Supongamos que una empresa produce un bien que ocasiona contaminación en el ambiente. En el gráfico 2.3, la empresa Logra su producción de equilibrio en el punto Q_2 (intersecciones de las curvas de oferta y demanda). Sin embargo, dicha producción de equilibrio no toma en consideración los costes sociales (externalidad negativa de producir el bien), solamente considera los costes privados. Por otro lado, la curva de coste social marginal refleja los costes totales (privados + sociales) de producir el bien, la misma que al interceptarse con la curva de demanda genera la cantidad de producción eficiente Q_1 que resulta ser inferior a la cantidad Q_2 , la misma que hubiera resultado eficiente en el caso de que no hubieran existido externalidades.



2.3.2.2 Producción de bienes que generan externalidades positivas¹⁵

En el gráfico 2.4, cuando se producen bienes que generan externalidades positivas, el equilibrio se encuentra inicialmente en el punto de intersección de la oferta con la demanda, sin embargo se han producido beneficios sociales como consecuencia de las mismas, los cuales no son tomados en cuenta en el nivel de producción Q_1 . A pesar de ello, la curva de beneficios sociales marginales sí los considera. Ésta, al interceptarse con la curva de oferta, indica el nivel de producción eficiente del bien, que se representa en el punto Q_2 . En este caso, resulta que el nivel eficiente de producción es superior al del equilibrio inicial.



¹⁵ Los bienes que al producirse dan origen a externalidades positivas se denominan *bienes meritorios*.

2.3.2.3 Remedios públicos para resolver las externalidades

Antes de conocer cuáles son las principales soluciones que presenta el Estado ante este problema, cabe indicar que las empresas privadas también tratan de solucionar el mismo. Una de dichas soluciones está dada por el llamado *Teorema de Coase*¹⁶, el mismo que señala que “siempre que hay externalidades, las partes afectadas pueden unirse y llegar a un acuerdo por el que se internalice la externalidad y se garantice la eficiencia”¹⁷.

Sin embargo, el principal problema que se da son los costos de transacción, que pueden llegar a resultar sumamente elevados, ya que se necesita lograr que las partes se pongan de acuerdo. Entonces, es aquí cuando aparece el Estado como regulador de los efectos de las externalidades, el cual tiene como ventaja el ahorro de costes de transacción para las personas que se encuentran involucradas en la solución de las mismas y que buscan un beneficio.

El Estado tiene tres mecanismos principales para regular las externalidades:

- 1) Imponer impuestos o subvencionar gastos en el caso de externalidades negativas,
- 2) Subvencionar gastos cuando existen externalidades positivas; y,

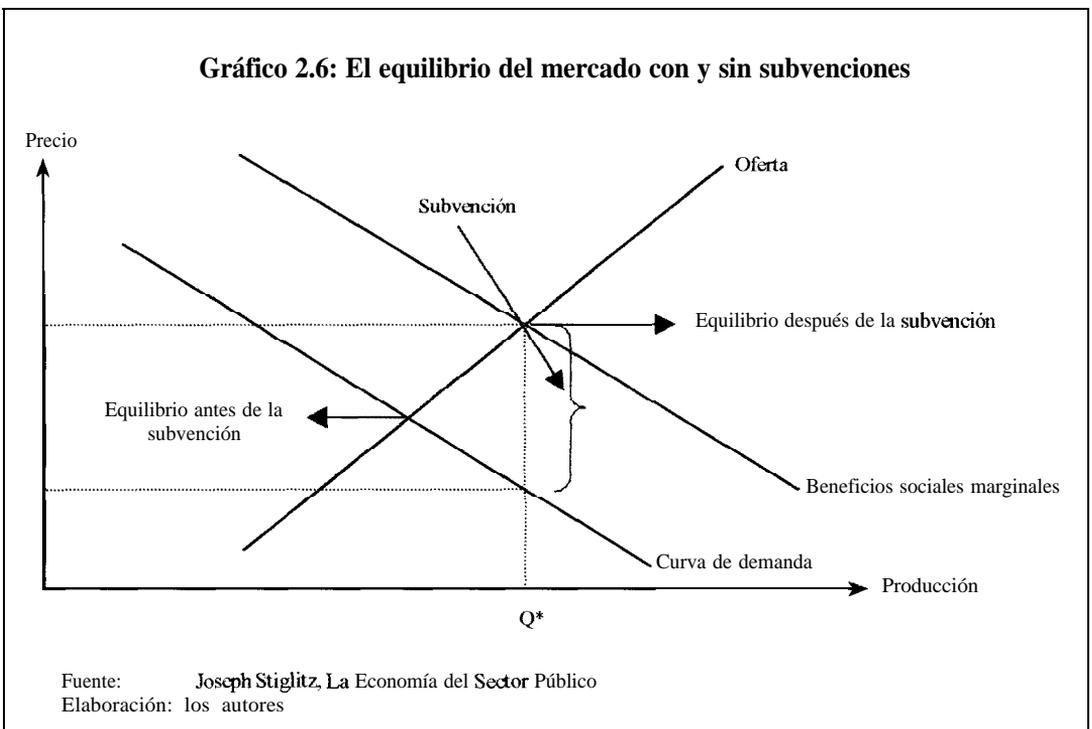
¹⁶ R.H. Coase, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, págs. 1-44

¹⁷ La Economía del Sector Pública. Joseph Stiglitz, pág 2427.

Sin embargo, pese a lo anterior, podría darse el caso de que una empresa tenga utilidades considerables y que pueda estar en capacidad de pagar el impuesto mientras éstas se mantengan. En ese caso, el Estado podría subvencionar el costo que representa a la empresa mantenerse en el nivel de producción eficiente para la sociedad y no producir el nivel de producción eficiente para ella, lo que mantendría el nivel óptimo de producción.

En el gráfico 2.5, la distancia 1-2 representa el impuesto por cada unidad producida por sobre el nivel eficiente, que es equivalente al efecto producido por la externalidad (diferencia entre el coste marginal social y el coste privado marginal).

Se mencionó también acerca de cuál debe de ser el nivel óptimo de producción de un bien que ocasiona una externalidad positiva para poder incluir dichos beneficios en el bienestar de la sociedad. El mecanismo que utiliza el Estado para incentivar a



las empresas a aumentar su producción y llegar al nivel óptimo son las subvenciones, las cuales tienen que ser dadas en cuantía equivalente al efecto positivo ocasionado por la producción del bien (ver gráfico 2.6), lo que constituye un incentivo para que las empresas aumenten su producción.

Cabe acotar que tanto los impuestos por unidad de producción como las subvenciones son denominados de manera general como *impuestos* (también conocidos como multas).

En muchas ocasiones, cuando el Estado no ha decidido imponer impuestos o subvencionar los gastos de una empresa en la producción de un bien, ha establecido normas que deben acatarse para conseguir la reducción de las externalidades negativas, cuyo incumplimiento está sujeto a sanciones que varían según los distintos países. A este tipo de acción se la conoce con el nombre de *regulación*.

Al darse la descentralización, los municipios adquieren poder de decisión sobre los temas relacionados con las competencias que se les asigna para ser administradas, por lo que no se encuentran sujetos a los efectos adicionales (externalidades) que conlleva la toma de decisiones por parte del gobierno central sin la debida consulta a los niveles inferiores y ante los cuales estarían sujetos si se encontraran en un sistema centralizado.

Adicionalmente, al descentralizarse las competencias, el municipio, ente con mejor conocimiento de las necesidades existentes dentro de la jurisdicción que administra y

responsable de la búsqueda de soluciones para satisfacer las mismas, podrá llevar un control más eficiente de aquellos efectos que puedan producir determinadas empresas en la producción y comercialización de un determinado bien o servicio (contaminación del ambiente, deterioro de lugares públicos, etc.), mediante la ejecución descentralizada de políticas y normas nacionales que regulen el funcionamiento de las mismas.

2.4 BIENES PÚBLICOS

Los bienes públicos son de dos tipos: bienes públicos puros e impuros.

2.4.1 BIEN PÚBLICO PURO

Un bien público puro es aquel que posee dos propiedades básicas: en primer lugar no cuesta nada que una persona más disfrute de sus ventajas (no rivalidad, el costo marginal de la provisión de los bienes públicos puros tiende a cero); y, en segundo lugar es difícil o imposible impedir que se disfrute del mismo (no exclusión).

Se considera como ejemplo el caso de la defensa nacional. Para poder determinar si éste es un bien público o no, tiene que evaluarse el cumplimiento de las dos propiedades antes mencionadas. La primera propiedad de ellas se cumple puesto que no cuesta más defender a un país de cien habitantes que al mismo país si tuviera ciento un habitantes, ya que el objetivo de la defensa nacional es defender el territorio patrio de un ataque de algún otro país, y por consiguiente a todas las personas que se encuentran dentro de él. Por ende, ninguno de los habitantes del

mismo quedan excluidos de los beneficios que proporciona la misma, resultando difícil establecer un precio de mercado para los beneficiarios del mismo; cumpliéndose de esta manera la segunda propiedad de los bienes públicos; con lo cual se llega a la conclusión de que cuando se habla de defensa nacional, se está hablando de un bien público; diferenciándose además de esta manera de un servicio público, ya que cuando se provee este último es factible establecer un precio de mercado, por ejemplo: el servicio de electricidad o el de agua potable.

Otro ejemplo que se puede tomar en cuenta es la ayuda a la navegación (mediante boyas luminosas), ya que cumple con las dos condiciones. La primera condición se cumple, puesto que el costo de haber colocado las boyas en distintos puntos no aumenta si es que navegan por la zona uno, dos o diez barcos, y a su vez todos los barcos que naveguen por el sector serán beneficiados sin exclusión alguna. Por lo tanto estamos en presencia también en este caso de un bien público puro.

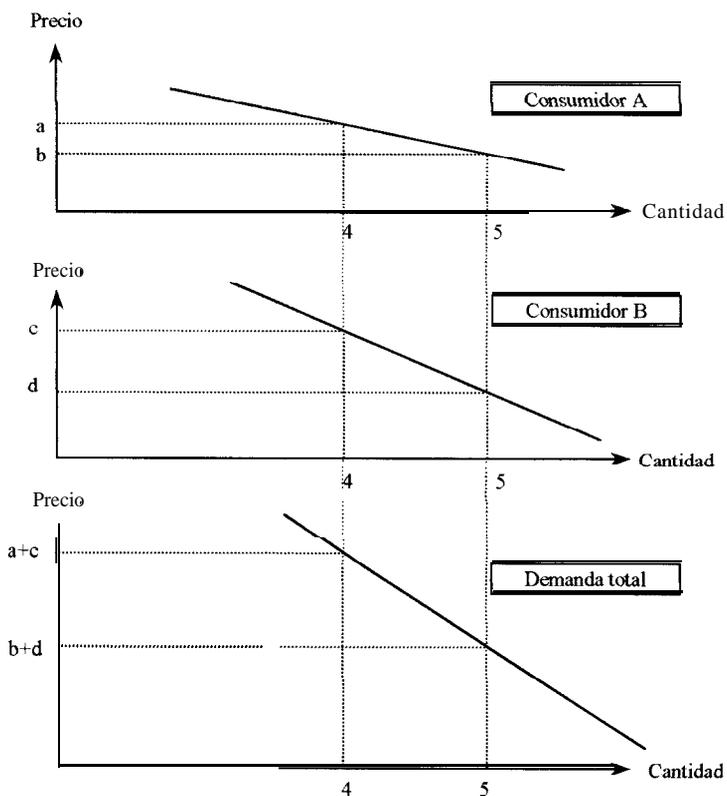
Cabe recalcar además que es necesario distinguir la diferencia existente entre el coste marginal de suministrar un bien y el coste marginal que resulta del hecho de que una persona adicional disfrute del bien. Por ejemplo, en el caso de la defensa nacional, cuesta más para el Estado adquirir nuevo armamento y equipos en general para fortalecer la defensa, pero no cuesta más para el mismo que nazca un nuevo niño o una persona ingrese al país y se beneficien del bien público.

2.4.2 BIEN PÚBLICO IMPURO

Cuando un bien público posee una de las dos propiedades antes mencionadas o posee las dos características pero en diferente grado, se denomina impuro

Se considera el caso de la sala de lectura de una biblioteca que tiene una capacidad de cien personas. Sin embargo, se ha establecido que para que se pueda realizar una investigación adecuada deben de haber dentro de ella **máximo** sesenta individuos. Conforme aumenta el número de usuarios por encima de la cantidad establecida como tope, se presentan problemas de aglomeración, lo cual dificulta la realización de una investigación óptima (el costo marginal de la utilización de la misma no es igual a cero, es decir que conforme aumente el número de usuarios, también el costo marginal aumentará). Sin embargo, aunque el coste marginal aumenta por cada persona que ingresa, no existe exclusión de los usuarios, por lo menos hasta que se complete la capacidad máxima de la biblioteca, en cuyo caso existirá un limitante físico que no forma parte de las características del bien público. Estamos en presencia de un bien público que, si bien posee la propiedad de no exclusión, el costo marginal de que una persona adicional se provea del bien no es cero después de cierto límite estimado.

Gráfico 2.7: La curva de demanda agregada de bienes públicos



Fuente: Joseph Stiglitz, *La Economía del Sector Público*
 Elaboración: los autores

Se ha visto en el gráfico 2.7 que la curva de demanda agregada de los bienes públicos se la ha obtenido mediante la suma vertical de las demandas individuales ¿Por qué?. Porque un bien público puro es aquél que por su naturaleza se consume conjuntamente y en la misma cantidad por todos los consumidores¹⁸. Por consiguiente, lo que va a variar es la disposición a pagar de cada uno para adquirir el bien.

¹⁸ Según Wallace Oates en su obra *Federalismo Fiscal*, pág. 24.

2.5 EL ESTADO: PROVEEDOR Y REGULADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS

Una vez analizados los bienes y servicios públicos y los fallos del mercado que no permiten que se cumpla la teoría de Adam Smith, según la cual los mercados son eficientes en libre competencia, se hace necesaria la intervención del Estado.

2.5.1 EL PAPEL DEL ESTADO

En los últimos tiempos se ha tratado de redefinir el papel que tiene el Estado frente a los servicios y bienes públicos, el cual debe de limitarse a aquellas funciones que no puede cumplir el sector privado. La responsabilidad de la provisión de los servicios públicos es netamente del Estado, más no la prestación de ellos, es decir que el sector privado puede ser el encargado de su producción¹⁹.

Como se había dicho anteriormente, una de las características de estos servicios es que se producen monopolios. Entonces ahí es donde debe intervenir el Estado como regulador de las tarifas o precios, reglamentando la calidad de la prestación de los mismos, así como las actividades que provocan externalidades.

Todo este proceso de transformación se ha dado a lo largo de la última década, puesto que antes la provisión y la prestación de los servicios públicos ha estado en manos del Estado, el cual ha colapsado por la ineficiencia en la prestación de los

¹⁹ La producción de un bien consiste en el conjunto de procesos que van desde la obtención de la materia prima hasta la elaboración del bien final. La provisión, en suministrar el bien en mención a quien lo demande, con el objetivo de satisfacer una necesidad.

mismos²⁰. Entonces, el nuevo papel del Estado se convierte en el de regulador. Para poder cumplir esta función reguladora requiere de un nuevo tipo de funcionario público, preparado técnicamente, honesto y firme en la toma de decisiones. Las remuneraciones en los cargos públicos deberían ser suficientemente atractivas para que los altos cargos sean de carrera y atada a incentivos.

Aparte de que el Estado se convierta en una empresa reguladora de determinados servicios públicos, debe seguir dos objetivos centrales: disponibilidad y accesibilidad de los servicios públicos, es decir se debe lograr una buena dotación de los mismos pero, además, que sean accesibles. Se deben mantener tarifas que permitan continuar con la accesibilidad de los mismos, manteniendo su calidad.

Para poder lograr una disponibilidad de los servicios públicos, el gobierno debería reorientar su acción de la siguiente manera:

- Promover la mayor participación de capital privado, asegurando de tal forma políticas macroeconómicas que faciliten estabilidad y crecimiento, las cuales deben ser claras y puntuales;
- Permitir la entrada de capital privado, tanto nacional como extranjero;
- Definir claramente el marco regulatorio para cada sector de servicio;

²⁰ Un aspecto es la falta de recursos que tiene el gobierno para la inversión en tecnología para la producción eficiente de los servicios, además del poa, acercamiento que tienen los votantes con los tomadores de decisiones.

- Descentralizar y dar mayor autonomía a las empresas que prestan los servicios públicos.

Ahora bien, para poder lograr una mayor accesibilidad a estos servicios, el gobierno debe:

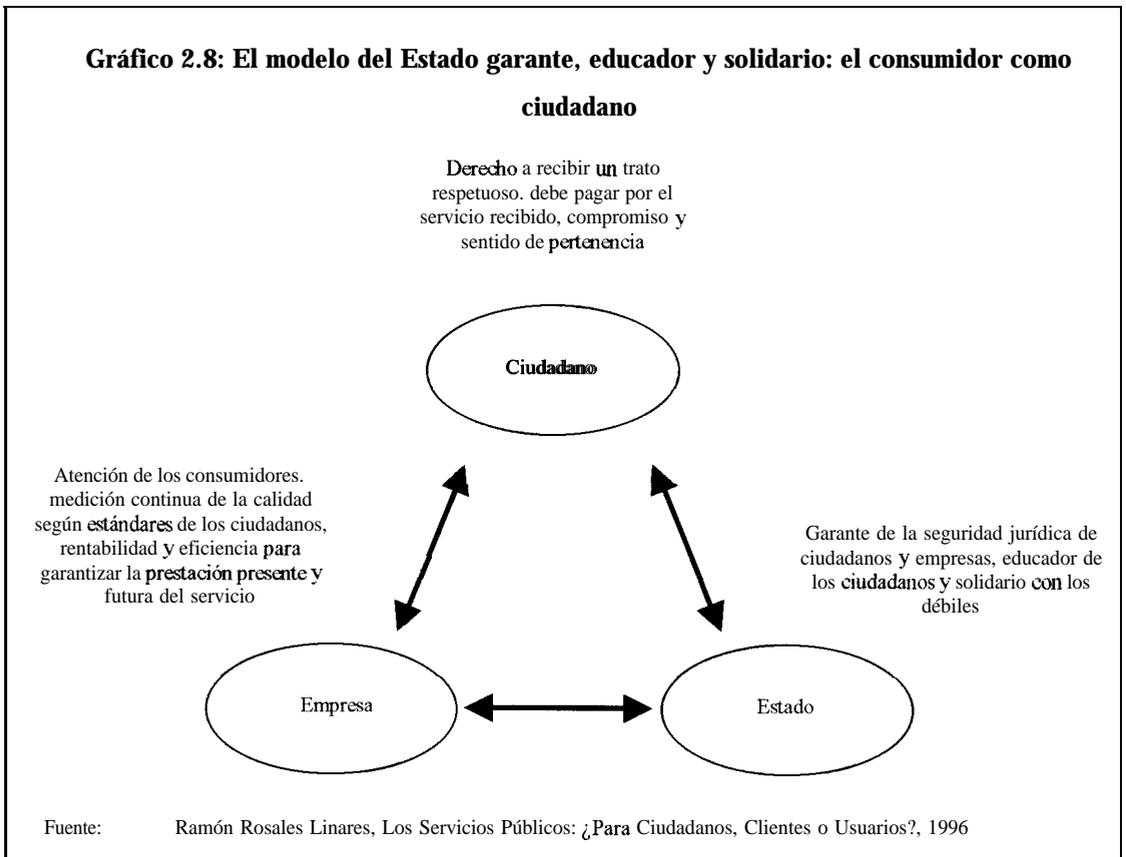
- Concesionar la prestación de los servicios públicos a aquellas empresas que ofrecen menor tarifa, manteniendo la calidad en los servicios;
- Establecer objetivos de inversión y cobertura en las licitaciones a las empresas del sector privado;
- Establecer subsidios en las tarifas de aquellos servicios que ameriten;
- Desarrollar principalmente la tarea de educación ciudadana, promover la participación activa de los miembros de la comunidad.

Todas estas responsabilidades del gobierno frente a la provisión de los servicios públicos en su disponibilidad y accesibilidad las podemos apreciar en el gráfico 2.8²¹.

Al convertirse el usuario en un cliente ciudadano, éste va a participar en la planificación y aceptación de las tarifas que se cobren por el consumo de los servicios, pero más allá, las empresas productoras de los servicios van a contar con

²¹ Ramón Rosales Linares, Los Servicios Públicos: ¿Para ciudadanos, clientes o usuarios?, Ediciones IESA, Caracas, Venezuela, 1996.

agentes custodios y vigilantes de la infraestructura de los servicios, ya que las mismas se encuentran sujetas a desastres naturales o vandálicos. En el sentido de pertenencia que tienen los ciudadanos va a tener gran responsabilidad el Estado, al ser el educador de ellos.



2.5.2

FORMAS DE REGULACIÓN

Se había mencionado anteriormente que el Estado se convierte en un ente regulador, para lo cual existen dos opciones de regulación; a) regulación por comisión de controles y b) regulación por un contrato de concesiones.

En el primer literal, existen dos estilos: norteamericano y británico. El norteamericano se lo usa para investigaciones en infraestructura de transporte, agua y electricidad, en la cual se realiza una investigación de la tasa de beneficio por parte de la empresa regulada y se compara con la tasa de otra empresa que sea de condiciones similares y que no se encuentre regulada. Si el margen es inferior se acepta para que se realice el cambio de tarifas, pero si es mayor se hacen las observaciones correspondientes para tratar de redefinir la nueva tarifa.

El estilo británico es una variedad del norteamericano, ya que la investigación y comparación de las tasas de beneficios se hacen cada tres o cinco años y durante los años que no se hacen las investigaciones se utiliza una fórmula. Los ingleses aseguran que supera al estilo norteamericano debido a que los costos de estos estudios se reducen al hacérselos cada tres o cinco años y no cada año como lo hacen los norteamericanos.

Uno de los principales problemas en el mecanismo de concesiones es que como se hacen a largo plazo, ya sea diez, veinte o treinta años, especialmente en un país que se encuentra en vías de desarrollo, suele suceder que el contrato de concesión es obsoleto antes de su finalización, además de que existe el riesgo de que el gobierno de turno cambie el contrato a lo largo de los años que dure el mismo.

2.5.3 LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Al ser el Estado un ente regulador y la empresa privada la encargada de producir el servicio público, se va a encontrar que el propósito final de toda empresa es sobrevivir a largo plazo. Esto va a depender del grado de aceptación que tenga el servicio frente a la ciudadanía, que no es simplemente un mero usuario sino que se convierte en el cliente, por lo que el tema de la calidad de los servicios es un punto que debe ser analizado, para que el mismo tenga una buena aceptación por parte de los usuarios.

El tema de la calidad en los servicios públicos se ha vuelto polémico y es difícil precisar cuál es su concepto, porque estos servicios tienen una característica especial que es la intangibilidad de los mismos. Cuando las empresas deciden medir o evaluar cómo están proveyendo los servicios, normalmente lo realizan vía encuesta, para tratar de incorporar la opinión que tienen los usuarios – clientes, pero al momento de realizar la misma se encuentran con varias dificultades como son la heterogeneidad de los consumidores, el dinamismo de sus necesidades y la volatilidad de las expectativas, las mismas que deben ser tomadas en cuenta en el momento de realizar el muestreo y posteriormente medir estadísticamente las opiniones de los consumidores.

Como se había dicho anteriormente, por la heterogeneidad de los criterios de los usuarios – clientes, el dinamismo de sus necesidades y sus expectativas, no se puede medir la calidad en forma de una sola dimensión, sino que requiere múltiples

dimensiones (Garvin, 1988). En este sentido se han establecido ciertas normas que definen la calidad, como la norma ISO 9000, la cual establece la calidad como “el conjunto de propiedades y características de un producto o servicio, que le confiere su aptitud para satisfacer necesidades expresadas o implícitas”. La norma japonesa JIS Z8101 define a la calidad como “la totalidad de características, incluyendo el desempeño, que determinan si un producto o servicio satisface sus propósitos de uso”.

Más allá de las definiciones establecidas por estas normas, se considera a la calidad como el cumplimiento de los estándares establecidos o pactados inicialmente, y es por eso que el Estado, al ser el ente regulador, debe establecer cuáles van a ser las condiciones en las que, la empresa a la que se le va a concesionar la prestación de los servicios públicos, debe de prestarlos y cómo van a ser evaluados.

Una forma de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos por parte de las empresas encargadas de los mismos, y que actualmente tiene bastante apogeo, es el denominado benchmarking, que es un término que surge de las empresas manufactureras (Tucker, 1987), y que se define como: “el proceso continuo de medir y comparar una organización con las organizaciones líderes en cualquier lugar del mundo para obtener información que la ayude a ejecutar acciones para mejorar su desempeño”²², o también una definición menos compleja sería²³: “es la práctica

²² The Benchmarking Management Guide (1992).

de ser lo suficientemente humilde para admitir que otras organizaciones son mejores en algunas áreas y ser lo suficientemente inteligente para aprender, equipararlas y superarlas”. Este término es ampliamente puesto en práctica por varias corporaciones en el mundo como una herramienta para mejorar la calidad, debido a que se tiende a comparar el desempeño de la empresa con otra similar que sea el mejor de la competencia, ya sea dentro o fuera del territorio.

2.5.4 NECESIDAD DE INFRAESTRUCTURA

En las últimas dos décadas se ha venido observando una ola de inversión en infraestructura en el mundo para la prestación de determinados servicios públicos, donde el Estado asegura una provisión de la infraestructura que la sociedad y la economía necesitan para su desarrollo.

Durante el siglo XIX y a mediados del presente siglo, la mayoría de los servicios públicos eran provistos por el sector privado, pero luego vino una ola a mediados de los años 80, por la cual se comenzaron a nacionalizar las empresas que prestaban dichos servicios, de tal forma que sólo un número muy limitado de empresas de servicios públicos quedaron en manos del sector privado.

Por estos hechos se comenzó a considerar que los servicios públicos y su infraestructura tenían que ser provistos por el Estado, incluyendo su prestación.

²³ Tomado del artículo de Paúl Esqueda, *Qué opinan los usuarios de los servicios públicos en Venezuela*, que a su vez fue tomado de las notas del curso “Basics for benchmarking” del American Productivity and Quality Center. Houston. agosto de

Luego, a finales de los años ochenta, Chile, China y Filipinas, iniciaron un proceso de privatización que actualmente se está expandiendo. Chile privatizó su compañía de teléfonos; China y Filipinas iniciaron sus obras de infraestructura bajo el esquema que se denomina BOT en inglés, COT en español, que significa construya, opera y transfiere, en el cual el sector privado construye una obra, la opera y finalmente la pasa a manos de la nación; así se dio el caso de la construcción del Canal de la Mancha, entre Francia y Reino Unido, el aeropuerto internacional de Kansai en Japón y la ampliación del servicio de agua en la ciudad de Buenos Aires. Pero también se está iniciando la venta de empresas públicas ya existentes, como la venta del 35 por ciento de la empresa nipona de teléfonos y telégrafos por el valor de 70 mil millones de dólares²⁴.

Es así que en los últimos quince años se han realizado privatizaciones en empresas de servicios públicos por una cantidad que asciende a los 200 mil millones de dólares y se han realizado inversiones reales en infraestructura por unos 100 mil millones de dólares, es decir se ha invertido alrededor de 300 mil millones de dólares por parte del sector privado, lo cual da una tendencia de que se están realizando inversiones en infraestructura en el mundo por parte del mismo. Incluso en este tema, lo más reciente en Ecuador es la construcción de los aeropuertos internacionales en las ciudades de Guayaquil y Quito. También cabe mencionar las privatizaciones que se están gestionando en el área de las empresas telefónicas en

1994.

²⁴ Información tomada del artículo escrito por Gerver Torres, *Entre la realidad y la utopía: Qué debe hacer el Estado, 1996*

algunos países como Grecia, Portugal, Alemania, Holanda, Bélgica, Israel, India, Pakistán, Sri Lanka, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Ecuador.

2.5.5 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA

Como anteriormente se mencionó, existe una ola de inversión por parte del sector privado en infraestructura para la provisión de los servicios públicos, pero detrás de esto existen unas series de motivos, los cuales han producido un nuevo papel del sector privado y no sólo una simple moda.

En las últimas décadas, varios países han sufrido crisis fiscales y no están en la capacidad de realizar cuantiosas inversiones en infraestructura para los servicios públicos. Así se tiene a Argentina que, con un déficit fiscal del 11 por ciento en 1989, contribuyó a la apertura al sector privado. Otro motivo que contribuyó a que se deteriorara la prestación de los servicios públicos es el daño que ha sufrido la calidad de los mismos, como se lo mencionó anteriormente, por la falta de nueva inversión y del mantenimiento de la misma; también la creciente competencia y la globalización de la economía mundial, lo cual conlleva a que ciertas empresas sean privatizadas para que puedan competir a nivel internacional. Este caso se da especialmente en las compañías de telecomunicaciones, sumado a esto el progreso tecnológico y sobretodo, como lo menciona Gerver Torres (1996),

. ..la exitosa experiencia internacional de manera general y ampliamente mayoritaria, la mayor participación del sector privado en la provisión de los servicios públicos [que] ha sido exitosa. Y aunque no siempre ocurre así, las experiencias exitosas tienen un mayor chance de ser copiadas.

Aparte de estos motivos, los cuales han coadyuvado a que el sector privado tome un nuevo papel en los últimos años, también se encuentra el apoyo que conceden los organismos multilaterales a la inversión privada en el área de infraestructura, concediendo garantías para la misma. Además, existen empresas productoras de agua potable en otras parte del mundo que colocan sus acciones en los mercados de capitales, por lo que los ciudadanos podrían ser clientes – usuarios y accionistas en estas empresas.

Unas de las grandes dificultades que se tiene en la inversión en infraestructura es la entrada de capital privado, lo cual está ocurriendo en muchas partes del mundo, puesto que para esto los inversionistas tienen varias particularidades a considerar, como: a) se trata de grandes inversiones, b) de larga maduración, c) inamovibles, d) que sólo generan ingresos en moneda local, e) los precios y tarifas son políticamente delicadas, f) importantes contratos de suministros al sector público y g) altamente dependiente de marcos regulatorios gubernamentales.

Todas estas particularidades hacen que los inversionistas analicen bien y hagan los estudios y cálculos necesarios para invertir en infraestructura, porque una vez que comience a ejecutarlos, resulta sumamente difícil que se retiren del lugar donde se realiza la inversión.

Pese a que en algunos países han visto de buena manera el proceso de privatización, en otros no están de acuerdo porque a veces el precio que se ofrece por una determinada empresa de servicio público es demasiado bajo para privatizarlo. Hay

que tomar en cuenta que si bien es cierto que en algunas ocasiones los precios son demasiado bajos para venderlos, no hay que tomar eso como un apoyo para poder solucionar una crisis fiscal, debido a que a largo plazo va a terminar beneficiando al país empezando con los marcos regulatorios hasta la incorporación de nuevo capital; es decir que para que un país tenga una adecuada infraestructura que lo llevará al desarrollo, no se necesita de decisiones de política fiscales sino de políticas macroeconómicas.

2.5.6 TARIFAS

A las empresas que prestan los servicios públicos, ya sean éstas privadas o públicas, se les presentan dos importantes problemas en el momento de diseñar y relacionar el nivel de los esquemas tarifarios. El primero es que al ser una empresa en forma de monopolio, no va a tener competencia, por lo que pueden abusar en el momento de cobrar o establecer las tarifas por el servicio que presta. Esto conlleva a que los usuarios de los servicios disminuyan su consumo más allá de lo deseable desde el punto de vista social por lo alto de las tarifas, debido a que los usuarios no van a tener la oportunidad de cambiarse a otro proveedor que le ofrezca una mejor tarifa o incluso un mejor servicio, ya sea por la atención como por la calidad del servicio en sí. Por estas razones es que en sectores productores de servicios públicos se encontraban por lo general empresas públicas y actualmente se encuentran empresas privadas, las cuales son reguladas por el Estado, especialmente en lo relacionado con el servicio y el control de los niveles tarifarios.

La segunda es que bastantes personas desconocen cuál es el problema que conllevan los monopolios naturales. Es así que, si una empresa de servicio público considerada monopolio natural, llevara los precios de sus productos al costo marginal de los mismos, se van a producir pérdidas, debido a que no va a contar con los recursos necesarios para financiar las amortizaciones de la inversión, por lo que requeriría ser subsidiada. Todo esto es debido a que estos tipos de empresas necesitan infraestructura que requieren de una inversión inicial sumamente elevada, aunque los costos operativos sean sumamente bajos. Generalmente cuando se realizan estos tipos de infraestructuras, se lo hace tomando en consideración la demanda actual y la que se va a tener a futuro, por lo que generalmente estas empresas trabajan con capacidad ociosa, ya que si se piensa ampliar la empresa para poder satisfacer una demanda adicional se va a tener que realizar inversiones sumamente costosas las cuales serían difícilmente recuperables en el corto plazo. Por este motivo es recomendable que se aumente el consumo a nuevos usuarios para que se pueda distribuir la inversión entre un mayor número de unidades, disminuyendo los costos por cada unidad producida. Así, se recomienda que la tarifa se establezca de tal forma que cubra sus costos operativos, por lo que la parte correspondiente a la amortización de la inversión va a tener que ser subsidiada por el gobierno con los impuestos que se cobren en la comunidad.²⁵

²⁵ En los casos en que la demanda excede a la capacidad instalada, se puede aumentar la tarifa, provocando que disminuya dicha demanda. Generalmente esto ocurre cuando aumenta la demanda en determinadas horas pico, lo cual es una forma de regularla.

Este esquema no es siempre considerado, ya que otros prefieren que los costos de inversión no sean subsidiados sino que sean recuperados incluyéndolos en la tarifa, de manera que se los amortice a largo plazo, pero puede provocar que no todos los sectores de la sociedad puedan adquirir el correspondiente servicio. En cambio, otros prefieren que tanto los costos operativos como los de amortización de la inversión en infraestructura sean financiados en su totalidad vía subsidios, por lo que no va a existir tarifa a cobrar, provocando que no exista una conciencia de ahorro o de simplemente evitar el uso innecesario de determinado servicio, como por ejemplo el agua potable o el consumo de energía eléctrica, pero esto también va a provocar que la empresa prestadora de los mismos no tenga incentivos para disminuir sus costos, ya que al final de todo va a ser subsidiada por el gobierno.

El hecho que un determinado servicio sea subsidiado y no se cargue con una tarifa al usuario no significa que sea gratuito, ya que ellos son los que están pagando por el consumo de este servicio, vía impuesto, para todos los miembros de la sociedad. Esto implicaría que a menor tarifa, mayor subsidio y por lo tanto más impuestos. Bien es cierto que una parte del subsidio puede ser financiado por los ingresos petroleros en el caso ecuatoriano, pero hay que considerar que los mismos son muy volátiles en el mercado internacional y no sería factible planificarlos a largo plazo.

2.5.7 SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO ECONÓMICO

Luego de haber analizado que ha existido una tendencia en inversión de infraestructura por parte de empresas de servicios públicos que generalmente son

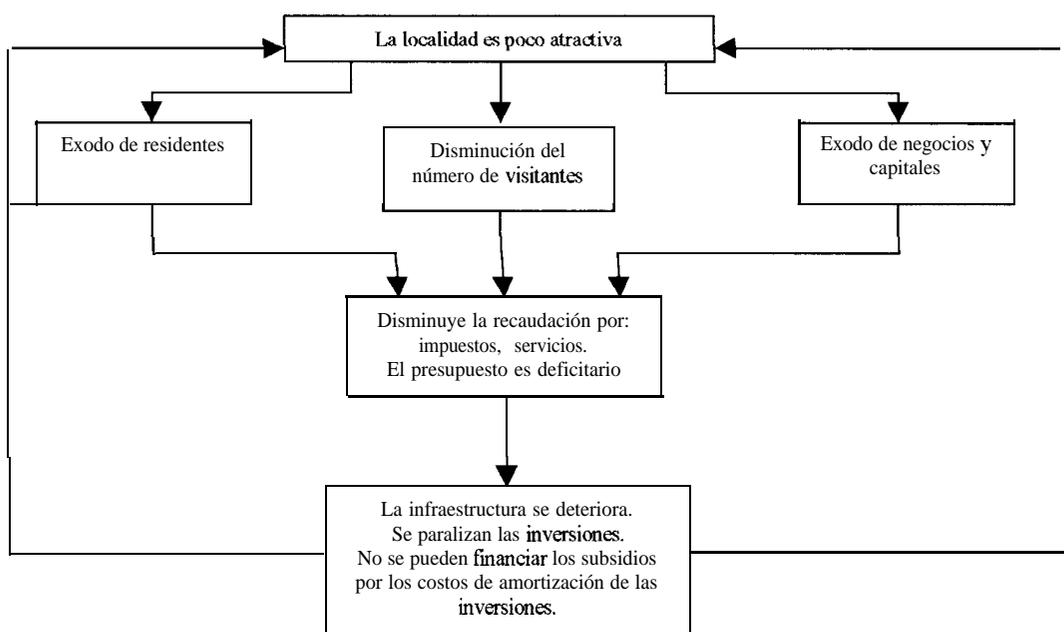
privadas, hay que mencionar que una buena infraestructura aumenta la productividad y reduce los costos de producción. Por ejemplo, si una empresa que se encuentra en las afueras de la ciudad necesita trasladar sus productos hacia la misma, va a requerir de buenas carreteras, disminuyendo de tal forma los costos de transportación, pero no sólo intervienen los sistemas de comunicación, también se encuentran el servicio de agua potable, ya que debe de tener una buena infraestructura en los acueductos para el traslado del agua. De igual forma sucede con el servicio de energía eléctrica, provocando de esa manera que los productos que fabrique sean competitivos en el mercado, ya sea a nivel nacional como internacional. Pero hay que tomar en consideración que a medida que las economías crecen también se va a necesitar nueva inversión en infraestructura para poder permitir que la dinámica de crecimiento continúe.

Existen estudios empíricos realizados por el Banco Mundial (1994) que establecen que la relación entre infraestructura y desarrollo es de uno a uno, es decir por cada uno por ciento de crecimiento en infraestructura, el Producto Interno Bruto (PIB) aumenta en uno por ciento.

De igual forma se puede esperar que a nivel de localidades suceda algo similar, es decir que mientras un gobierno seccional sea dotado con un buen sistema de infraestructura para una correcta prestación de servicios públicos, va a crecer y a desarrollarse. Una localidad sin una adecuada infraestructura va a ser poco atractiva para atraer residentes, visitantes y negocios o actividades económicas, por lo que va a disminuir la recaudación impositiva por parte del municipio para hacer frente a las

inversiones de infraestructura que necesita la localidad o el de subsidiar los costos de inversión que realicen empresas privadas en infraestructura para la prestación de determinados servicios públicos. A este sistema se lo denomina el círculo vicioso del deterioro.

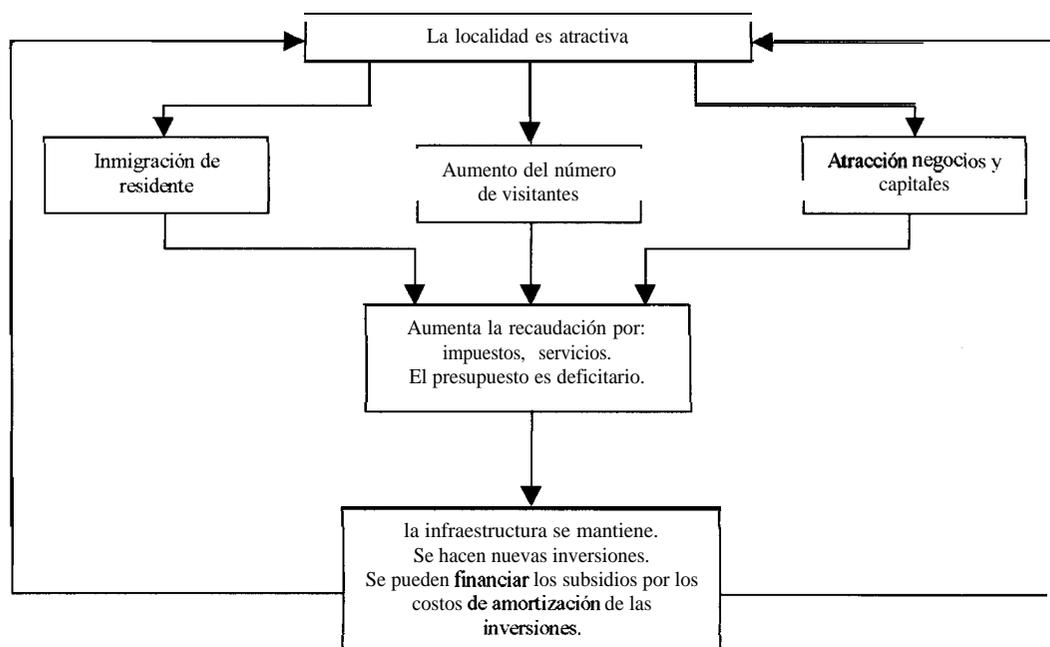
Gráfico 2.9: Círculo vicioso del deterioro



Fuente: Adaptado de Kotler, Haider y Rein (1994)

Así como se denomina círculo vicioso al gráfico 2.9, también existe el caso en que se posee una buena infraestructura, por lo que la localidad se vuelve atractiva tanto para residentes, visitantes y para empresarios, por lo que las recaudaciones tributarias por parte del gobierno seccional van a aumentar, de forma tal que va a poder financiar nuevas inversiones. A este sistema se lo denomina el círculo virtuoso del desarrollo (ver gráfico 2.10).

Gráfico 2.10: Círculo virtuoso del desarrollo



Fuente: Adaptado de Kotler, Haider y Rein (1994)

Es muy probable que para que un municipio pueda estar en el círculo virtuoso de desarrollo, vaya a necesitar una ayuda externa para el financiamiento de proyectos, pero de igual forma debe tener cuidado con el cobro de los impuestos, ya que corre el riesgo de desestimular la actividad económica e incidir en el éxodo de los residentes, lo cual disminuiría las recaudaciones tributarias, provocando serios problemas en el financiamiento de nuevas inversiones o el mantenimiento de las ya existentes.

También se ha considerado que la descentralización es fundamental, ya que va a permitir trabajar en escalas más pequeñas y por lo tanto las competencias van a ser más manejables, por lo que los gobiernos locales van a tener una gran

responsabilidad como promotores del desarrollo, a través de su actuación en materias de servicios públicos.

3 SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL ECUADOR

Una vez analizado y establecido el rol del Estado en la sociedad, se procede a mostrar la forma de cómo se han desarrollado las finanzas públicas en el Ecuador y su incidencia en la prestación de los servicios públicos por parte del Estado.

3.1 ESTRUCTURA FISCAL DEL ECUADOR

El Estado ecuatoriano tiene como principal fuente de recursos para el financiamiento del sector público a los ingresos públicos y al endeudamiento público.

Los ingresos públicos están conformados por los ingresos petroleros y no petroleros, y el superávit operacional de las empresas públicas.

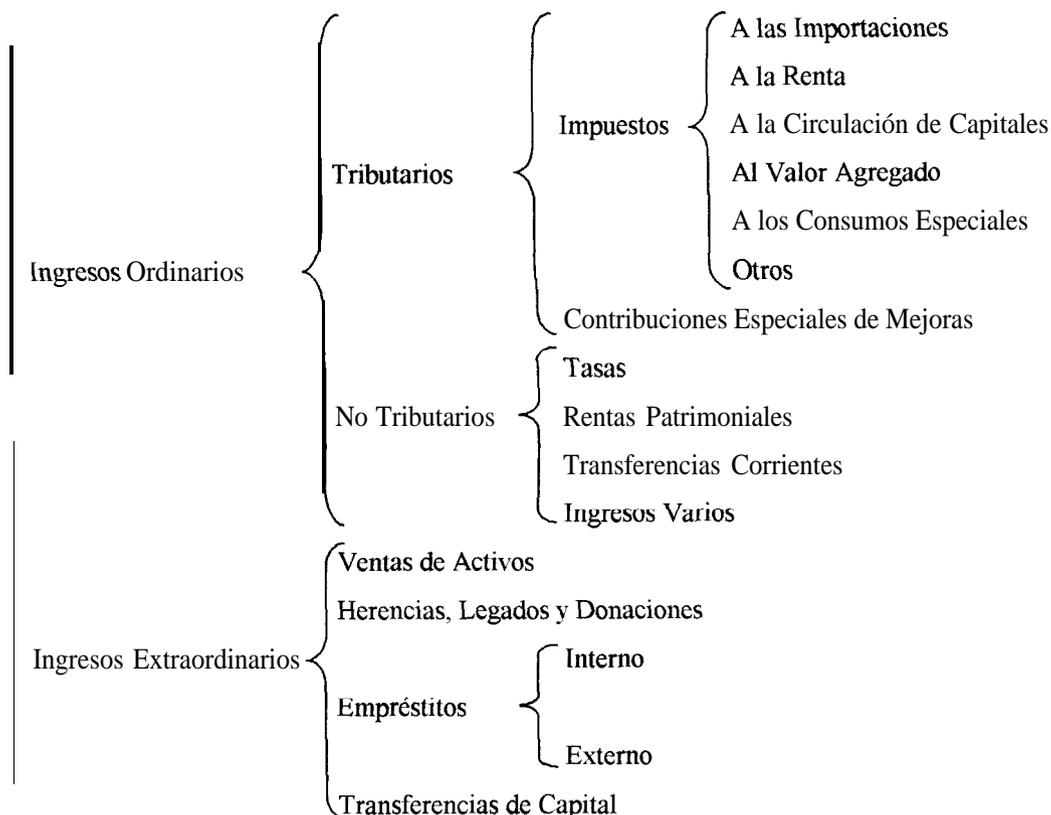
Los ingresos petroleros son los provenientes de la actividad de explotación de crudo y de sus derivados, los cuales son exportados y vendidos internamente. Estos ingresos dependen de la producción, exportación, el volumen de venta, de los precios internacionales del crudo y sus derivados, y de los costos de producción.

Los ingresos no petroleros se dividen en ingresos ordinarios y extraordinarios, los cuales son de carácter permanente. Los ingresos ordinarios están conformados por

tributarios y no tributarios. En los primeros se incluyen los provenientes de recaudaciones tributarias como son los impuestos a la Renta, al Valor Agregado, a los Consumos Especiales, a la Circulación de Capitales, otros, y además las Contribuciones Especiales de Mejoras. Los ingresos no tributarios están constituidos por Tasas, Rentas Patrimoniales, Transferencias Corrientes e Ingresos Varios.

A continuación se presenta una estructura de la clasificación de los ingresos del Sector Público:

Cuadro 3.1: Estructura de los ingresos del sector público



El superávit operacional está constituido de todas aquellas empresas del sector público no financiero.

Los ingresos por endeudamiento público son para financiar proyectos de inversión que no pueden ser financiados por medio de los ingresos públicos.

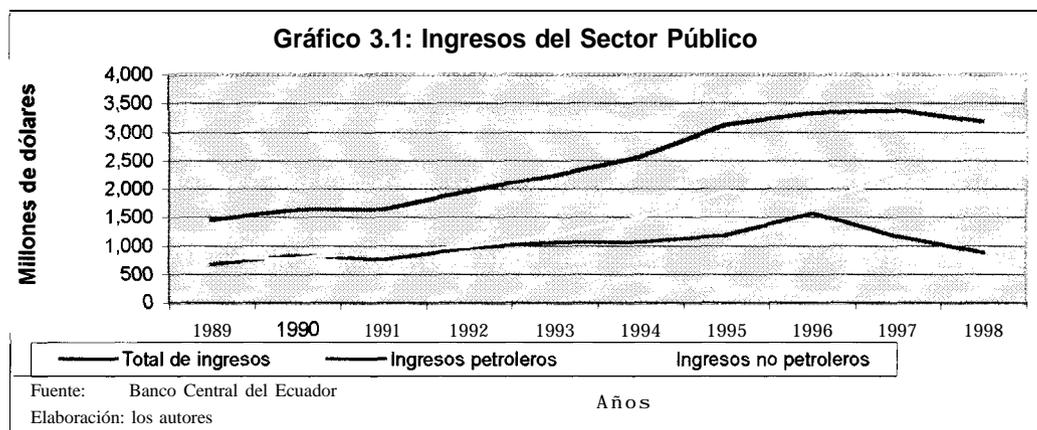
Los egresos del Estado se clasifican en gastos corrientes y de capital. En los primeros se encuentran: los gastos de personal, gastos en bienes y servicios de consumo, los intereses en deuda pública (interna y externa) y de transferencias corrientes (tanto al sector público como al privado). Mientras que los gastos de capital se dividen en: gastos de inversión real, de inversión financiera, de amortización de la deuda pública (interna y externa) y de transferencias de capital.

A continuación se procede a analizar la evolución de los ingresos petroleros y del manejo de la política económica en las últimas décadas.

3.2 INGRESOS PETROLEROS

A partir de 1972, la bonanza petrolera generó grandes ingresos al Estado y enormes oportunidades potenciales para la economía. Por esta razón, el Estado interviene activamente en la economía: se diseñaron y ejecutaron ambiciosos programas de obras públicas (infraestructura eléctrica, petrolera, telecomunicaciones, red vial, obras de riego, saneamiento ambiental). Esto requirió de muchas inversiones. Este gasto público se financió con los ingresos petroleros que fueron importantes. En 1972, estos ingresos representaron 916 millones de sucres, y 9.699 millones en 1979, mientras que en 1990 llegó a Los 690.352 millones de sucres. Entre 1972 y 1976, el PIB creció a un ritmo de 11% anual.

Luego, los ingresos petroleros comenzaron a ser insuficientes para mantener la enorme maquinaria estatal implementada a raíz de la bonanza, y el Estado acudió al endeudamiento con acreedores externos. Esta crisis tuvo su inicio entre los años 1976 y 1977. De 635 millones de dólares en 1976 pasa a 2.847 millones en 1989.



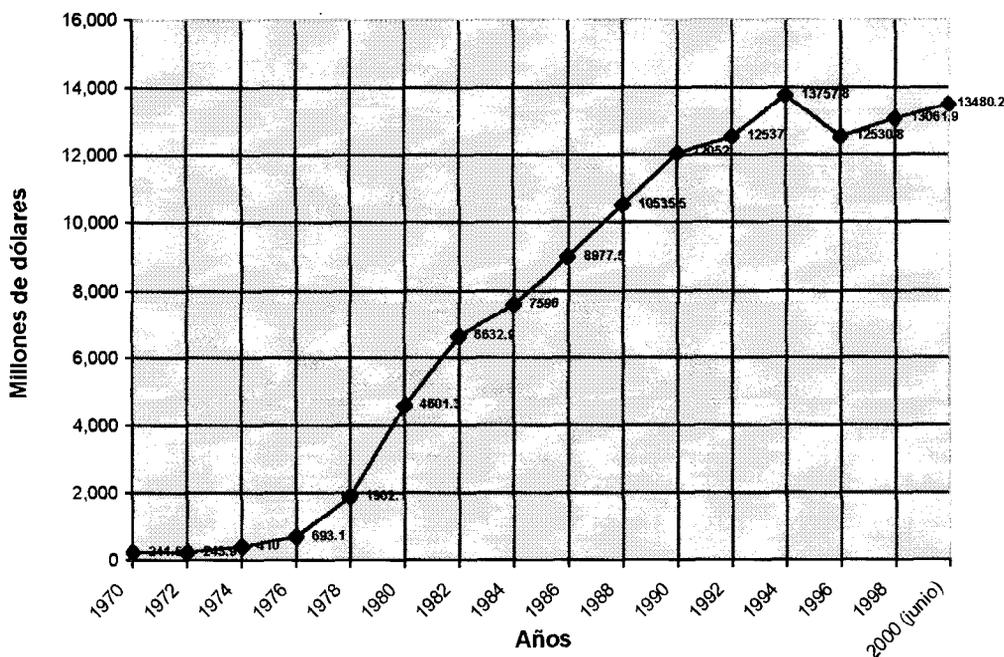
Debido al boom petrolero, se acentuó la dependencia en los ingresos del petróleo. Es así que en 1990 (gráfico 3.1) correspondían al 5 1% de los ingresos totales del sector público, situándose en 1998 aproximadamente en un 30%, por lo que se postergó la implantación de esquemas tributarios que permitan sostener el gasto social. Dada esta situación, es necesario que el Estado ecuatoriano establezca una correcta Administración Tributaria, para que no exista una gran dependencia de los ingresos petroleros, que están sujetos a altas volatilidades, por depender de los precios internacionales. Además de que no se asegura la continua explotación de crudo para el próximo siglo, ya que inevitablemente el petróleo desaparecerá como fuente de energía, debido a que es contaminante y no renovable.

3.3 DEUDA EXTERNA

La deuda externa total del Ecuador al 30 de junio de 2000 es de 15.889,9 millones de dólares, de los cuales 13.480,2 millones corresponden a la deuda externa pública y 2.409,7 millones de dólares a la deuda externa privada.

El endeudamiento agresivo comenzó con la crisis de 1976. Esto se ve reflejado en el análisis de los porcentajes de crecimiento de la deuda externa en los distintos períodos gubernamentales (gráfico 3.2). Durante la crisis de 1982-1983, provocada principalmente por el fenómeno El Niño, el servicio devengado de la deuda llegó a superar el 100% de las exportaciones. De hecho, en 1982 se pagó 2.655,6 millones de dólares, equivalente al 114% de las exportaciones.

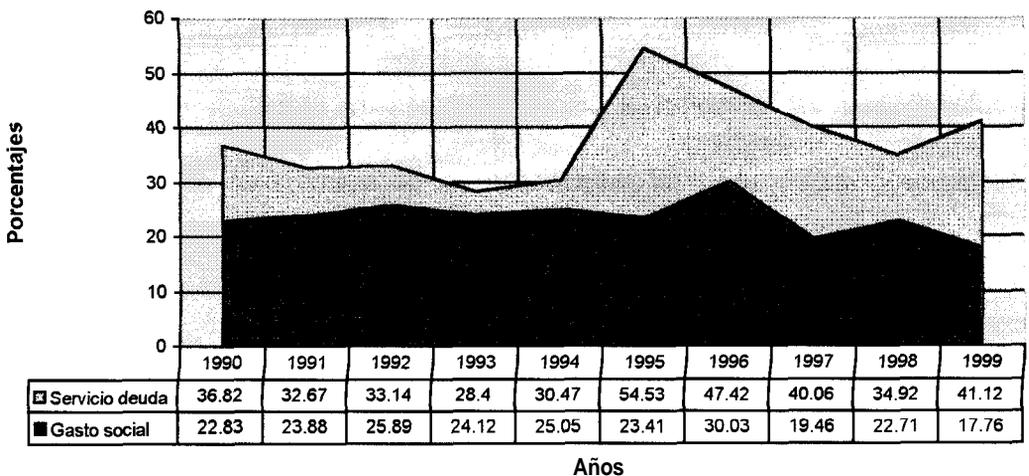
Gráfico 3.2: Evolución de la deuda externa pública



Más allá de los saldos de la deuda externa, es el valor del servicio de esta deuda lo que deja sentir su peso en la vida nacional. En los últimos años, el valor del servicio de la deuda, externa e interna, como porcentaje del Presupuesto General del Estado (PGE), presenta una tendencia a incrementarse frente al porcentaje del PGE destinado al gasto social, entendiéndose como tal aquél destinado a educación, salud y empleo. Uno de los factores que ha incidido a esta tendencia es la devaluación de la moneda, ya que ayudó a incrementar el peso del servicio de la deuda.

Entre 1982 y 1993, el Ecuador pagó alrededor de 21 mil millones de dólares; y a pesar de ello sigue debiendo más de 15 mil millones de dólares. En 1999 se presupuestó para el pago de la deuda, tanto externa como interna, el 41.12% del PGE.

Gráfico 3.3: Deuda pública y gasto social como porcentaje del Presupuesto General del Estado



De esta forma, existe una limitante en el Presupuesto General del Estado para el gasto destinado a Inversión Social, por lo que el Estado ecuatoriano no tiene la cabal capacidad para la producción de determinados servicios públicos, siendo necesaria su concesión.

Se debe de tomar en cuenta que el endeudarse no es malo, siempre y cuando se cuente con un flujo de ingresos que puedan sostener ese endeudamiento. El problema en el Ecuador es que se planificó que los ingresos petroleros iban a ser constantes y permanentes.

En conclusión, se podría señalar que la economía ecuatoriana es altamente vulnerable, en especial en el sector externo y fiscal, tanto por la alta dependencia de los ingresos petroleros como el gran peso de la deuda externa.

i.4 SERVICIOS PÚBLICOS

El objetivo principal de todo gobierno es el desarrollo de sus habitantes, proporcionando a todas las personas de su jurisdicción las posibilidades de crecimiento, y la satisfacción de las necesidades humanas. Estas **necesidades**²⁶ incluyen educación, salud, nutrición y vivienda.

Este objetivo no se ha cumplido a lo largo de la historia ecuatoriana, ya que la pobreza y las desigualdades económicas no lo han permitido. En los últimos años, la

pobreza de su población alcanzó el 56%²⁷. Un hogar se define pobre cuando carece del acceso a educación, salud, nutrición o vivienda. La carencia de esta última incluye la falta de infraestructura de alcantarillado, eliminación de basura, agua potable o luz eléctrica.

El Ecuador en el año 1999 se ubicó en el puesto número 72 a nivel mundial de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano²⁸ (IDH), el cual contempla tres componentes básicos: la longevidad -medida a través de la esperanza de vida al nacer-, los conocimientos -representados por las tasas de alfabetismo y de escolaridad- y el acceso a niveles de vida decentes -cuyo indicador es el ingreso per cápita-. La ponderación de los tres elementos permite establecer un valor en una escala comprendida entre 0 y 1, en la que 0 es el mínimo y 1 es el máximo. Los países que tienen un IDH inferior a 0,5 tienen un bajo nivel de Desarrollo Humano, aquellos cuyo IDH está comprendido entre 0,5 y 0,8, un nivel medio, y aquellos cuyo IDH es superior a 0,8, un nivel alto. El Índice de Desarrollo Humano no sólo mide el desarrollo en función del ingreso, sino el acceso que se tiene hacia los servicios públicos, lo cual implica también un desarrollo en el bienestar humano.

²⁶ Denominadas como *necesidades básicas*.

²⁷ Dato tomado del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

²⁸ Índice elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Ver anexo 3

3.4.1 SALUD Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

“La salud es un objetivo esencial y al mismo tiempo un indicador clave del desarrollo humano”²⁹.

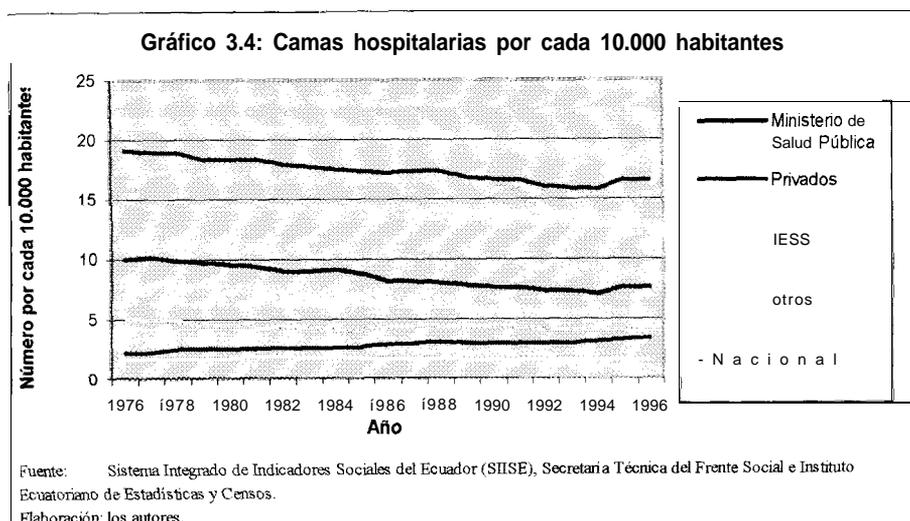
Se entiende por salud el hecho de poseer un adecuado bienestar físico, mental, social y ambiental de los individuos y de los grupos, y no solamente como la ausencia de enfermedades en las personas.

Actualmente se considera a los gastos destinados al área de la salud como inversión en capital humano, ya que la salud no solamente asegura la capacidad de trabajo productiva sino también el bienestar de los ciudadanos. Es así que la participación de la población en su propio cuidado, la aplicación de normas de sanidad ambiental y el exigir la rendición de cuentas por parte de los proveedores del servicio de la salud, son claves de bienestar que van más allá de la sobrevivencia y de los derechos fundamentales.

A partir de la década de los setenta la salud de la población ecuatoriana ha mejorado notablemente debido al mayor acceso a la salud, abastecimiento de agua, saneamiento, etc. Sin embargo, muchos ecuatorianos carecen de servicios de salud, debido a la crisis financiera del sector público, el cual no puede financiar los proyectos de ámbito social.

²⁹ Organización Panamericana de la Salud

Se ha disminuido la capacidad de poder ofrecer la adecuada infraestructura para la demanda hospitalaria debido al crecimiento de la población ecuatoriana, ya que el número de camas hospitalarias” en 1974 era de 20 por cada 10.000 habitantes y se redujo a 16 por cada 10.000 habitantes en 1996 (gráfico 3.4).



El Estado ecuatoriano se ha visto reforzado en la atención de la salud por parte de otras instituciones de carácter público y privado, lo que ha evitado que la oferta hospitalaria a nivel nacional caiga bruscamente.

La atención hospitalaria consume en un gran porcentaje, tanto los recursos del sistema público como los de seguridad social. Es así que actualmente el 59% del presupuesto del Ministerio de Salud Pública (MSP) está destinado a mantener hospitales, mientras que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) destina el 55% de su presupuesto en la operación de la infraestructura hospitalaria que

³⁰ Camas hospitalarias se expresa como la relación entre el número total de camas en un año determinado por cada 10.000

posee”³¹. La falta de coordinación entre las dos instituciones ha llevado al desperdicio de recursos en la prestación de los servicios de salud.

Otro motivo por el cual ha colapsado el servicio de salud es que no posee un sistema sanitario público que le permita identificar cuáles son los sectores más necesitados de la población, debido a que los planificadores de la salud no se encuentran cerca de la comunidad para poder determinar las políticas necesarias. Esto se debe a que el gobierno central se encuentra encargado de la provisión del servicio de la salud, incluyendo las políticas que regulan el mismo.

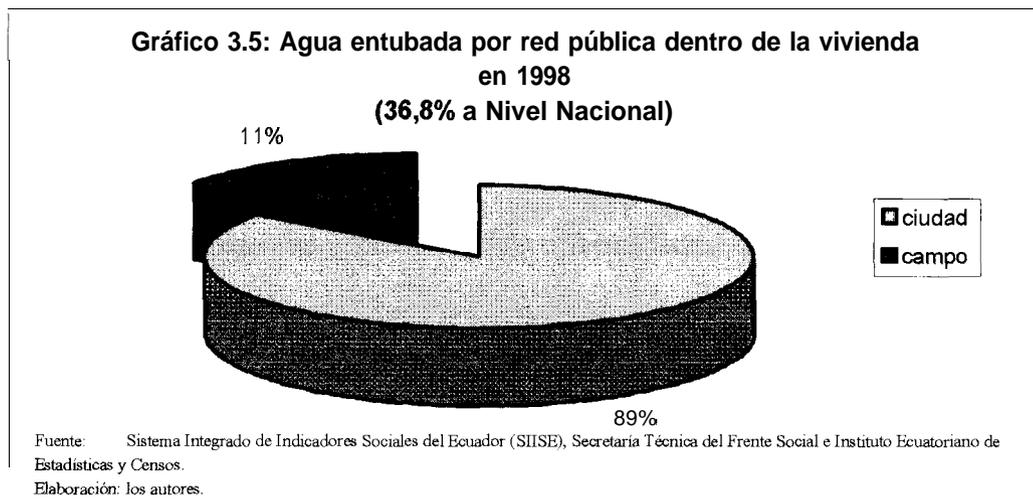
3.4.1.1 Saneamiento ambiental

El saneamiento ambiental es otro punto en el deterioro de la salud, debido a la falta de infraestructura en el sistema de distribución de agua potable, una inadecuada eliminación de aguas servidas y la falta de sistemas adecuados en la recolección y eliminación de excretas y de desechos.

El acceso que debe de tener la población al consumo de agua potable es fundamental para disminuir la mortalidad de niños y adultos, así como para la reducción de enfermedades epidemiológicas y su prevención.

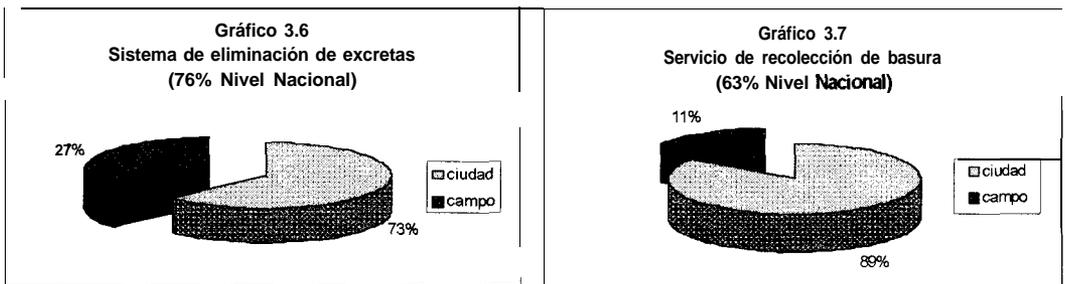
habitantes. Fuente: Anuario de estadísticas hospitalarias (INEC).

³¹ Secretaría Técnica del Frente Social. Pobreza y Capital Humano del Ecuador. 1997.



En el Ecuador, esta competencia está definida como municipal, sin embargo hay casos en que está siendo ejercida por instituciones del gobierno central. Sin embargo, no se han alcanzado las metas establecidas para la década de 1980, en la que los Estados del continente proponían el acceso de agua potable para el 80% de la población urbana y el 50% de la rural. Así, en 1998, el acceso de agua potable en la población ecuatoriana a nivel nacional llegó apenas al 36.8% de los hogares a nivel nacional, de los cuales el 89% correspondían a los hogares ubicados en las ciudades del país, mientras que el 11% a los situados en el campo (gráfico 3.5). A partir de 1960, en el Ecuador ha mejorado la distribución del agua potable, pero en las ciudades el abastecimiento de agua disminuyó en términos proporcionales, porque los esfuerzos públicos no lograron aumentar la cobertura, debido al crecimiento de la población.

En lo referente a la eliminación de excretas (gráfico 3.6) y a recolección de desechos (gráfico 3.7), éste es otro conjunto de servicios necesarios para disminuir el riesgo de contagio y evitar la propagación de enfermedades infectocontagiosas, y para cortar la cadena epidemiológica de muchas enfermedades, especialmente de **aquéllas** que tienen como vía de transmisión el medio fecal u oral. Finalmente, se requiere un sistema de tratamientos para la eliminación de estos desechos, para la protección de los ríos y la preservación ambiental, los cuales constituyen externalidades para la sociedad ecuatoriana.



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores sociales del Ecuador (SHISE), Secretaría Técnica del Frente Social e Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.
Elaboración: los autores.

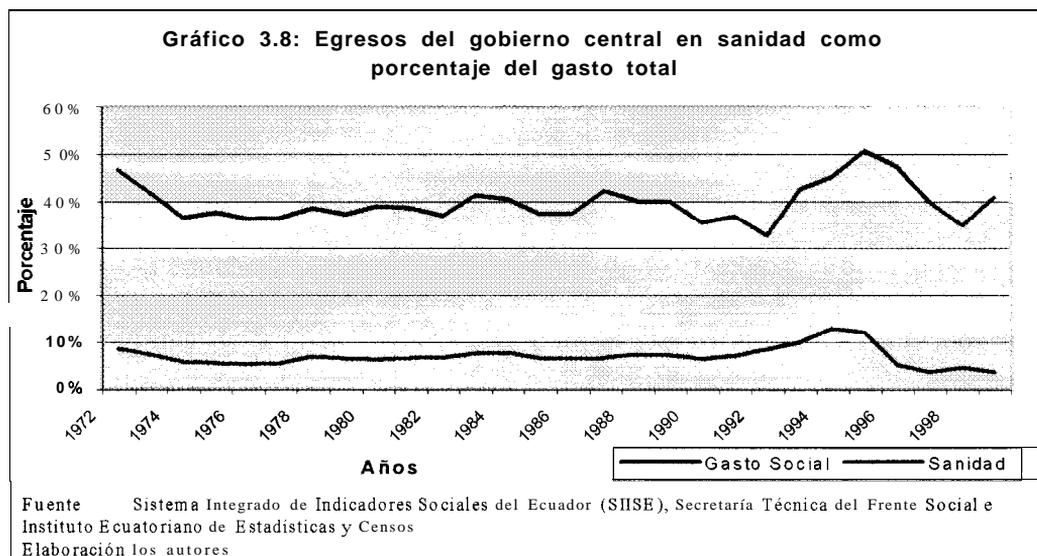
En 1998, el 76% de los hogares a nivel nacional, tenían acceso a los sistemas de eliminación de excretas, de los cuales el 72% correspondían a los hogares ubicados en las ciudades del país; mientras que el 53% de las viviendas contaban con sistemas de recolección de basura, de las cuales el 89% que contaban con este sistema de eliminación, correspondía a **aquéllas** ubicadas en las ciudades. Estos servicios se los presta a nivel local, sin embargo es recomendable que en el momento del tratamiento de estos desechos trabajen conjuntamente las jurisdicciones que se encuentren aledañas para implantar programas adecuados en la eliminación de los mismos.

Estos sistemas requieren de una gran infraestructura y tecnología para el tratamiento de los desechos. Es así que a comienzos de la década de los noventa (1992), la ciudad de Guayaquil tenía como principal fuente de contagio de enfermedades la acumulación en la vías de la ciudad de desechos orgánicos e inorgánicos, debido a que en aquel entonces se generaban aproximadamente 1.226 toneladas de basura diarias y el servicio prestado no era suficiente para cubrir la necesidad insatisfecha, recogiéndose apenas 490 toneladas diarias (40% del total), por lo que el Municipio de Guayaquil, que era el encargado de proveer el servicio de recolección de basura por medio del departamento de aseo de calles, procedió a su concesión, sin perder su control ni la regulación del mismo. Es evidente que a raíz de esto, el sistema de recolección de basura en la ciudad de Guayaquil mejoró notablemente, contando para ello con la última tecnología en el tratamiento de los desechos, a tal punto que en la actualidad se recogen 1.500 toneladas diarias, cubriéndose de esta forma prácticamente la totalidad de la necesidad básica.

En lo referente al sistema de tratamiento de aguas servidas, la ciudad de Babahoyo, que era centro de epidemias y continuas pérdidas económicas por las inundaciones con que se veía afectada en temporadas invernales por el desbordamiento del río del mismo nombre, ha logrado implementar la mejor infraestructura en esta área gracias a la inversión extranjera, permitiendo el desarrollo de sus habitantes.

3.4.1.2 Gasto público en salud

Como se manifestó anteriormente (supra 3.2), a partir del boom petrolero, el Estado ecuatoriano hizo grandes inversiones en infraestructura para la prestación y producción de los servicios públicos. Es así que en 1972, el gasto destinado a la salud llegaba al 8,7% de los gastos totales del gobierno central, decreciendo en 1999 al 3,7% (gráfico 3.8). Esto se ha dado fundamentalmente por el pago del servicio de la deuda que mantiene el Estado con el sector externo.



El gasto promedio por habitante en salud pública en el Ecuador ha sido uno de los más bajos de los países latinoamericanos. Así, en 1990 bordeó los 15,8 dólares³², mientras que otros países latinoamericanos registraron cifras mucho mayores, tales

³² Banco Central del Ecuador, Gastos del Gobierno Nacional por Sector.

como US\$ 186 en Costa Rica, US\$ 153 en Chile, US\$ 58 en El Salvador y US\$ 59 en el Perú³³.

3.4.2 EDUCACIÓN

La inversión pública en el área de educación, al igual que en la de salud, también es reflejada en los gastos sociales del Estado ecuatoriano. El modelo educativo del Ecuador ha sido implantado en la década de 1960. La educación superior muestra un gran adelanto en cobertura estudiantil, ya que en estos últimos 30 años se ha incrementado en 15 veces³⁴. También ha habido mejoras en el área educativa a nivel primario y secundario.

El acceso a la educación garantiza el desarrollo de los pueblos. Por este motivo es que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo considera como elemento del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

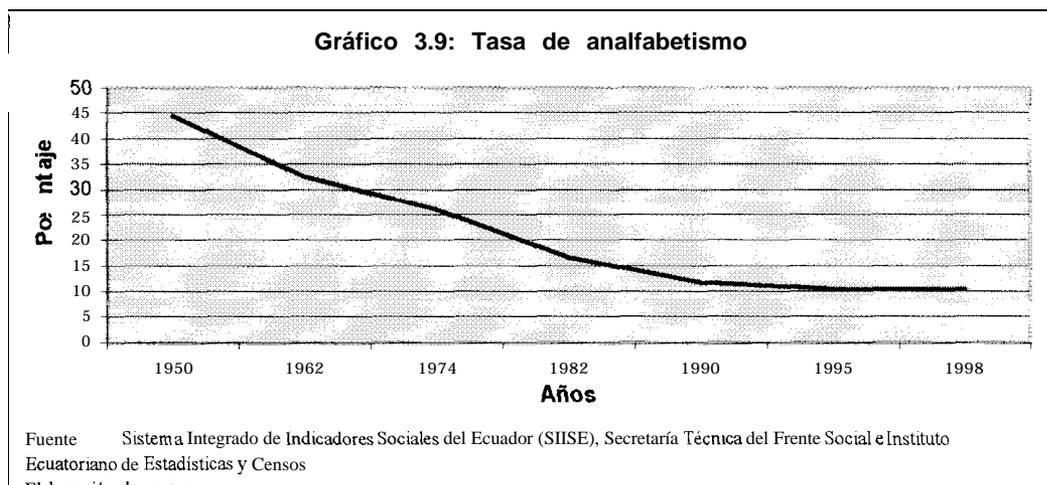
La educación debe ser regulada por el Estado, implantando sistemas y políticas educativas, de tal forma que la población haga posible que el país pueda enfrentar los desafíos de la competitividad. La UNESCO manifiesta que “la educación constituye un bien colectivo que no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado.. ”.

³³ Sólo Bolivia, Haití y Venezuela registraron un gasto per cápita inferior al del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. Tomado del libro “Pobreza y Capital Humano en el Ecuador”, Secretaría Técnica del Frente Social, 1997.

³⁴ Juan Ponce Jarrín, La Educación: a la espera de la equidad y la calidad. 1997.

Es notorio que el Estado ecuatoriano ha desarrollado grandes avances en lo que se refiere a sistemas educativos, a partir de la segunda mitad de siglo. Ha reducido la tasa de analfabetismo de un 44,5% en 1950, hasta el 10,3% en 1998.

Pero en la última década esa tasa se ha mantenido casi constante y es evidente que aumentará debido a la contracción del mercado laboral que ha venido sufriendo el país debido a la recesión económica que sufre. Sin embargo, otros países latinoamericanos registran tasas inferiores a la de Ecuador, como Argentina con un 3,8%, mientras que en Chile y Colombia se situaba en 4,8% y 8,7%, respectivamente, en 1995.



Sin embargo, más allá que exista una cobertura de alfabetización en la población ecuatoriana, se debe establecer la calidad en el sistema educativo para que se convierta en una inversión social que hace el Estado hacia los ciudadanos para el desarrollo del pueblo. En 1990, en una prueba de matemáticas y castellano realizada en diferentes países de América Latina a alumnos de cuarto grado,

Ecuador registró un promedio de 42.2 sobre 100 puntos, situándose en último lugar de una muestra de 8 países (ver cuadro 3.2).

Es por esta razón que el Estado debe tomar medidas correctivas en el momento del desarrollo de los programas educativos para los alumnos de los diferentes niveles académicos, así como su control.

Cuadro 3.2 Rendimiento general en las pruebas de evaluación de matemáticas y castellano, por países (% de alumnos de cuarto grado)

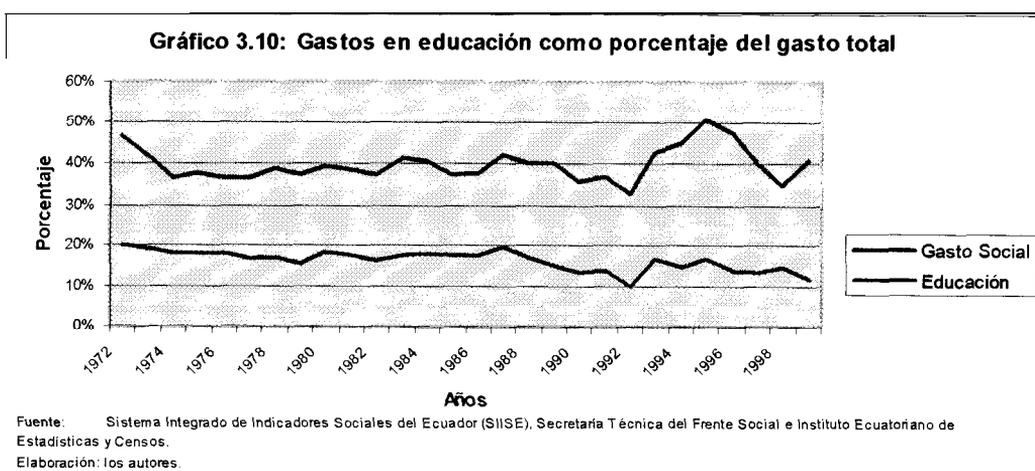
País	Calificación				Promedio
	0- 25	26- 50	51-75	76-100	
Argentina	2.7	38.5	54.1	4.8	52.8
Bolivia	4.2	67.4	25.8	2.6	44.2
Costa Rica	0.7	33.9	49.6	15.7	57.5
Chile	2.7	39.8	47.5	9.9	53.6
Ecuador	13.6	59.7	25.2	1.5	42.2
Rep. Dominicana	2.2	60.7	34.9	2.2	46.8
Venezuela	0.8	30.7	49.8	18.7	59.1
Todos	4.1	47.2	40.2	8.5	50.8

Fuente: UNESCO. 1990
Elaboración: los autores

Una de las principales causas del deterioro de la educación es la falta de incentivos que tienen los docentes, de los niveles primario, secundario y superior, por los salarios que perciben, además de la falta de mecanismos de evaluación y seguimiento hacia los maestros para que se responsabilicen por una correcta gestión educativa.

La organización del sistema educativo ecuatoriano es centralizada. El 95% de los gastos en educación los realiza el gobierno central, mientras que el 5% lo hacen los

gobiernos locales. Esto refleja que la toma de decisiones en el sistema educativo está centralizada y es altamente dependiente del Ministerio de Educación (se excluye a las universidades). Opera en cuatro niveles: central (el despacho ministerial, las subsecretarías y las direcciones nacionales), regional (la subsecretaría de la costa), provincial (21 direcciones provinciales) y local (1.666 colegios fiscales y 66 redes escolares).



Al ser centralizada la educación, los gastos que se incurran para la ejecución de sus programas van a depender de los recursos del gobierno central, tal como sucede en los servicios de salud y sanidad. La educación registraba un rubro importante en la asignación del presupuesto general en la década de 1970, disminuyendo notoriamente en la actualidad (gráfico 3.10).

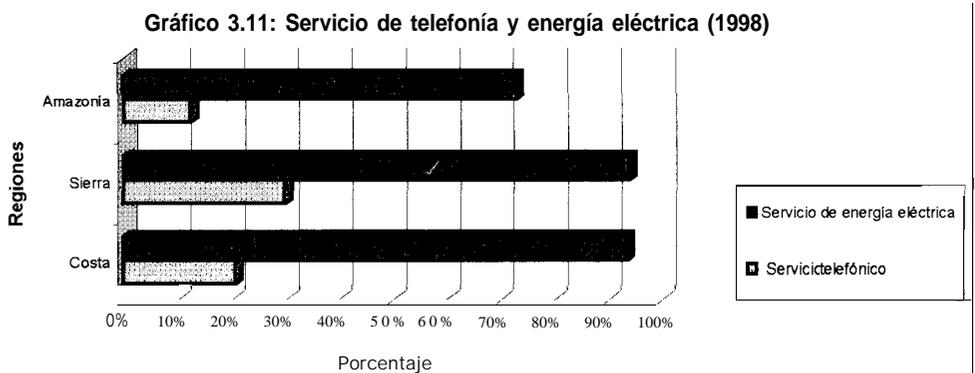
3.4.3 TELEFONÍA Y ENERGÍA ELÉCTRICA

Además de la salud, sanidad y educación, los servicios de telefonía y energía eléctrica son elementos fundamentales para el bienestar de las personas e influyen en

la calidad de la vivienda de los ecuatorianos. No sólo son elementos de bienestar de las personas, también son factores de producción.

Estos servicios se los presta o funcionan a nivel regional debido a que son monopolios naturales porque poseen rendimientos crecientes a escala, lo que hace necesario que la producción de estos servicios y su prestación, de acuerdo a la teoría económica, se lo realice a mayor escala. En el Ecuador existen tres empresas que cubren el servicio telefónico: Pacifictel, Andinatel y Etapa Cuenca.

El servicio de energía eléctrica ha mejorado en los últimos años, llegando a cubrir a nivel nacional al 92.7% de la población para 1998. Para el mismo año, la cobertura del servicio telefónico llegaba al 24.4% de la población a nivel nacional (gráfico 3.11).



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Secretaría Técnica del Frente Social e Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.

Elaboración: los autores.

Sin embargo, el acceso a estos servicios no significa que se los provea de una forma óptima, debido a que no se ha tomado en consideración los cambios de voltaje, la interrupción en la prestación del servicio, etc.

El servicio telefónico es esencial para el desarrollo **económico** y social. Dada su funcionalidad múltiple y su desarrollo tecnológico, dejó de ser un servicio electivo o suntuario. Además que se ha convertido en un medio de acceso a otras formas de comunicación, como es el Internet, el correo electrónico, etc. Esto lo convierte en un elemento clave en el proceso de globalización.

4 ALTERNATIVAS DE CAMBIO

Luego de conocida la realidad del país y los bajos estándares de satisfacción de las necesidades básicas en el Ecuador bajo el modelo centralista, es necesario, antes de empezar a discutir y analizar el tema de la descentralización como una alternativa de cambio para esta situación, definir algunos términos que son usualmente confundidos o, en su defecto, asociados mutuamente, tales como: centralismo, desconcentración, descentralización, autonomías y sistemas federales.

4.1 CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

En nuestro país, la provisión de servicios públicos por parte del Estado ha venido sufriendo un continuo deterioro debido, principalmente, a la mala gestión que realizan las empresas públicas encargadas de la prestación de estos servicios, así como también a la falta de recursos para financiar la provisión de los mismos. Factores, como la concentración del poder de decisión en la sede del gobierno o, dicho de otra manera, el distanciamiento existente entre los electores y los tomadores de decisiones, desembocan en la falta de atención por parte de las autoridades pertinentes a las necesidades básicas de la población. Lo expresado anteriormente nos presenta un problema, al que se ha denominado centralismo. A

continuación se presentan algunas consideraciones acerca de cómo se ha conceptualizado este problema.

Libardo Rodríguez R.³⁵ expresa que la centralización es:

El fenómeno jurídico-político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se radican en manos de la persona jurídica Estado. Es decir, que el Estado monopoliza todas las tareas y funciones públicas.

Dicho esto, se puede definir el centralismo en términos sencillos como la concentración del poder de decisión, en el gobierno central, y la consiguiente falta de autogestión de los gobiernos provinciales y regionales.

Como posibles soluciones al problema presentado anteriormente se han propuesto varias alternativas, entre las cuales se pueden citar: la descentralización, la desconcentración, las autonomías provinciales y/o los sistemas federales. A continuación se detalla de manera breve el significado de cada una de ellas.

Según el Diccionario de la Lengua Española, descentralizar se define como “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.

Fernando Kusnetzoff³⁶ expresa:

Descentralización es la práctica de transferir competencias, funciones y recursos desde el nivel central del Estado hacia las organizaciones de éste y de la sociedad a niveles territoriales menores, supuestamente más adecuados para una mayor y más

³⁵ En la obra: “Derecho Administrativo General y Colombiano”. Sexta Edición. TEMIS. 1990. Páginas 44 y 45.

³⁶ Citado en la página 29 de la publicación del CONCOPE (Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador) titulada “Los Consejos Provinciales y la Descentralización del Estado”.

democrática participación de la población en la determinación política, económica y físico-ambiental de su destino colectivo.

Jaime Vidal **Perdomo**³⁷ destaca:

De manera general, la descentralización significa otorgamiento de cierta autonomía a las comunidades locales para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas desde la capital de la República. Además de un factor de conveniencia en el mejor manejo de los asuntos locales.

Finalmente, se puede añadir la definición dada por **Paúl Meyer**³⁸, quien dice lo siguiente: “La descentralización representa una auténtica posesión de poder independiente de toma de decisiones por las unidades autónomas o descentralizadas”.

Después de lo mencionado se puede definir a la descentralización, de manera más simple, como el traslado o transferencia de las funciones (decidir, ejecutar, asignar recursos y controlar) y atribuciones o competencias (es decir, los dominios de acción, como por ejemplo, política económica, bienestar social, educación, salud, etc.) que cumple el poder central, a manos de las autoridades seccionales y locales (de manera total o parcial). Cabe recordar que en nuestro medio existen básicamente tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. Entonces, la acción de descentralizar permitiría la existencia de un gobierno *de proximidad o al alcance de la persona común*, puesto que son justamente los gobiernos provinciales, y principalmente los municipales, aquéllos que conocen cuáles son las necesidades inmediatas de cada provincia y municipio. Esto

³⁷ En la obra “Derecho Administrativo”. Novena Edición. Editorial TEMIS S.A. Bogotá-Colombia. 1987, página 61

permitiría que los esfuerzos de las autoridades pertinentes se enfoquen en la búsqueda de las formas más eficientes y eficaces de cubrir las mismas.

4.2 DESCONCENTRACIÓN

Paralelamente a la descentralización aparece el término desconcentración como solución alternativa al problema pero, ¿qué es la desconcentración y en qué se diferencia de la primera? Para ello se presentan varias definiciones al respecto.

Gustavo Penagos³⁹ afirma que:

La desconcentración administrativa es un sistema de organización mediante el cual se pretende descongestionar el poder central en los Estados Unitarios. Es una manera de conservar la facultad de decisión y de mando, pero en forma indirecta radicando el ejercicio de la competencia en órganos dependientes del poder central.

Vidal Perdomo⁴⁰ precisa que la desconcentración

. . . es el traslado de competencias del poder central no hacia las entidades o funcionarios descentralizados, sino a sus agentes localizados en las provincias y para la atención de necesidades o servicios de carácter nacional y no local.

Finalmente, se agrega la definición de Paúl Meyer, quien se refiere a la desconcentración de la siguiente manera: “La desconcentración implica únicamente una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa”.

³⁸ Citada en la obra “Federalismo Fiscal”. Wallace E. Oates. Página 35. 1977.

³⁹ En la obra “Descentralización Administrativa”, Ediciones Librería del Profesional. 1991. Página 17

⁴⁰ Obra citada anteriormente. Página 66.

Luego de lo expuesto anteriormente, podemos definir a la desconcentración como el traslado del gobierno central de parte de sus funciones concentradas en sus dependencias centrales hacia sus propias dependencias situadas en los diversos niveles de la división político-administrativa del territorio nacional.

La diferencia fundamental existente entre la descentralización y la desconcentración es que en la primera de ellas las funciones son traspasadas hacia los niveles provinciales y municipales para que sean éstos los encargados de su administración de manera autónoma (independiente); mientras que en la segunda, ninguna de las funciones del gobierno central ha sido transferida a los niveles inferiores (provinciales o municipales), sino que en ellos se ha ubicado una entidad estatal que desempeña las funciones del centro. Es decir que, en este caso, el gobierno central ya no ejecuta dichas funciones desde su sede sino a través de la nueva entidad estatal en mención, y el Estado se encarga de su supervisión y coordinación.

4.3 AUTONOMÍA

Según La Enciclopedia Jurídica Omeba, se define a la autonomía como..

.la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias y por autoridades elegidas de su seno. Es la facultad de algunas provincias subordinadas a un poder central de tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir sus autoridades, bajo la tutela del Gobierno Central de acuerdo con los principios generales que rigen las instituciones políticas del Estado al que pertenecen.

Es decir que va a existir una total independencia de los gobiernos locales en relación al gobierno central, con excepción del poder Judicial. Además de que los gobiernos autonómicos van a poder dictar sus propias leyes y elegir sus gobernantes, quienes

van a ser los representantes de la comunidad, siendo el gobernador de la provincia escogido por el pueblo el que va a representar al poder ejecutivo en la misma. Es decir que, en un Estado con sistema autonómico, va a existir solamente los dos poderes: Ejecutivo y Legislativo.

En el Ecuador se han desarrollado diversos documentos sobre la aplicación de autonomías en el país, pero ninguno de los que se han formulado constituyen una autonomía pura. Resaltan los anteproyectos de ley recientemente presentados por Fuerza Ecuador (FE) y el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), los cuales se van a analizar, destacando sus ventajas y desventajas.

Entre sus ventajas se cuenta que ambos Proyectos propenden, en lo *administrativo*, la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población, a través de la transferencia de competencias a otras instancias subnacionales distintas del gobierno central, como las entidades de nivel provincial y/o municipal. Además, en lo *político* promueven una mayor participación ciudadana en los temas que le atañen, acerca a los votantes con las autoridades tomadoras de decisiones de trascendencia para la comunidad electora, y aumenta la probabilidad de que los ciudadanos vean expresado en obras prioritarias el dinero que aportan al Estado en la forma de impuestos. Igualmente, establecen la posibilidad de que dos o más provincias se unan en un nuevo ente: gobierno regional autónomo, por votación popular, en el Proyecto de Fuerza Ecuador; provincia autónoma, por convenio entre las partes, en el Proyecto del CONAM. En definitiva, se desea alcanzar una menor dependencia por parte de los gobiernos seccionales hacia el poder central, pudiendo incluso

aprovecharse de dichas fusiones las economías a escala que resultaren de las mismas en la prestación de servicios públicos.

Pero, por otra parte, ambos proyectos contemplan la desconcentración y descentralización de instituciones nacionales existentes o la creación de nuevos entes de ejecución y control, que podría traducirse en un aumento de la burocracia.

Más allá de que en gran parte del fondo ambos Proyectos coinciden, el análisis pormenorizado de cada uno de ellos deja a la luz algunas falencias:

1.3.1

FALENCIAS EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y POLÍTICO

- . La fusión de provincias propuesta por el CONAM, a través del convenio entre las partes, es más deseable debido a las distorsiones que podrían presentarse si es que se las realizan a través de la voluntad popular, que es la propuesta de Fuerza Ecuador (por ejemplo: si la provincia A tiene 100 habitantes y la B tiene 20 la diferencia en el número de habitantes entre las provincias, le daría mayor peso de decisión a los votos de las provincias con menor población en las consultas populares sugeridas para el efecto por Fuerza Ecuador, puesto que si en el provincia A 80 personas están de acuerdo en que se produzca la fusión y 20 en contra, mientras que en la B 5 se encuentran a favor y 15 en contra, la fusión no se realizaria pese a de manera global 85 personas están a favor y 35 en contra).

- El control propuesto por Fuerza Ecuador es ejercido por las Juntas de Vigilancia Ciudadana, cuyos miembros se eligen de manera engorrosa (elección por parte de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción de entre las ternas propuesta por cada una de las parroquias), mientras que el CONAM deja el control del ente creado al Auditor Provincial, elegido por el Parlamento Provincial de una terna propuesta por el Contralor General del Estado.

4.3.2 FALENCIAS EN EL ÁMBITO MACROECONÓMICO Y FISCAL

- El proyecto presentado por el CONAM, en lo referente al financiamiento de los gobiernos locales, establece que se lo podrá hacer mediante endeudamiento público (sin especificar qué tipo de endeudamiento: interno o externo), controlado por el Ejecutivo Provincial. Se considera un problema que los gobiernos seccionales tengan la capacidad de endeudamiento público externo sin que éste sea controlado por el gobierno central, pues conlleva a serias dificultades en la coordinación de políticas fiscales y macroeconómicas a nivel nacional”. Este Proyecto establece otra forma de financiamiento por medio de los ingresos tributarios, diferenciando aquellos impuestos que tienen base móvil para que sean recaudados a nivel nacional, de los que tienen base inmóvil para que sean percibidos por el gobierno central, de manera que se logre una recaudación eficiente. Sin embargo, se establece que de los ingresos provenientes del Impuesto a la Renta percibidos en una determinada

circunscripción, sean para ese gobierno local hasta en un 50%, lo cual no sería adecuado. Esto se presta a distorsiones debido a que el lugar de declaración del impuesto no necesariamente refleja el lugar de generación del mismo⁴².

- Por el contrario, en el proyecto de autonomía presentado por Fuerza Ecuador se establece que la capacidad de endeudamiento no sea descentralizada. Sin embargo, presenta la figura de la canasta tributaria para el financiamiento de cada organismo municipal, compuesta por: impuesto a la renta (IR), impuesto al valor agregado (IVA), impuesto a los consumos especiales (ICE), generados en su respectiva jurisdicción, entre otros. Pero el problema radica en la dificultad que existe para establecer el lugar en que se generaron. Por ejemplo, en el caso del IVA, existen bienes que se transfieren en jurisdicciones distintas a las del lugar de producción o generación. Adicionalmente existe dificultad en la determinación de los mismos porque se trata de impuestos de base móvil.

Por los puntos que se mencionan, un sistema autónomo en el que el Estado delegue a gobiernos subnacionales la recaudación y uso de impuestos con base móvil, no sería eficiente ni justo.

A pesar de que los proyectos de Fuerza Ecuador y del CONAM se denominan autonómicos, continúan contemplando las transferencias y asignaciones por parte del gobierno central a los subnacionales, configurando un sistema pseudo-autónomo.

⁴¹La capacidad de endeudamiento por parte de los gobiernos seccionales se profundiza en el capítulo cuarto de esta tesis

4 SISTEMA FEDERAL

El Sistema Federal constituye, al igual que la descentralización y la autonomía, una alternativa para cambiar el sistema de gobierno centralista. Pero, ¿en qué consiste este sistema, en qué se diferencia de la descentralización y cuáles son sus aspectos más relevantes? A continuación se detallan algunas características importantes acerca del mismo.

Se define como Sistema Federal a aquél en el que varios Estados, rigiéndose cada uno por sus leyes propias, están en ciertos casos sujetos a un gobierno central⁴³.

Henneth Wheare⁴⁴ definió el federalismo como el método de dividir los poderes de forma que el gobierno central y los regionales estén, cada uno dentro de su esfera, coordinados y sean independientes.

Por su parte, Dieter Nohlen⁴⁵ afirma que el federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los Estados miembros y el Estado central que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales.

Sin embargo, cabe recordar que para los economistas el objetivo principal es la asignación de recursos y la distribución de la renta dentro de un sistema económico.

⁴² La distribución y las competencias que tiene cada nivel de gobierno se analizan en el capítulo cuarto de esta investigación.

⁴³ Según el Diccionario Sopena La Fuente, Enciclopédico Ilustrado. 1995.

⁴⁴ Wallace E. Oates. Federalismo Fiscal. página 34.

Por esta razón, puede afirmarse que la descentralización del sector público tiene importancia, fundamentalmente porque llega a constituirse en un sistema que permite que la provisión de ciertos bienes y servicios públicos se pueda ajustar de acuerdo a las preferencias y necesidades de un determinado sector geográfico.

De lo expresado anteriormente se puede resumir en pocas palabras que un sistema federal es aquél en el cual existe tanto un gobierno central como unidades de gobiernos inferiores al central, tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus jurisdicciones geográficas para satisfacer las necesidades de quienes habitan en las mismas; es decir, existe la integración de varias unidades autónomas en una unidad superior.

En muchas ocasiones se asocia en su significado el Sistema Federal con la descentralización, lo que ocasiona confusión en el momento de distinguirlos. A continuación se pretende aclarar este punto.

Cuando se habla de descentralización, se plantea un programa que traslade o transfiera a manos de las autoridades seccionales y locales, las funciones administrativas que cumple el poder central. Y en forma más amplia, la descentralización consiste en fortalecer las entidades locales, de tal forma que estén en condiciones de cumplir las funciones para las cuales fueron creadas: prestar servicios, construir obras, ordenar el desarrollo físico de los territorios puestos bajo

⁴⁵ Gestión y Estrategia. # II-12 número doble. Enero-diciembre 1997. UAM. Edición Internet.

su jurisdicción y mejorar las condiciones económicas y sociales de los pueblos que administran. Entonces, si se logra alcanzar el objetivo antes señalado, se puede afirmar que las entidades locales no sólo que están ejerciendo de verdad sus atribuciones, sino que empiezan a satisfacer necesidades de la población y a dar un gran impulso al progreso y mejoramiento nacionales.

Se agrega a lo antes señalado que es necesario que, simultáneamente a la descentralización administrativa, se traten aspectos fiscales y políticos que regulen la organización y el funcionamiento de las entidades territoriales. Por esta razón, usualmente se habla de descentralización administrativa, descentralización fiscal y descentralización política. Este último punto se detalla brevemente a continuación porque es justamente allí en donde radica la diferencia fundamental entre Federalismo y Descentralización.

Cuando se habla de descentralización y se utiliza el término *descentralización política* se lo hace con el propósito de indicar la importancia de la participación de los habitantes de un determinado sector geográfico, como ciudadanos, con determinados derechos que les permiten formar parte activa de manera efectiva en la toma de decisiones sobre los asuntos que les interesan y que más se ajustan a su vida diaria, así como en la elección de sus propias autoridades sin mediación de nadie.

Mientras tanto, al hablar de Federalismo o Sistema Federal se hace referencia a un sistema político dentro del cual los elementos estructurales de decisión del Estado

(ejecutivo, legislativo y judicial) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, siendo su existencia garantizada por la Constitución.

Wallace E. Oates, en su obra “Federalismo Fiscal”, escribe lo siguiente respecto a esto:

Un sistema en el que un gobierno central simplemente delega ciertas funciones de toma de decisiones a los gobiernos regionales o locales, tendrá habitualmente una estructura de poder bastante diferente de otro en el que la amplitud de la responsabilidad e independencia de cada nivel de gobierno esta cuidadosamente definida y protegida por una Constitución escrita.⁴⁶

En un sistema descentralizado, las funciones políticas (ejecutiva, legislativa y jurisdiccional) siguen siendo de competencia de las autoridades nacionales; sin embargo, cuando éstas pasan también a formar parte de la estructura organizacional de los gobiernos seccionales, se entra en el campo del federalismo, siendo ésta la diferencia fundamental entre los dos sistemas.

Luego de que se ha definido el Sistema Federal e indicado la diferencia de éste con la descentralización, se presentan a continuación varias consideraciones importantes acerca del mismo.

El Sistema Federal muestra una combinación entre la forma de gobierno unitario y la descentralización. Dentro de este sistema, cada nivel de gobierno no intenta cumplir con todas las funciones del sector público, sino que asume la que mejor puede desempeñar. Un ejemplo de esto es la administración de la defensa nacional, cuya

responsabilidad es asumida por el gobierno central y de cuyo beneficio se hacen acreedores todos los sectores geográficos que forman parte del territorio nacional; es decir, el gobierno central ha proporcionado un bien público que ha influenciado significativamente en el bienestar de todos los miembros de la sociedad por igual. Mientras tanto, así como existen asuntos que son de interés para toda la sociedad, existen aquellos que son de interés exclusivo para los residentes en sus respectivas jurisdicciones. Por consiguiente, si la provisión de un determinado servicio público se hiciera por medio del gobierno central, el resultado de la distribución del mismo podría no ser el eficiente, al no tener en cuenta las posibles diferencias entre los gustos de los residentes de las distintas comunidades.

Este sistema no sería deseable en países pequeños, en los cuales por su tamaño no se podrían aprovechar las economías de escala al momento de producir y prestar servicios públicos si se subdividiesen en Estados Federales de menor dimensión territorial.

4.5 DESCENTRALIZACIÓN

En el Título XI de la Constitución Política del Estado se hace referencia a la organización territorial y descentralización a darse en el Ecuador (Att. 224 – Art. 241), manifestando entre otras cosas que el Estado impulsará el desarrollo del país mediante la descentralización y la desconcentración a través del fortalecimiento de la

⁴⁶ Página 33 de la obra en mención

participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza (Art. 225).

La primera de ellas se dará de acuerdo a la Constitución Política mediante la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos desde el gobierno central hacia las entidades seccionales autónomas (consejos provinciales, concejos municipales, juntas parroquiales y organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas) u otras de carácter regional (Art. 225 y 228). Los recursos a transferirse serán distribuidos de acuerdo a varios criterios, tales como: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. Estos recursos, complementados con los propios de cada gobierno seccional autónomo, conformarán los ingresos totales de los mismos (Art. 231 y 232). Mientras tanto, la desconcentración se la efectivizará mediante la delegación de atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente (gobernaciones de cada provincia). Además señala que los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y tendrán la capacidad de dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras (Art.228).

Está contemplado también en la Constitución la posibilidad de que las provincias, cantones y parroquias se asocien en búsqueda del desarrollo de las mismos (Art. 229), además de que el Estado adoptará las medidas necesarias para compensar los diferentes niveles de desarrollo de las distintas provincias (Art. 238 y 240). Es

decir, dado que existen economías de escala en la producción y prestación de ciertos servicios públicos, los gobiernos subnacionales pueden asociarse en la producción de los mismos para de esa forma aprovechar los costos decrecientes a escala.

De lo expuesto anteriormente se puede señalar que muchos de los ítems planteados por las diferentes propuestas a descentralizar ya existen en la Constitución Política de la República del Ecuador, sin embargo no han sido puestos en práctica, o si es que sí lo han sido, no se lo ha hecho de manera eficiente.

A continuación se procede a detallar en qué consiste este proceso, junto con sus beneficios y peligros, aspectos macroeconómicos ligados al mismo y demás consideraciones de importancia.

5.1 DEFINICIÓN

La descentralización se puede definir como un proceso de transferencia 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, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. Para esto se requiere que en la descentralización de las finanzas públicas exista como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores, cada una con su gobierno regional, que tendrán estrecha relación con el gobierno central.

La descentralización también implica una distribución de las responsabilidades y competencias entre los diferentes niveles gubernamentales, así como una repartición de las responsabilidades de generación de ingresos del sector público, ya sea creando nuevos impuestos que serán administrados por los gobiernos subnacionales (local o provincial), o con una recaudación más eficiente en los impuestos existentes.

Según Sebastián Martín Retortillo, la descentralización favorece a los gobiernos locales, ya que son..

...el medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales.⁴⁷

La descentralización se entiende además como la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades municipales o seccionales, pero también a la sociedad que allí habita.

La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencias de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas.⁴⁸

Hay que recalcar que la Administración Pública trata con usuarios. Con la descentralización política, en cambio, la relación se modifica y la condición de los ciudadanos forma parte de lo político, es decir que el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios.

⁴⁷ Sebastián Martín Retortillo Baquer. Descentralización administrativa y organización política, pág. 155

⁴⁸ Fernando Garrido Falla. La descentralización administrativa, pág 163.

Como en este esquema el gobierno central transfiere ciertas facultades a los gobiernos subnacionales, hay que analizar qué tipo de funciones debe seguir cumpliendo el Estado de manera centralizada y cuáles de ellas pueden ser descentralizadas y hasta qué grado. Para ello resulta práctico utilizar el tradicional enfoque de Musgrave⁴⁹ que diferencia tres tipos de funciones del sector público (asignación, distribución y estabilización) y revisar los principales planteamientos del manejo de éstos frente al proceso de descentralización.

1.5.1.1 **Función de asignación**

Las distintas argumentaciones respecto a las funciones del sector público apuntan a que sólo se puede descentralizar esta función. Las discusiones y análisis dan importancia a la participación de los gobiernos subnacionales en la consecución de una asignación eficiente de recursos, especialmente en el ofrecimiento y provisión de bienes y servicios públicos. La superioridad de la provisión local de ciertos bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos locales está formalizada en lo que ha venido en denominarse el “teorema de la Descentralización”, de Oates, que establece lo siguiente:

Para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones.

⁴⁹ Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. quinta edición.

El teorema parte del supuesto de que las preferencias de las distintas comunidades son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos por parte del nivel central resultará en asignaciones que pueden ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes. Esto es posible puesto que cada gobierno subnacional tiene mayor información respecto de las necesidades de su comunidad.

5.1.2 Función de distribución

Para que políticas dirigidas a ajustar la distribución de la renta entre individuos sean efectivas, debe dirigirse principalmente a nivel central o nacional. Por la misma razón, la descentralización reduce la capacidad de emprender políticas redistributivas. Las implicaciones de dichas políticas son, por lo tanto, un factor estratégico en la cuestión de la centralización frente a la descentralización.

5.1.3 Función de estabilización

La responsabilidad de la política de estabilización no puede dejarse en manos de unidades fiscales locales o regionales, sino debe ser llevada a cabo de forma centralizada. Las unidades fiscales locales no serán eficaces en el tratamiento del desempleo o de la inflación, porque los mercados están interrelacionados de forma que se producen filtraciones.

En resumen, nos encontramos con que el análisis económico apunta claramente hacia una provisión descentralizada de muchos servicios y bienes públicos, pero

hacia una política nacional o central en lo referente a problemas de distribución y a la dirección de una política de estabilización.

4.5.2 TRANSFERENCIA DE FUNCIONES

Existen varias formas de transferir las funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos, de los niveles centrales a los niveles seccionales;

Una forma es que el gobierno central establezca una descentralización en los agregados fiscales, es decir, en los rubros de ingresos y gastos, en la cual se permita que el nivel subnacional decida sobre la cantidad de gasto público en que ha de incurrir en un período y los ingresos que ha de recaudar. Cada nivel de gobierno, podrá realizarlo en libre competencia con las otras jurisdicciones, e incluso con el gobierno central. Esta medida de que los subgobiernos planifiquen la forma de recaudar su presupuesto y el gasto público del mismo dependerá en gran medida de las decisiones que tome el gobierno central. Por ejemplo, administrar todos los impuesto de la región y la prestación de los servicios públicos conllevaría a que el gobierno descentralizado no pueda financiar su presupuesto.

Otra forma de transferir funciones en el aspecto fiscal es que el gobierno central, mediante disposiciones obligatorias, haga que los gobiernos seccionales presten determinados servicios, e incluso para que el gobierno central decida acerca de la cantidad y calidad de los servicios delegados al nivel inferior, referente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación. Para esto, los gobiernos

subnacionales deberán financiarse con recursos propios. El objetivo es que los gobiernos subnacionales no dependan de las transferencias del gobierno central.

4.5.3 CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Entre las características de la descentralización tenemos las siguientes:

- 1) La descentralización tiene como característica fundamental que el Estado debe estar dividido en dos niveles generales: nacional y subnacional. este último puede estar compuesto por gobiernos regionales, locales, parroquiales, etc.
- 2) La descentralización es un proceso que se va desarrollando conforme los gobiernos subnacionales vayan adquiriendo mayor responsabilidad y capacidad en la prestación de determinados bienes y servicios públicos.
- 3) En un proceso de descentralización se debe determinar las competencias que pueden ser transferidas a los gobiernos subnacionales y analizar las funciones que deben quedar a cargo del gobierno central. Así, el gobierno central administraría aquellos bienes o servicios que tienen un alto grado de externalidades, mientras que los gobiernos subnacionales aquéllos que tienen un bajo grado. A su vez los gobiernos subnacionales prestarían aquellos servicios que tienen un alto grado de utilidad subsidiaria” como la salud, educación, agua

⁵⁰ Se entiende como utilidad subsidiaria a aquellos servicios de los que el pueblo puede controlar la prestación, por lo que los administradores deberán prestarlos de una forma eficiente; mientras que los de baja utilidad subsidiaria son aquellos bienes o servicios que por su característica se hace difícil su control por parte de los ciudadanos.

potable, etc.; mientras que los de baja utilidad subsidiaria como la defensa nacional, las políticas económicas, etc., estarían a cargo del gobierno central.

- 4) En la descentralización debe existir una participación por parte de los ciudadanos, quienes son los encargados de evaluar y juzgar a los funcionarios públicos en las gestiones que realizan orientadas a la satisfacción de las necesidades del pueblo.
- 5) La descentralización implica un mayor acercamiento entre los electores y los tomadores de decisiones porque estos últimos deberán de conocer cuáles son las necesidades de la comunidad.

4.5.4 BENEFICIOS Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

4.5.4.1 Beneficios

- 1) La demanda de los bienes o servicios públicos difiere de una región a otra debido a que los ciudadanos de cada región tienen preferencias diferentes o existen diferencias de ingresos. Por lo tanto, existe una diferencia de las demandas entre las distintas regiones, por lo que se le imposibilita al gobierno central poder satisfacer estas demandas, estando los gobiernos regionales con mayor capacidad para poder proporcionar una oferta adecuada.
- 2) Asumiendo que las demandas de las diferentes regiones fueren iguales, se considera que los gobiernos seccionales están en mayor capacidad de ofrecer los servicios públicos que el gobierno central, puesto que existe un mayor

acercamiento entre los políticos y los ciudadanos, por lo que se supone que los políticos tienen un mayor grado de identificación de las necesidades básicas de la región, y existe una mejor fiscalización en el control de la ejecución y prestación de los servicios. Si el financiamiento para una determinada actividad proviene del gobierno central, es decir no es financiado con fondos propios, puede darse de que dichos fondos sean mal orientados y a su vez subutilizados.

- 3) Al estar financiados los ingresos presupuestarios de los diferentes niveles de gobierno por recaudaciones tributarias, los ciudadanos siempre analizan tributación versus beneficios. Por ello, un financiamiento del gasto público que provenga de una misma localidad conduce a que los ciudadanos paguen sus impuestos, reduciendo así la evasión tributaria, dado que perciben los beneficios de haber pagado sus impuestos.
- 4) Una administración descentralizada funciona, en teoría, con mayor eficiencia que una administración central, debido a que se reducen los costos administrativos, se requieren de menores dependencias y se conocen mejor los problemas de la localidad y las características regionales.
- 5) El componente político constituye una de las ventajas de la descentralización. Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica de la democracia, debido a que los ciudadanos podrán expresar sus criterios acerca de las funciones ejercidas por los tomadores de decisiones.

- 6) Al reducirse las funciones del gobierno central en cuanto a la prestación de determinados servicios públicos, puede realizar con mayor eficiencia las responsabilidades que le queden a cargo, como son las relaciones exteriores, la defensa nacional, las políticas económicas, etc.
- 7) Que cada gobierno local posea la responsabilidad de la prestación de los servicios a los **ciudadanos** en su localidad conlleva a que exista una competencia entre regiones para mejorar la prestación de los servicios públicos. De esta forma se evita la migración de los ciudadanos a otras regiones en busca de mejores servicios, pero esto va a depender de la elasticidad que tenga la curva de demanda de esos servicios.
- 8) La descentralización conlleva un mayor acercamiento del gobierno hacia el pueblo. Cuando las preferencias entre los votantes sean diversas y la responsabilidad de los gobiernos locales es el prestar los servicios y bienes públicos que no tengan grandes efectos externos, los beneficios potenciales incluyen un mejoramiento de los servicios públicos, una mejor rendición de cuentas por parte de los funcionarios gubernamentales y una mayor voluntad pública de pagar los servicios recibidos, así como los tributos que son generados en la localidad.
- 9) Otra ventaja de la descentralización es que cuando existe la prestación de los servicios públicos por cada gobierno seccional y se ofrece los mismos servicios de diferentes formas, es probable que se produzca un mayor progreso tecnológico, ya que las autoridades de los diferentes gobiernos locales se verán

obligadas a copiar a los gobiernos exitosos la forma de la prestación de los servicios públicos. Esto, para evitar que los ciudadanos que habitan en su gobierno local emigren a otras jurisdicciones y que su base imponible en las recaudaciones tributarias disminuya, o que las autoridades vigentes pierdan en las próximas elecciones.

5.4.2 Problemas

- 1) Las externalidades interjurisdiccionales intervienen no sólo en el suministro directo de bienes públicos, sino también que se presentan con los gastos públicos y su financiamiento, que son necesarios en el proceso de oferta de los bienes y servicios públicos. Es decir que los gobiernos locales prefieren orientar estos gastos hacia los proveedores locales, por lo que provoca un problema en los ingresos y en el empleo fuera de las fronteras de las distintas jurisdicciones.
- 2) El pasar, probablemente, a manos de los gobiernos seccionales el financiamiento de los servicios públicos a través del sistema crediticio internacional, provoca que ingrese dinero al país, por lo que la oferta monetaria aumentaría y se produciría una elevación en la inflación, desplazando a las inversiones privadas. Por esta razón se considera que el gobierno central debe controlar las asignaciones de préstamos por parte de los gobiernos locales.
- 3) Si se realiza un modelo descentralizado en el que cada región financie sus ingresos corrientes con ciertos tributos, al imponer un impuesto que no sea correctamente redistribuido a la ciudadanía, puede ocurrir que los habitantes de

esa región se trasladen a otros sitios donde se cobren menos y menores impuestos. Esto también puede conllevar a que algunos gobiernos seccionales cobren los mismos impuestos que estén vigentes en otras regiones, pero sin realizar el correspondiente servicio público.

- 4) Rémy Prud'homme⁵¹ establece que los sistemas descentralizados hacen más difíciles de implementar las políticas macroeconómicas. Su tesis es que si un gobierno central no tiene un amplio margen de ingresos y gastos, la eficacia de su política fiscal, como instrumento de estabilización, será muy reducida. Sin embargo hay que considerar que la responsabilidad de las políticas fiscales recaen sobre el gobierno central y no en los subnacionales, además que el gobierno central puede tener una política fiscal de estabilización en lo relacionado con las transferencias gubernamentales, con lo que pueden aumentarlas o disminuirlas de acuerdo a los objetivos planteados,
- 5) Prud'homme también señala que sistemas descentralizados provocan que los políticos y/o tomadores de decisiones se vuelvan más corruptos, puesto que ahora no van a trasladarse de una región a otra, por lo que la corrupción se extiende más a nivel local que al nacional. Entonces, la descentralización automáticamente aumentará el nivel general de corrupción. Pero hay que señalar que si un burócrata es corrupto y éste es elegido mediante votación

⁵¹ The Dangers of Decentralization, 1995. pág. 205

electoral, en las próximas elecciones los ciudadanos no van a dar su voto por esa persona, siempre y cuando existan reelecciones.

Luego de haber dado a conocer los principales aspectos acerca de las posibles alternativas de cambio, hay que destacar que para el caso ecuatoriano, la idea de un Sistema Federal, no es consecuente con sus dimensiones geográfico – territoriales, ya que existen economías a escala que deben de ser aprovechadas a fin de obtener una mayor cobertura de las necesidades básicas de la población a menor costo.

En lo referente a las Autonomías (en el caso extremo), el principal punto en contra lo constituye el elevado nivel de deuda externa per cápita existente en el país, lo que conllevaría a que en el momento en que se declaren las autonomías las entidades autónomas se rehusen a asumir la deuda que proporcionalmente les correspondería y a que el peso de la deuda constituya una pesada carga que frene el desarrollo de las mismas.

De acuerdo a los proyectos presentados al respecto, los principales inconvenientes lo constituyen los aspectos relacionados al endeudamiento externo y repartición de tributos a ser administrados por los entes autónomos (supra 3.1).

En lo referente a la descentralización, si bien es cierto que al igual que en los otros dos modelos también existen problemas a lo largo del proceso de implementación, los problemas que aquí se presentan son problemas de forma, es decir, que aumentarán o disminuirán de acuerdo a la manera cómo se la implemente. Mientras

tanto, en los otros dos sistemas las dificultades forman parte de la misma naturaleza del modelo, especialmente si son implementados luego de constituida la República y adquiridos los compromisos.

Podemos concluir que el sistema más idóneo a ser aplicado en el Ecuador es *la descentralización*, procediéndose en el capítulo siguiente a detallar aspectos referentes a las políticas fiscales y macroeconómicas que involucran la aplicación del mismo.

Cabe destacar que en el presente estudio no se han incluido aspectos detallados sobre asuntos que, en un determinado momento, **podrían** tomarse en cuenta al establecer la factibilidad de aplicación de uno u otro modelo, tales como: regionalismo, cultura, etnias, etc., puesto que los autores han tratado de resaltar los efectos económicos de la implantación de un nuevo modelo en la estructura organizacional del Estado mas no los sociales.

5 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y FISCAL

El sistema de descentralización comprende dentro de su estructura tres grandes campos de acción: el campo político, el administrativo y el fiscal; los mismos que deben de ser desarrollados de manera conjunta y eficiente para que el modelo tenga éxito. La finalidad del presente capítulo es mostrar en qué consiste cada uno de estos campos y cuál es su situación en el Ecuador.

5.1 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La descentralización política tiene como objetivo principal la efectiva intervención de los ciudadanos en aquellos asuntos que forman parte de su vida diaria, a través de la facultad de elegir a sus representantes sin mediación de nadie, con los mecanismos de participación adecuados. Por lo anterior se puede afirmar que la descentralización política está ligada a la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y a los sistemas democráticos.

La democracia está definida como el sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos adultos comparten el derecho a la elección de sus representantes y que a

su vez otorga a los mismos el ejercicio de la libertad de expresión, de religión, de asociación, etc.⁵²

En un sistema democrático, las elecciones constituyen el medio a través del cual los ciudadanos expresan su opinión y participan en la toma de decisiones a través de sus representantes.

A nivel mundial, el número de gobiernos elegidos de manera democrática se ha incrementado notablemente en las últimas décadas, a tal punto que en el año 1974 existían apenas 39 países con este sistema (aproximadamente uno de cada cuatro”). Sin embargo, a 1997, el número de países en los cuales los gobernantes son elegidos por el pueblo llegaron a ser 117 (aproximadamente dos de cada tres⁵⁴), lo que da una pauta de que cada vez más la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes toma mayor importancia. Se puede añadir a lo anterior los datos de un estudio realizado en 1997 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el mismo que señala que de una muestra de 26 países correspondientes a Latinoamérica y el Caribe, 17 (79,3%) eligen a sus alcaldes de manera directa, cifra que muestra un incremento del 82.35% con respecto a 1980, año en el cual el número de países que poseían esta modalidad de elección era de apenas 3 (11. 53%). La forma detallada de cómo se ha ido produciendo esta variación en el período comprendido entre 1980 y 1997 se muestra en el gráfico 5.1 (para mayor detalle

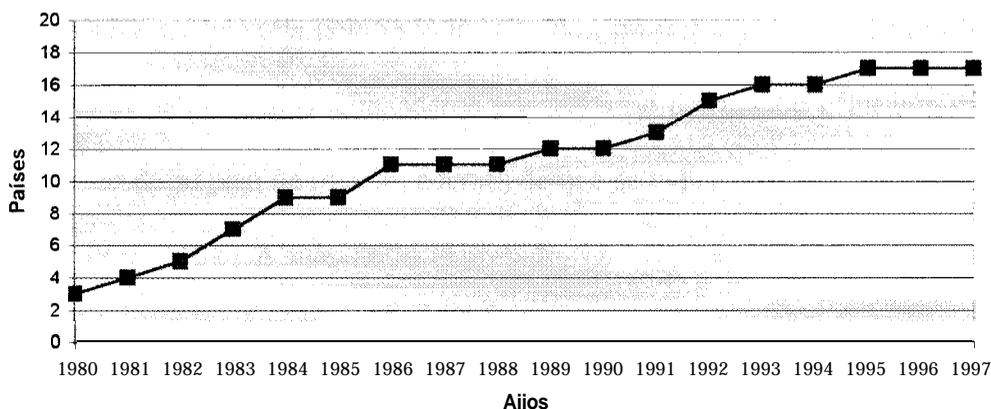
⁵² Según el diccionario *Sopena*.

⁵³ Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997.

⁵⁴ Según la obra citada anteriormente.

acerca de cuáles fueron los 26 países tomados en consideración, consultar el Anexo 6).

Gráfico 5.1: Número de países en que los alcaldes son elegidos por la población (de una muestra de 26)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Elaboración: Los autores.

Pero la participación ciudadana no debe empezar y terminar en la elección de sus gobernantes, debe que ir más allá de eso. Tiene que buscar que su presencia y acción se vea reflejada en la provisión de servicios públicos, así como en el control y vigilancia de las acciones de sus autoridades, lo que llevará a la correspondiente rendición de cuentas hacia el pueblo y al mejor cumplimiento de sus obligaciones (principalmente si existe de por medio el incentivo de reelección, a la que podrían acceder los funcionarios salientes si su labor ha sido evaluada favorablemente).

1.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR

La Constitución Política de la República, en lo referente a la participación ciudadana, indica, entre otras cosas, en el Capítulo 3 del título III, artículo 26, que los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos, a presentar proyectos, a

fiscalizar los actos de los órganos del poder público (criticar y acusar, en general, controlar), así como de revocar el mandato que confieran a los dignatarios electos por los mismos. Referente a este último punto se señala en el Capítulo 2 del título IV, artículo 109, que los funcionarios electos por voluntad popular (expresada en las urnas a través del voto, como son los alcaldes, prefectos y diputados) pueden ser revocados de sus respectivos mandatos por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo, además de que se indica cuál es el procedimiento a seguir (Art. 110). Además de lo expresado, en los artículos 103 – 108 se hace referencia a otras formas de participación ciudadana. En el caso del Ecuador, existe una forma adicional, que la constituye la Consulta Popular que se ejecuta en los casos allí establecidos (pudiendo ser promovida por el Presidente de la República o por los mismos ciudadanos).

Además de lo anterior, en el artículo 98 de la Constitución Política del Ecuador, se señala, respecto a la reelección, que los ciudadanos que han sido elegidos por votación popular para desempeñar diversas funciones, pueden ser reelegidos indefinidamente. En el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, esta reelección sólo es posible después de que haya pasado un período de su último mandato.

Podemos darnos cuenta que en el país sí existen mecanismos que promueven la participación de los ciudadanos y que incentivan la labor de las autoridades en el desempeño de sus funciones, pero que no se encuentran implantados de manera

efectiva, a tal punto que pueden pasar desapercibidos por gran parte de la población.

Por lo dicho, la participación ciudadana queda reducida al voto, el cual será universal, igual, directo y secreto (Art. 27 de la Constitución). Sin embargo, cada vez ha ido perdiendo importancia, puesto que al existir una forma de gobierno centralizada, hay una menor rendición de cuentas de parte de los gobernantes hacia los electores, y al no poder éstos participar activamente en la toma de decisiones de los asuntos que le competen, pierden el incentivo de sufragar para elegir a sus dignidades. Este constituye a su vez el principal motivo por el cual cada vez se manifiesta mayor ausentismo en los sufragios electorales, aún más cuando se conoce el hecho de que ciertas autoridades tales como el Gobernador de la provincia y parte de los consejeros provinciales no son elegidos por la voluntad ciudadana, sino que el primero de ellos es nombrado y posesionado en su cargo por disposición del Presidente de la República (Art. 227 de la Constitución), mientras que los segundos son elegidos según la Ley de Régimen Seccional Autónomo (siendo solamente la mitad más uno de ellos elegidos por votación directa).

Cabe recalcar que en los últimos cuatro años, en dos ocasiones el pueblo mediante protestas destituyó a dos primeros mandatarios del poder (Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad); sin embargo, las protestas fueron impulsadas por fuerzas políticas, quienes motivaron al pueblo para que las lleve a cabo, mas no como lo sugiere la Constitución en los artículos antes mencionados.

5.1.2 CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Luego de haber definido el sistema democrático y dado a conocer datos importantes acerca del mismo en el Ecuador y América Latina, es necesario revisar varias consideraciones teóricas acerca del mismo, las que a continuación se detallan.

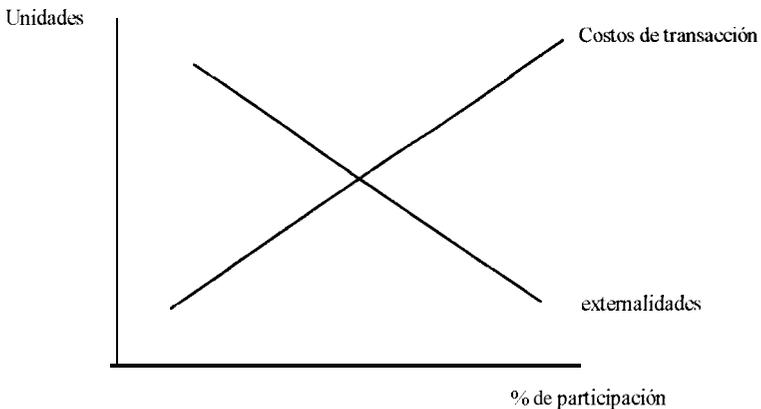
Se asume que cuando se decide integrar grupos que representen a la ciudadanía, los integrantes de dichas agrupaciones antes de participar en la discusión de los temas que le interesan, consideran los costos y beneficios que les representa dicha participación, de tal forma que si deciden formar parte de la misma podrán acceder a los favores que ésta les provea. Sin embargo, en este proceso se presentan los llamados costos de transacción, puesto que mientras mayor es el número de personas que intervienen en la discusión, más costoso resulta llegar a un acuerdo que beneficie a todos, o por lo menos a la mayoría.

Por otro lado, si es que los individuos no se interesan por participar en la toma de decisiones y dejan que sean otros los que las tomen estarán sujetos a los efectos que las decisiones tomadas conlleven. En este caso, los individuos que se mantuvieron al margen de la discusión están expuestos a lo que se conoce con el nombre de *externalidades políticas*⁵⁵.

⁵⁵ Las externalidades políticas son definidas como “el riesgo de que la decisión que se adopte no beneficie a los individuos o grupos que no intervengan en la toma de la misma”, según Buchanan y Tullock.

De lo anterior, se deduce que los costos de transacción y las externalidades políticas se relacionan de manera inversa, ya que mientras exista mayor participación, las externalidades disminuyen, al formar parte los ciudadanos (o sus representantes) de la toma de decisiones, al mismo tiempo que los costos de transacción aumentan por los motivos señalados anteriormente. Mientras que en el caso en el cual la participación ciudadana es poca o nula, los costos de transacción disminuyen, pero las externalidades políticas que se producen al tomarse las decisiones sin la intervención de los ciudadanos son mayores. Esto se muestra en el gráfico 5.2.

Gráfico 5.2: Costos de transacción y externalidades vs. participación ciudadana



Fuente: Rafael Do La Cruz. La Revolución Federal de las Finanzas Públicas (1998)
Elaboración: los autores.

Referente a los sistemas de votación mayoritarios, que es el medio a través del cual los ciudadanos de los países democráticos eligen a sus representantes, Stevens⁵⁶ señala que no pueden dejar de cumplir dos condiciones importantes:

⁵⁶ Stevens Joe. The Economics of Collective Choice. Boulder: Westview Press, 1993

1. La agregación de los votos deberá ser definitiva y consistente; y,
2. El sistema de agregación debería producir resultados económicos y sociales eficientes.

El primer punto hace referencia a la **paradoja del votante**, la cual muestra que los resultados de una votación mayoritaria varían de acuerdo a la manera como se vote, sobre un mismo tema y una misma población electoral.

Para ejemplificar lo anterior tomemos el caso de que existen tres grupos electorales (A, B, C) que tienen que elegir acerca de la aplicabilidad de tres proyectos (1,2,3). La prioridad en importancia de cada uno de los tres proyectos con respecto a los electores se muestra en el cuadro 5.1 (se asume que cada grupo tiene la misma cantidad de electores):

Cuadro 5.1: Preferencias de los electores

Grupo A	Grupo B	Grupo C
Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3
Proyecto 2	Proyecto 3	Proyecto 1
Proyecto 3	Proyecto 1	Proyecto 2

Se puede observar que ningún proyecto tiene la mayoría global. Ahora bien, si se elimina el Proyecto 1 como opción, el grupo A elegirá el 2, al igual que el B; mientras que el C elegirá el 3 (en este caso ya existe una mayoría), lo que conllevará a que el Proyecto 2 sea elegido por sobre el 3.

Si ahora se elimina el Proyecto 3, el grupo A, elegirá el 1, el B, el 2 y el C, el 1; resultando en este caso elegido el Proyecto 1 por sobre el 2.

Después de las dos elecciones anteriores se podría esperar que el proyecto 1 sea elegido por sobre el 3 (ya que si el 2 es escogido en vez del 3 y el 1 en vez del 2, se asume que el 1 será escogido en vez del 3); sin embargo, si eliminamos el 2 se obtiene que el grupo A elige el 1, el B, el 3 al igual que el C. Por lo tanto, el proyecto que resulta elegido es el 3 (por mayoría). Si ahora se elimina primero el 2, luego el 1 y finalmente el 3, resulta que el Proyecto 1 sería elegido por sobre el 2; aun cuando el 2 es elegido por sobre el 3 y el 3 por sobre el 1 (lo que hubiera hecho suponer que el 2 se hubiera preferido al 1).

Se concluye entonces que el resultado de cada votación varía de acuerdo al orden en que se hagan las comparaciones por pares. Justamente por eso es importante su consideración, ya que el orden en que se realicen las votaciones puede conllevar a que los votantes sufraguen de manera estratégica. En un sistema descentralizado, si se pone en consideración del pueblo, a través de la votación, la implementación de uno de tres proyectos posibles (A: creación de más lugares de esparcimiento, B: concesión del servicio de recolección de basura, y C: implementación de un mejor manejo de las aguas servidas), puede darse el caso de que resulte ganador el proyecto que no es del agrado de la mayoría de habitantes (hipotéticamente el A). Esto se produce debido a que muchos de ellos pudieron haber concentrado su voto en los otros dos proyectos solamente con el afán de que no resultare ganador el proyecto que no era de su preferencia: sin embargo esta actitud dio como resultado

todo lo contrario a lo que se esperaba. Como conclusión se puede decir que no siempre en un sistema democrático resultan ganadoras de manera mayoritaria las opciones que benefician a la mayoría, ni aún encontrándose en un sistema descentralizado con alta participación ciudadana.

En lo referente al segundo punto (eficiencia económica y social), Stevens, argumenta que: “La pérdida de utilidad percibida por la minoría puede superar a la ganancia de utilidad percibida por la mayoría, produciéndose entonces una pérdida neta social”.

Por ejemplo, supóngase que existen 100 electores y dos proyectos posibles a realizarse: el X y el Y. De los 100 electores, 51 se inclinan por el proyecto X y 49 por el Y, pero resulta que los 51 que representan la mayoría, perciben que la aplicación del proyecto X les proporcionará una mejora de 10 unidades monetarias, mientras que los 49 restantes creen que percibirían 20 unidades monetarias más si se realiza el proyecto Y. Se obtiene entonces una pérdida neta social de 470 unidades monetarias (510 unidades adicionales que percibe la mayoría menos 980 que dejan de percibir la minoría).

Lo anteriormente expuesto haría suponer que el sistema democrático no es del todo deseable, pero para poder determinar su conveniencia es necesario compararlo con otro sistema de toma de decisiones. A continuación se presenta el sistema opuesto al mismo: la dictadura.

La dictadura es un sistema en el que se presentan externalidades altas y costos de transacción bajos (sin embargo existen, puesto que quien está al frente de este sistema tendría que llegar a un acuerdo en muchas ocasiones con los grupos que lo respaldan antes de tomar una decisión, o por lo menos en algunas de ellas, de la misma forma que en los sistemas democráticos existen las externalidades cuando se eligen grupos que representarán a los ciudadanos en la toma de decisiones, justamente con el afán de disminuirlas ya que en ciertas ocasiones dichos grupos pueden tomar decisiones que no beneficien a la totalidad de personas que representan). Además de las externalidades existen también costos sociales, los mismos que se originan como consecuencia de las primeras, y que por lo general son altos y difíciles de medir en ciertos casos. Pese a que han existido sistemas dictatoriales exitosos, como en el caso de Chile, no existe prueba alguna de que es necesaria la aplicación de este sistema para lograr buenos resultados económicos, ya que muchos países democráticos han demostrado que en condiciones de libertad y participación se han logrado condiciones favorables para el desarrollo de los mismos. Por otro lado, los resultados económicos en términos de crecimiento logrados bajo un sistema dictatorial no reflejan los perjuicios ocasionados para la población por las externalidades producidas por la toma de decisiones sin participación ciudadana, los mismos que, como ya se indicó anteriormente, son difíciles de cuantificar.

A más de lo expresado, si retomamos la segunda condición de Stevens relativa a los resultados económicos y sociales eficientes junto con el ejemplo de los proyectos X

(apoyado por el 51% de los electores) e Y (apoyado por el 49% de los mismos), una dictadura podría conllevar al mismo resultado ineficiente (aprobar el proyecto X, pese a que el beneficio social neto sea negativo) sin necesidad de haberlo puesto en consideración de la ciudadanía como en el caso anterior (en el cual se eligió el mencionado proyecto por mayoría de votos), es decir que a más de haber sido una decisión ineficiente resultó ser impositiva porque no se contó con la aprobación oficial de la ciudadanía.

Sin embargo, para determinar si el sistema democrático es mejor que un sistema dictatorial no solamente es necesario hacer observaciones de forma sino también de fondo. En este caso sería aconsejable elegir el sistema que contemple menores costos, es decir el sistema democrático será elegido si es que sus costos de transacción más las externalidades políticas son menores que los mismos costos que se encuentren comprendidos dentro de la dictadura o cualquier otro sistema intermedio.

5.1.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SISTEMAS ELECTORALES

La participación ciudadana está entendida como el interés de los individuos y de los grupos en hacer que sus preferencias sean satisfechas por las políticas públicas, y el grado de actividad que están dispuestos a desplegar organizada o espontáneamente para conseguir sus objetivos.

La efectividad de la participación ciudadana está ligada de gran manera a los sistemas electorales existentes (se han tomado en consideración los sistemas de elección directa, en los cual el pueblo elige a sus representantes, e indirecta, en el que las autoridades son elegidas por otras ya existentes). En el cuadro 5.2 se muestran varias combinaciones resultantes entre los sistemas electorales directos e indirectos y lo importante que resulta la participación ciudadana en el desenvolvimiento de las autoridades en los cargos que ocupan.

Cuadro 5.2: Tipos de Elección

		Autoridades ejecutivas	
Autoridades Legislativas		Elección directa	Elección Indirecta
Elección directa	Presidencialismo	Control parlamentario sobre el ejecutivo	Parlamentarismo
	Responsabilidad de los funcionarios hacia los electores	Control de la comunidad sobre la gestión pública	Fuerte control parlamentario sobre un ejecutivo débil
Elección indirecta	Alta rendición de cuentas	Control poco eficaz de la comunidad sobre la gestión pública	Poca responsabilidad personal del ejecutivo y fuerte de los legisladores ante los electores.
	Mediocre rendición de cuentas	Control relativo de la comunidad sobre la gestión pública	Control escaso o nulo de la comunidad sobre la gestión pública.
		Rendición de cuentas relativa	Escasa o nula rendición de cuentas.

Al analizar la primera combinación en la cual tanto las autoridades ejecutivas como legislativas son **elegidas** directamente se observa que el poder ejecutivo tiene un gran poder de acción para dirigir el país, poder otorgado por la elección directa. El poder legislativo por su parte, al constituirse como representantes del pueblo, ejerce control sobre las acciones del ejecutivo, y en general ambos poderes en conjunto al haber sido elegidos por la voluntad popular tienen una gran de responsabilidad que es la de responder por sus acciones ante los electores, promoviéndose de esta manera la respectiva rendición de cuentas por parte de los gobernantes hacia los electores.

En la segunda combinación se tiene que las autoridades ejecutivas son **elegidas** de manera indirecta mientras que las legislativas lo son de manera directa. En un caso así, existe un predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo (Parlamentarismo), puesto que el primero fue elegido de manera directa y se encuentra en la obligación de responder a sus electores, mientras que el segundo no tiene dicho incentivo (además de que puede ser sometido a las decisiones de los primeros), razón por la cual la rendición de cuentas por parte de las autoridades hacia sus electores no es del todo eficiente.

En la tercera combinación, las autoridades legislativas son **elegidas** de manera indirecta mientras que las ejecutivas de manera directa, produciéndose el efecto contrario al caso anterior; el poder ejecutivo predomina por sobre el legislativo (Presidencialismo), el segundo no tiene incentivo de rendir cuentas a los electores, mas sí tiene ese incentivo hacia quienes los eligieron, así como pueden estar sujetos

a las decisiones del ejecutivo (que en ocasiones pueden no ser las adecuadas), siendo la rendición de cuentas hacia los electores a medias (sólo de parte del ejecutivo).

Finalmente, en la cuarta combinación donde ambas autoridades son **elegidas** de manera indirecta, existe predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo, si es que éste designa a los segundos. No existe incentivo de ninguno de los dos poderes a rendir cuentas a los ciudadanos (solamente a quienes los eligieron), ni a ejercer control de las acciones que realizan.

Luego de haber revisado los cuatro escenarios se puede concluir que el primero es el más eficiente con respecto a los demás, ya que al existir una alta rendición de cuentas hacia los electores de parte de los gobernantes, las externalidades políticas disminuyen (mucho más, si es que existe posibilidad de reelección), mientras que en los otros escenarios, al no existir una rendición de cuentas eficiente debido a que no existen los suficientes incentivos para hacerlo, las externalidades políticas aumentan.

En lo referente a los costos de transacción, en un escenario en el cual las autoridades son **elegidas** de manera directa, éstos tienden a disminuir ya que existe el incentivo de mejorar la gestión pública por parte de las mismas al existir un control elevado de parte de la comunidad sobre sus elegidos, hecho que no se da en los otros tres escenarios.

De lo expresado anteriormente se deduce que, en un sistema democrático con alta participación ciudadana y con la respectiva rendición de cuentas de los gobernantes hacia los electores, es posible reducir los costos propios del sistema (de transacción y externalidades políticas), hecho que es menos factible en una dictadura o cualquier otro sistema intermedio puesto que no existen los incentivos correspondientes para hacerlo

Pero si a esto le añadimos la adopción de un sistema descentralizado en la toma de decisiones, puede mejorar aún más (disminución mayor de costos de transacción y externalidades políticas) ya que en un sistema descentralizado las autoridades conocen de una mejor manera las necesidades del sector que representan y se sienten más identificadas con el mismo al ser parte de él, teniendo por ende el incentivo necesario para poder satisfacer sus necesidades básicas insatisfechas.

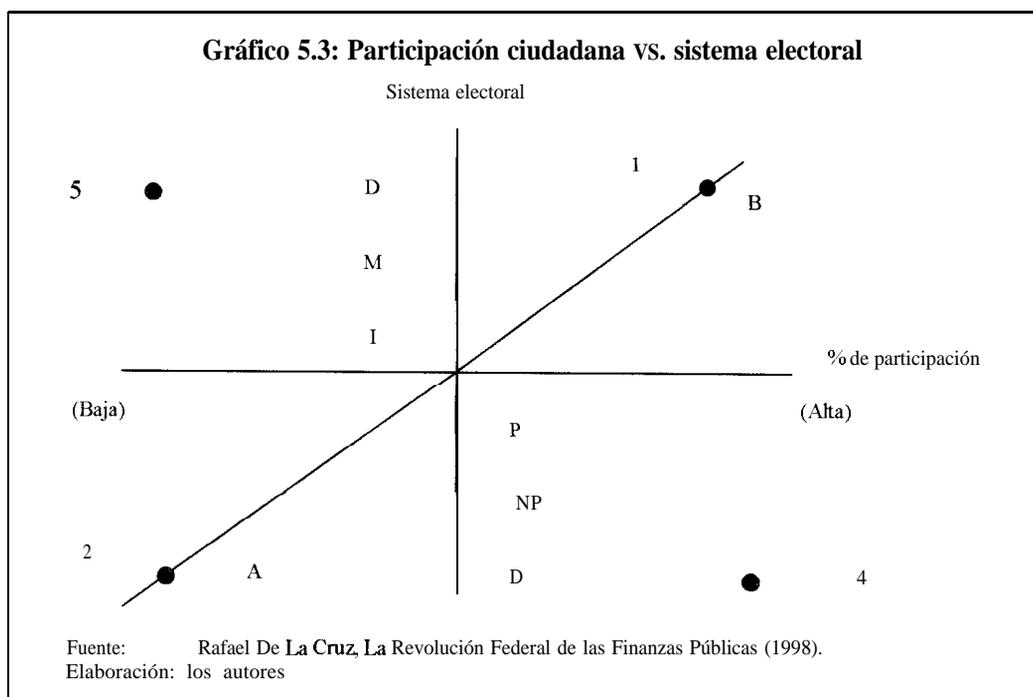
5.1.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ÓPTIMO DE PARETO⁵⁷

Referente a la descentralización y al Óptimo de Pareto, Wallace Oates manifiesta lo siguiente:

Determinados, bajo el criterio de Pareto, los niveles óptimos de provisión de un solo bien público, siempre será más eficiente (o, por lo menos, igual de eficiente) la provisión de dicha cantidad de bien público por cada uno de los niveles descentralizados de Hacienda Pública que la que pudiera hacer una **única** Hacienda central de cualquier cantidad de dicho bien público repartida uniformemente en todas las jurisdicciones.

⁵⁷ Según Rafael de la Cruz en su obra *Descentralización en Perspectiva*.

Esto quiere decir que cada individuo obtendrá su máximo de utilidad (de tal forma que no podrá aumentarla si es que no empeora la situación de otro) si los bienes y servicios que éste demanda son administrados y provistos por el nivel subnacional más cercano a él, ya que dicho organismo conocerá más a fondo las necesidades de las personas que se encuentran dentro su jurisdicción, de tal manera que podrá satisfacerlas de mejor forma que un gobierno central.



Se muestra el gráfico 5.3 en el que el eje vertical positivo está conformado por los distintos niveles electorales que van desde el mecanismo directo (D), pasando por el mixto (M) y finalizando con el indirecto (I), y el negativo por la forma como se realiza la designación de autoridades: con participación ciudadana (P), sin participación ciudadana (NP), las dos anteriores en un ambiente de democracia y finalmente la última en un ambiente dictatorial (D). En el eje X se muestra el grado de participación ciudadana.

Se presenta además la recta A-B, la misma que representa el grado máximo de las posibilidades de influir en los asuntos públicos que tiene una sociedad dado el grado de participación ciudadana existente.

El punto 1 muestra una sociedad que elige a sus autoridades mediante el sistema directo y que a su vez tiene un alto nivel de participación ciudadana. Este punto es óptimo en el sentido de Pareto ya que las posibilidades de participación de esta sociedad son aprovechadas en su nivel máximo de acuerdo al sistema electoral que tiene. De igual manera, el punto 2 también es óptimo en el sentido de Pareto y refleja una participación baja en un sistema dictatorial. Podría resultar ilógico pensar que es óptimo al tratarse de un sistema en el que las decisiones son tomadas sin consideración de la opinión ciudadana y muchas veces impuestas a la fuerza, sin embargo es el punto en el que, dadas las condiciones propias del sistema, se da el grado de participación ciudadana máximo posible.

El punto 4 por su parte representa una sociedad hipotética con participación alta dentro de un sistema dictatorial; mientras que el 5 representa un sistema de elecciones directas con baja participación ciudadana. Los puntos 4 y 5 son puntos ineficientes en el sentido de Pareto, ya que de acuerdo a la estructura propia del sistema no pueden darse. El primero de ellos no se da puesto que dentro de un sistema dictatorial no existen los mecanismos adecuados para dirigir la opinión hacia sus gobernantes, mientras que en el segundo se desaprovechan todos los beneficios que presta el sistema.

5.2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La descentralización administrativa está enfocada a lo que comprende el campo de acción o competencias de las entidades territoriales (cuáles son las funciones, así como cuáles son los servicios que deben de proveer y las obras que deben de realizar). También comprende lo referente a su organización y estructura (oficinas, dependencias y demás organismos por los cuales van a estar conformadas y que es necesario que existan para el mejor funcionamiento de las competencias descentralizadas).

Es importante recalcar que para que la descentralización administrativa sea eficiente se deben de establecer las reglas mediante las cuales van a interactuar los niveles de gobierno y que van a permitir el adecuado cumplimiento de lo expuesto en el acápite anterior.

5.2.1 LOS BIENES PÚBLICOS LOCALES Y EL MODELO DE TIEBOUT

Cuando se presenta el problema de la provisión de los bienes y servicios públicos por parte del gobierno central hacia las diferentes jurisdicciones, la principal interrogante que es necesario conocer es qué bienes y servicios públicos deben de proveerse. Podría pensarse a primera instancia que la solución podría ser dejar actuar al mercado con sus leyes, de tal forma que la oferta y la demanda sean quienes solucionen el problema, pero cabe recordar que los bienes públicos puros

tienen dos características básicas: no pueden disminuir ni pueden excluirse; por consiguiente, esta primera alternativa queda descartada.

Sin embargo, Charles Tiebout planteó una solución conceptual al problema, basándose en dos supuestos:

- 1) La existencia de una total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación y,
- 2) La inexistencia de todos los factores no fiscales que arraigan al hombre a un lugar geográfico dentro del cual habita.

Si estos dos supuestos se cumplen, entonces los habitantes de una determinada región buscarían dejarla para ir en busca de una jurisdicción cuya estructura de ingresos y de gastos se adapte más a sus preferencias.

Al darse esto se obtendrá como resultado la reunión o agrupación en un lugar específico de todas aquellas personas que tienen similares preferencias por determinados bienes y servicios públicos así como por la forma en que éstos se van a financiar; por ende, quienes deseen beneficiarse de la provisión de un determinado bien o servicio público a un elevado costo deberán de agruparse en comunidades en las que todos sus miembros estuvieran dispuestos a aceptar elevados tipos impositivos para financiar los niveles de los bienes y servicios a proveer; mientras que aquéllos que fueran partidarios de un grupo de bienes y servicios más limitado podrían formar grupos propios y pagar unos tipos impositivos más bajos.

El modelo de Tiebout es un modelo que se enfoca básicamente en las variaciones que se dan en la demanda, puesto que sólo toma en consideración las necesidades y preferencias de los individuos, no tomando en cuenta por otro lado diferentes detalles que se encuentran involucrados dentro de la parte ofertante, como por ejemplo las variaciones que se producirían en la producción ante el incremento de consumidores. Sin embargo, el fundamento teórico del modelo es importante y válido.

Luego de lo que se ha señalado acerca del modelo de Tiebout podría añadirse que el fundamento en el cual se sustenta es la creencia de que la administración local, al encontrarse más cerca del individuo, es capaz de percibir con mayor exactitud sus preferencias de ingreso y gasto público, y a su vez satisfacer sus necesidades de una manera más eficiente que una administración central.

Cuando nos encontramos en un caso como el anterior, en el cual existe una jurisdicción que determina el nivel de provisión de cada bien y servicio público, y dentro de esa jurisdicción se encuentra precisamente el conjunto de individuos que se beneficia de ese bien o servicio, se dice que existe una *correspondencia perfecta*; lo que a su vez origina las condiciones necesarias para la existencia de un Óptimo de Pareto, que es el resultado final al que llega Charles Tiebout con su análisis.

5.2.2 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Las competencias a descentralizar en los diferentes niveles de gobierno, sean éstos central y subnacionales (locales o intermedios), de acuerdo a la teoría económica, deben distribuirse de la siguiente manera: Los bienes y servicios que tienen un alto grado de externalidades deben ser proveídos por el gobierno central, mientras que los gobiernos locales o provinciales se responsabilizarían por aquellos bienes y servicios con pocas externalidades, lo cual les permitiría internalizar sus costos. Esto implicaría que los gobiernos subnacionales se encarguen de la administración de bienes y servicios con alta utilidad subsidiaria mientras que aquellos que posean una baja utilidad subsidiaria estarían a cargo del gobierno central, puesto no serían fácilmente evaluables ni controlables por los ciudadanos (supra 4.3.3).

Con el propósito de tener una idea de bajo qué niveles de gobierno, nacional o subnacional, están siendo administradas las diferentes competencias en Latino y Centroamérica, los autores de la tesis, basados en un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 1996 mediante una encuesta que considera una muestra de 19 países y 20 competencias comunes a los mismos (los resultados obtenidos se muestran en el Anexo 7.1, los mismos que se obtuvieron del cuestionario aplicado por el organismo antes mencionado y que fue respondido por funcionarios encargados de las relaciones intergubernamentales en los respectivos ministerios de los países incluidos en la muestra.), y tomando en consideración varios parámetros utilizados por el organismo en mención para determinar el

denominado Índice de Descentralización por Actividad (IDA), proceden a establecerlo para el año 1996, pero con ciertas modificaciones.

En primer lugar, la encuesta del BID realizada al año 1996 no contiene todos los datos necesarios, razón por la cual se decidió excluir cinco países y cinco competencias, quedando reducida la tabla del anexo 7.2 a catorce países y quince competencias.

Para determinar el índice se tomó en cuenta las siguientes consideraciones.

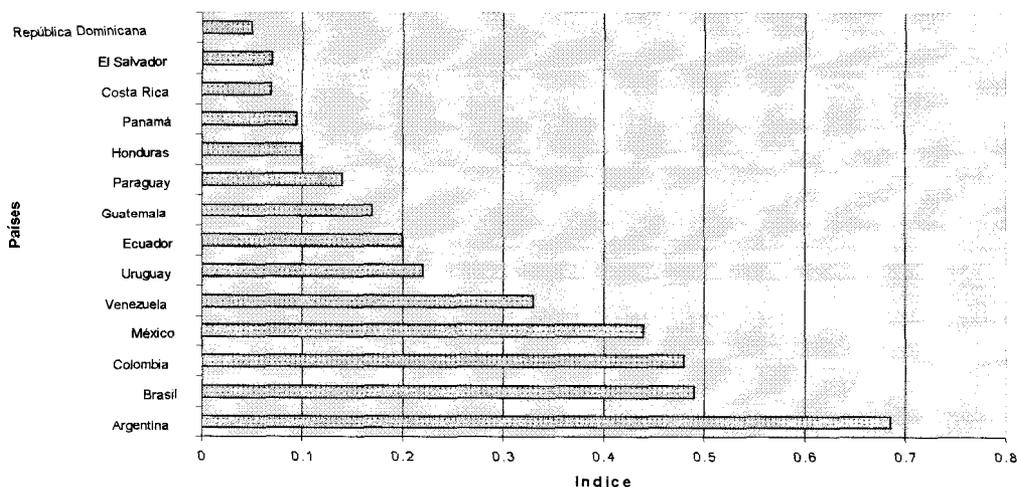
En cada competencia la encuesta considera cuatro funciones: monto (¿quién decide el monto a gastar?), estructura (¿quién decide la estructura del gasto?), ejecución (¿quién ejecuta el gasto?) y supervisión (¿quién supervisa el gasto?). En cada una de ellas se indica si las funciones son ejecutadas por el gobierno nacional o subnacional. Si es que son ejecutadas solamente por el primero se les atribuye el valor de 0 y si es que lo son por el segundo se atribuye el valor de 1. Ahora bien, si es que se ejecuta por ambos niveles, el orden en que aparecen refleja la importancia de cada nivel (es decir son competencias concurrentes, en las cuales uno de los dos niveles tiene una mayor intervención en la administración de dicha competencia). Si el nivel que aparece primero es el nacional se le asigna 0,4 y si es el subnacional 0,6 (debido a que lo se busca el índice es el grado de descentralización existente en la administración de las competencias, razón por la cual se atribuye el mayor puntaje si es que el gobierno subnacional administra la competencia).

El promedio de las cuatro funciones permite obtener el valor de cada competencia. El promedio vertical de estos valores obtenidos da como resultado el grado de descentralización en la administración de las competencias por país, mientras que el promedio horizontal muestra que tan descentralizada se encuentra la administración de una competencia específica (los valores obtenidos se encuentran comprendidos entre 0 y 1; mientras más cercano a 1 resulta el índice, la administración de la competencia se encuentra más descentralizada, caso contrario está más centralizada).

A continuación se analizan los resultados obtenidos.

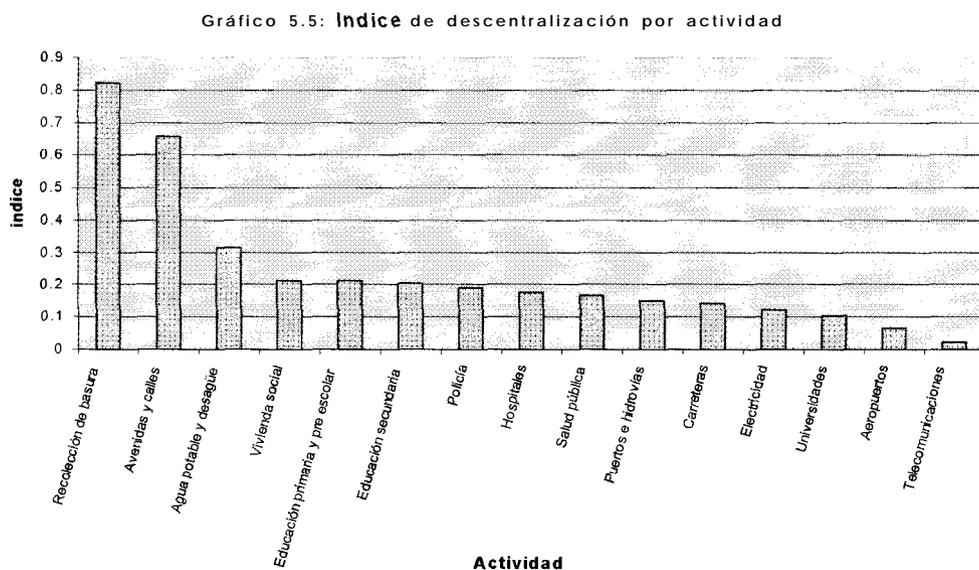
La tabla del Anexo 7.2 muestra que los tres países que poseen un mayor índice de descentralización por actividades son: Argentina, Brasil y Colombia (0,67, 0,49 y 0,48, respectivamente), mientras que aquellos países con un mayor nivel de centralización en la administración de competencias de los que conformaron el

Gráfico 5.4: Índice de descentralización por actividad (por países)



análisis son: Costa Rica, El Salvador y República Dominicana (0,07, 0,07 y 0,05, respectivamente). El Ecuador, según el IDA, al año 1996 (fecha de la que proviene la información), se encuentra ubicado en séptimo lugar con un índice de 0,2. El gráfico 5.4 muestra lo anteriormente expresado.

En lo referente a cuáles son las competencias cuya administración se encuentra mayor o menormente descentralizada tenemos que, de la muestra de quince competencias, la recolección de basura, la administración de avenidas y calles, y el agua potable son las tres competencias cuya administración se encuentra más descentralizada (0.8, 0.6 y 0.3 respectivamente), mientras que los aeropuertos y las telecomunicaciones son las más centralizadas (0.06 y 0.02 respectivamente). El gráfico 5.5 muestra lo anteriormente mencionado⁵⁸.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Elaboración: los autores.

⁵⁸ Para un mejor detalle de cómo se encuentran asignadas las competencias en el Ecuador, ver Anexo 7.3

Un aspecto a tomar en cuenta en la descentralización administrativa que debe de ser considerado con mucha cautela es el referente a la superposición de funciones, que consiste en la existencia de dos o más organismos (varias autoridades) que ejercen su mandato sobre una misma competencia o un sector determinado (con muchas funciones en común), lo que no permite conocer cuál es la autoridad principal y suprema en dicha área. Uno de los problemas en la asignación de competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales se da cuando estos últimos poseen un nivel diferente de gestión administrativa para poder llevarlas a cabo.

Para solucionar lo anterior, se han determinado tres formas de transferencias: la primera, denominada transferencia en bloque, consiste en la transferencia de todas las competencias a todos los niveles territoriales de parte del gobierno central conjuntamente con los recursos necesarios para su administración (y que pudieren estar contenidos en el presupuesto del Estado para dicho período), siempre y cuando los gobiernos subnacionales estén en un 100% aptos para asumir dichas responsabilidades.

La segunda se denomina transferencia fraccionada, la que consiste en que las unidades descentralizadas han de solicitar el traspaso de las transferencias de manera gradual, es decir que lo harán cuando se encuentren con la capacidad de gestión correspondiente para administrarlas.

Por último, tenemos el sistema de transferencias mixtas, que implican una combinación de las dos anteriores, tomando como prioridad la iniciativa de los

niveles subnacionales para pedir al gobierno central la administración de determinadas competencias, pero pudiendo este último asignarlas en bloque a todas las circunscripciones después de un determinado periodo en el cual se considera que las mismas van a estar aptas para administrarlas.

El momento más apropiado para transferir competencias, más allá de la forma cómo se lo haga (en bloque, fraccionaria o mixta), es cuando los gobiernos subnacionales tengan los recursos para su correspondiente financiamiento y administración, ya que si no existen tales recursos pueden producirse problemas que a la postre resulten perjudiciales para la nación en su totalidad. Para ejemplificar lo anterior se debe de tomar en consideración el desequilibrio fiscal que aconteció en Argentina en el período 1990 - 1995, como consecuencia de que los gobiernos subnacionales recurrieron al endeudamiento como mecanismo para financiar las competencias que les fueron asignadas ya que no se encontraban lo suficientemente organizados para afrontar dicha situación.

5.2.3 DESCRIPCIÓN DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE FUNCIONES EN EL ECUADOR

Las principales funciones del Régimen Seccional Autónomo establecidas en la ley (Ley de Régimen Provincial y Ley de Régimen Municipal), son las siguientes:

De los Consejos Provinciales:

- Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad;
- Prestar servicios públicos de interés provincial e interprovincial;
- Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia para fines de progreso común;
- Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios de las obras públicas que se realicen en la provincia;
- Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes encuadrándolos en el Plan Nacional de Desarrollo;
- Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos y otros centros similares, de acuerdo con la ley;
- Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales, municipios y juntas parroquiales de su jurisdicción;
- Fomentar el turismo; y
- Vigilar que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente.

De los Concejos Cantonales:

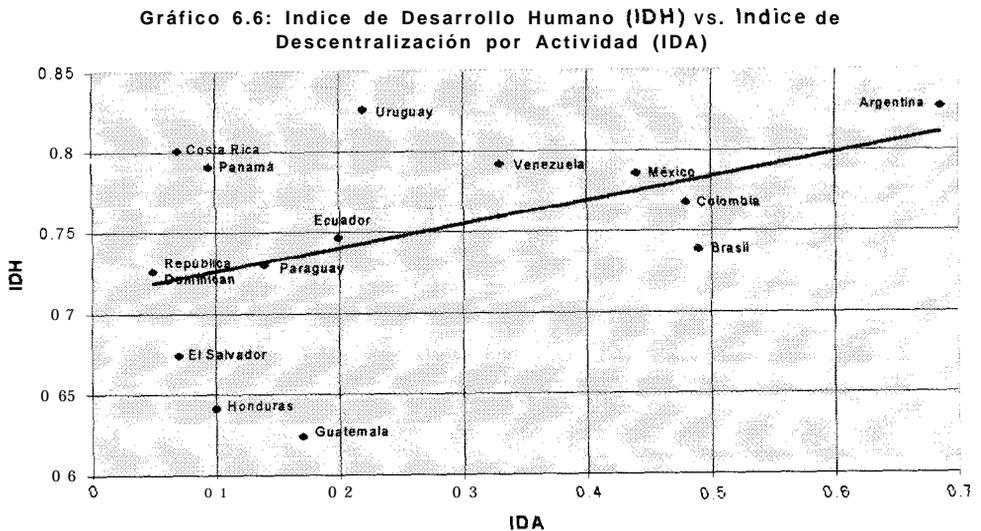
- . Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
- Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
- . Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres;
- . Ejercicio de la policía;
- Control de construcciones;
- . Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;
- Servicio de cementerios;
- . Fomento de turismo; y
- Servicios de mataderos y plazas de mercado.

Las funciones que se mostraron anteriormente corresponden a las competencias que son atribuidas a nivel legal, pero ya en la práctica se presentan superposición de funciones entre los niveles central, provincial y municipal.

Un ejemplo de lo anterior se presenta en el área de equipamiento urbano, en el cual la superposición se produce entre el nivel local y el provincial, ya que si bien los proyectos referentes a la mejora de las vías urbanas, mercados, cementerios y

parques, son funciones que corresponden al Municipio, en ocasiones los Consejos Provinciales intervienen sobre las mismas con el propósito de obtener un mayor rédito y por la existencia de similitud en sus funciones con el primero.

Se presenta en el gráfico 5.6 la relación existente entre el Índice de Descentralización por Actividad (IDA) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), mostrando que la tendencia de la misma es positiva, es decir mientras más descentralizadas se encuentran las competencias existe un mayor desarrollo humano de la comunidad.



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano del Desarrollo
Elaboración: los autores

5.2.4 EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En materia de servicios públicos la presencia del Municipio puede ser tomada desde distintos puntos de vista:

5.2.4.1 El Municipio como proveedor

Se da cuando el municipio por sus propios medios y recursos se encarga de proveer el servicio (para ello, deben de tomarse en consideración algunos aspectos como son: población -demanda- y recursos económicos disponibles). En muchas ocasiones, cuando se trata de un municipio que se encuentra a cargo de una ciudad pequeña, éste puede tener el incentivo para administrar el servicio por si mismo, pero si no posee los recursos para hacerlo podría intentar otros mecanismos para proveerlo tal como la concesión del mismo, mecanismo que consiste en que la administración del servicio es entregada a una empresa privada, la misma que se encarga de su provisión usando sus propios recursos (personal y equipos). Pero aquí, si bien es cierto el municipio ya no tiene a su cargo la parte administrativa del servicio, debe de regularlo mediante los términos del contrato que abarca la concesión.

5.2.4.2 El Municipio como regulador

Cuando se concesiona la provisión de un servicio público, por ejemplo el servicio de recolección de basura, para que sea eficiente, en el contrato respectivo el municipio tiene que establecer parámetros para su prestación, principalmente en lo referente a la remuneración, puesto que si se establece una remuneración de acuerdo a la cantidad de basura recolectada (toneladas), existe el riesgo que no sean atendidos aquellos lugares en donde la tasa de producción de basura sea menor que en otros, integrando para ello una comisión de vigilancia.

El municipio además de lo anterior, en el momento de contratar los servicios de una empresa privada tiene que basarse en el análisis costo-beneficio, de tal forma que no pueda llegar a representar un costo mayor la regulación de la prestación del servicio que la provisión del mismo.

5.2.4.3 El Municipio como colaborador

Se da cuando se producen asociaciones o mancomunidades para realizar determinadas tareas, por ejemplo un municipio que no puede ser autosuficiente para la recolección de basura, limpieza de calles, el tratamiento y disposición de la basura, puede realizarlo con la intervención de varias municipalidades.

5.3 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La descentralización fiscal, tiene como objetivo otorgar a los gobiernos subnacionales y a las entidades territoriales recursos suficientes para el financiamiento de sus gastos de funcionamiento e inversión. Para conseguirlo tienen dos vías, la primera es mediante ingresos propios (tributos propios) y la otra mediante las transferencias gubernamentales; sin embargo en un proceso de descentralización hay que considerar ciertos aspectos fiscales en el momento de aplicar políticas macroeconómicas.

5.3.1 LA DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS

El mecanismo para que cada nivel de gobierno pueda financiar sus recursos en la prestación de los servicios públicos es un aspecto importante a analizar en un Estado descentralizado. Una forma sería que cada nivel de gobierno financie totalmente sus gastos de tal forma que sea el encargado de administrar la función de recaudación de ingresos. El problema de este tipo de mecanismo es que si el gobierno seccional se encarga de administrar y recaudar todos los tributos, va a provocar un problema con el sistema impositivo, ya que existen algunos tipos de impuestos cuyas bases tributarias van a ser mejor y más eficazmente administradas por el nivel central.

Otra manera de poder financiar las prestaciones de los servicios públicos por los gobiernos seccionales es que todo el sistema de recaudaciones de ingresos lo administre el gobierno central, y que éste a su vez financie los servicios que se encuentran descentralizados mediante las transferencias gubernamentales. El problema que va a existir mediante esta forma es que se va a perder el vínculo existente entre los beneficios de los programas de gobierno y los contribuyentes, de tal forma que se limitaría la participación ciudadana y disminuiría la eficiencia fiscal.

En la mayoría de los países descentralizados, los gobiernos locales financian los gastos en las prestaciones de los servicios públicos que se encuentran descentralizados, en parte, con la recaudación local de ciertos impuestos mientras el resto se financia con las transferencias gubernamentales, obteniendo así una

recaudación óptima de los impuestos que van a estar vigentes en el Estado o en el país en el cual se aplique este sistema de gobierno, ya que una parte de los impuestos los recauda mejor el gobierno central y otra parte el gobierno local o subnacional.

A continuación se procede a mencionar cómo deben ser las recaudaciones tributarias en los diferentes niveles de gobierno, tomando en cuenta las investigaciones realizadas en las finanzas públicas:

- 1) Los impuestos que tengan una base móvil en los cuales el gobierno local pierda control sobre la base imponible de los mismos, deben ser administrados por el gobierno central. Si se permite que los niveles locales recauden los impuestos con este tipo de base se va a provocar la existencia de una competencia por la captación de estos impuestos originando que disminuya la recaudación impositiva de estos tributos y por lo tanto una prestación insuficiente de los servicios y bienes públicos. Un ejemplo de esta clase de impuesto (tabla 5.1) es el impuesto progresivo sobre la renta de base amplia, debido a que grava todos los ingresos que se obtengan de carácter global, independientemente del lugar donde hayan sido originados. La asignación de bases tributarias móviles a los gobiernos subnacionales podrían provocar una ineficiencia en el nivel de producción de las empresas, debido a que se van a trasladar a otras jurisdicciones por razones impositivas, es así que en el Ecuador el impuesto progresivo sobre la renta, que se lo considera de base móvil, es administrado por el gobierno central.

- 2) Los impuestos que recaen sobre bases imponibles que sean para la utilización de recursos naturales que se encuentran distribuidos de manera irregular, deberían centralizarse. Consideraciones similares deben darse a los impuestos sucesorios que tengan como base imponible las transmisiones por vía herencia o donaciones, debido a que existe un fácil movimiento del capital susceptible a ser heredado. También deben ser centralizados los impuestos que están sujetos a importantes economías de escala o que se requieran de una información a nivel nacional. Los impuestos recaudados en las importaciones al momento de desaduanizar las mercaderías deben ser administrados por el gobierno central.

- 3) El impuesto a los consumos como el Impuesto al Valor Agregado, que grava las transferencias de bienes y servicios, debe ser recaudado por el gobierno central, debido a que una jurisdicción puede producir y vender el bien o servicio dentro de su territorio, pero también puede ser que la transferencia sea a otra localidad, originando una distorsión en la recaudación del tributo, ya que existe la probabilidad de que la base se traslade a otras jurisdicciones si es que la tasa impositiva es muy distinta. Es así que el Impuesto al Valor Agregado con tarifa única es administrado y recaudado por el gobierno central en el Estado ecuatoriano. Para poner un ejemplo sobre la probabilidad que la base imponible del Impuesto al Valor Agregado se traslade, tenemos el caso de dos Estados de Brasil en el que el impuesto es administrados por los gobiernos locales, Sao Paulo y Ceara, en el que el primero es un Estado industrializado con un superávit potencial de exportación frente al resto del país y Ceara, un Estado más pobre del noreste del país, que es importador, en donde las tasas

impositivas son diferentes, 17% para transacciones locales en Ceara y el 7% para las importaciones a Sao Paulo, en el que se utiliza esencialmente el principio del “origen” más que el de la “residencia”⁵⁹. Así, si una empresa de Ceara tiene que pagar el 17% sobre los insumos locales pero sólo el 7% sobre los que importa a Sao Paulo, tenderá a efectuar sus compras en Sao Paulo porque la tasa impositiva que se genera es menor que la de Ceara, perdiendo de tal forma éste último competitividad comercial. En el caso del Impuesto a los Consumos o a las Ventas al por Menor, resulta apropiado que lo administren los gobiernos subnacionales, considerando que las tasas impositivas no sean muy distintas entre las diferentes jurisdicciones.

- 4) Para los niveles subnacionales o nivel medio, parece apropiado un impuesto en el cual grave a las rentas de los residentes de la jurisdicción. La imposición sobre las rentas originadas dentro de la jurisdicción, ya sea de residentes o no residentes de la misma, es apropiado que lo administre también el nivel medio. La diferencia que existe respecto al impuesto progresivo sobre la renta, es que estas gravan a la renta total del contribuyente, independiente de su lugar de origen. En el Ecuador solamente se considera a la renta percibida dentro de su territorio
- 5) Los impuestos que son recaudados por gobiernos locales y recaen en contribuyentes de otras jurisdicciones deben ser centralizados; sin embargo, los

⁵⁹ Este principio consiste en que las recaudaciones tributarias, son destinadas exclusivamente para el Estado en donde se produjo

niveles locales pueden administrar aquellos impuestos que sean por turismo, como a los hoteles o restaurantes de zonas turísticas.

- 6) Para el nivel local es recomendable que administre los impuestos que son de carácter inmóvil, como es aquél sobre la propiedad de bienes inmuebles. Cuando se grave a las rentas es recomendable que el gobierno local establezca un impuesto sobre las nóminas, ya que es menos probable que esa base imponible se pierda mediante la emigración. Por último, las tasas y las contribuciones especiales tienen que ser manejadas a nivel local ya que los beneficios de los servicios públicos afluyen con mayor frecuencia a los residentes de esa localidad.
- 7) También puede delegarse a los gobiernos locales los impuestos sobre la circulación de vehículos, debido a que existe una correlación directa entre quienes pagan ese impuesto y los que utilizan con mayor frecuencia la infraestructura de caminos. Puede establecerse un impuesto a los combustibles, el cual debería ser de carácter subnacional al igual que el impuesto a los vehículos⁶⁰, ya que también se van a ver beneficiados en forma directa por la utilización de las carreteras los diferentes contribuyentes de las jurisdicciones cercanas, ya sea por los residentes de esa jurisdicción o por los no residentes que se encuentran de paso. Otros impuestos que se asignan también a los

el bien o servicio (origen), en vez de donde se efectuó la transacción (residencia).

⁶⁰ En el caso del impuesto a los combustibles no va existir una gran movilidad debido a que puede resultar más costoso que un contribuyente se traslade a otra jurisdicción por trata de evadir el tributo. En los Impuesto a los Vehículos se deben establecer

gobiernos locales son los Impuestos sobre las Industrias y el Comercio Exterior, y a los Juegos de Azar. En todo caso, hay que analizar la elasticidad precio – demanda de los impuestos.

Luego de haber analizado los diferentes tipos de impuestos que pueden ser administrados por cada nivel de gobierno, existen impuestos cuyas bases imponibles pueden ser utilizados tanto por el nivel central como por el nivel medio o subnacional, como es el caso del impuesto que grava a las rentas, originando así un problema de coordinación, por lo que se recomienda que estos tipos de impuestos sean administrados por un solo nivel de gobierno.

Cuadro 5.3: Tipos de impuesto en diferentes niveles de gobierno

Nivel central	Nivel medio	Nivel local
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impuesto progresivo sobre la renta ▪ Impuestos sucesorios ▪ Impuestos sobre los recursos naturales ▪ Impuesto a las ventas 0 a los consumos al por mayor con una tasa única 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impuesto sobre la renta que grava a los residentes ▪ Impuesto sobre la renta que grava la renta de factores propiedad de los residentes y la renta que afluye a los no residentes, pero que se origina dentro de la jurisdicción ▪ Impuestos sobre las ventas en fase minorista ▪ Impuesto a los combustibles ▪ Impuesto a los vehículos ▪ Impuestos sobre productos en origen, como gravamen sobre el beneficio 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre la propiedad inmueble • Impuesto sobre las nóminas • Gravámenes sobre el beneficio. • Impuesto a las industrias o al comercio exterior • Impuestos a los juegos de azar • Impuestos a la circulación de los vehículos • Impuesto por turismo

Elaboración: los autores

Del cuadro 5.3 se establece que las condiciones para que un impuesto sea “apropiado” como impuesto a nivel local o regional son muy restrictivas, por lo que la cantidad de impuestos que puede administrar con eficiencia el nivel subnacional es muy reducida en comparación al volumen de gastos que se le impone a los gobiernos subnacionales cuando se descentralizan las competencias de la provisión de bienes y servicios públicos. Además, en los países de América Latina, en especial en Ecuador, los sistemas de Administración Tributaria no son tan eficientes.

Los países que decidan descentralizar los gastos en un grado significativo tendrán que optar por un alto grado de desequilibrio vertical⁶¹, o en su defecto contar con recursos que no se originen por vías impositivas.

5.3.2 ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL ECUADOR

En el Estado ecuatoriano, la Administración Tributaria está a cargo del Servicio de Rentas Internas (SRI), el mismo que fue creado mediante Ley 41, en la que se indica que la institución iniciará sus actividades a partir del 1 de enero de 1998 y que tendrá como funciones principales la administración de los tributos recaudados a nivel nacional, reemplazando a la antigua Administración Tributaria que era la Dirección General de Rentas.

⁶¹ Se denomina desequilibrio vertical a la diferencia entre el volumen de gastos que se requiere para cumplir ciertas funciones a cargo de los gobiernos subnacionales y los recursos que los gobiernos subnacionales generan por sus propios medios.

Entre los tributos que administra el Servicio de Rentas Internas al año de 1999 encontramos el Impuesto a la Circulación de Capitales⁶² (ICC), el Impuesto a la Renta Global (IR), el Impuesto al Valor Agregado⁶³ (IVA), el Impuesto a los Consumos Especiales⁶⁴(ICE), el Impuesto a los Vehículos Motorizados (IVM), Impuesto a la Propiedad de los Vehículos (IPV), el Impuesto al Patrimonio de las Sociedades (IPS), etc.

En el gráfico 5.7, se puede apreciar las recaudaciones de cada tributo como porcentaje del total. El impuesto que representa un mayor porcentaje es el Impuesto al Valor Agregado, con un 46.42%, seguido por el Impuesto a la Circulación de Capitales, que alcanza un 35.53%, mientras que el Impuesto a la Renta se recaudó un 6.82%⁶⁵

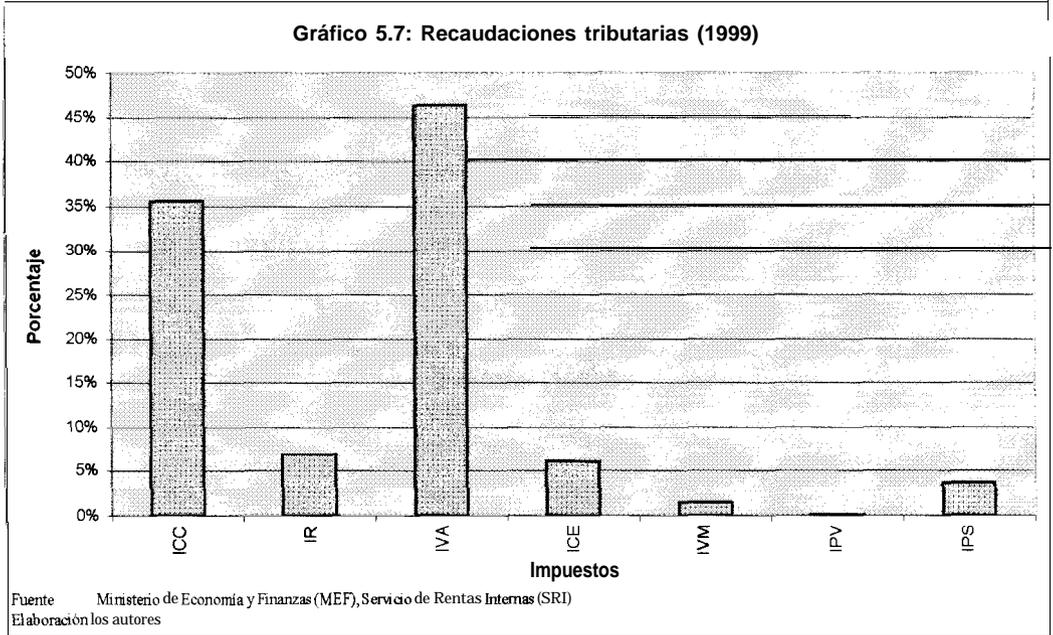
En el gráfico 5.8, se aprecian las recaudaciones por provincia, las mismas que reflejan una preponderancia en las recaudaciones tributarias en dos provincias como son Pichincha, con un 51.16% de las recaudaciones totales, y Guayas, que llega al 33.89%, seguida por Azuay, con el 3.46%. Hay que indicar que estas dos provincias, que representan el 46.2% de la población ecuatoriana, recaudan el 85% de los tributos nacionales.

⁶² Grava a las transacciones bancarias, en 1999 fue del 1%, mientras que en la actualidad es del 0.8%.

⁶³ Grava a las transferencias de bienes y servicios, ya sean en las transacciones internas o en las importaciones.

⁶⁴ Grava a las transacciones internas y a las importaciones por el consumo de cigarrillos, cerveza, bebidas gaseosas, productos alcohólicos, y a los vehículos.

⁶⁵ En el Ecuador, el Impuesto a la Renta por el año de 1999 fue reemplazado por el Impuesto a la Circulación de Capitales por el período comprendido de enero a abril de ese mismo año. Estableciéndose dos ejercicios fiscales: el primero comprendido de enero a abril de 1999 y el segundo de mayo a diciembre de ese año.

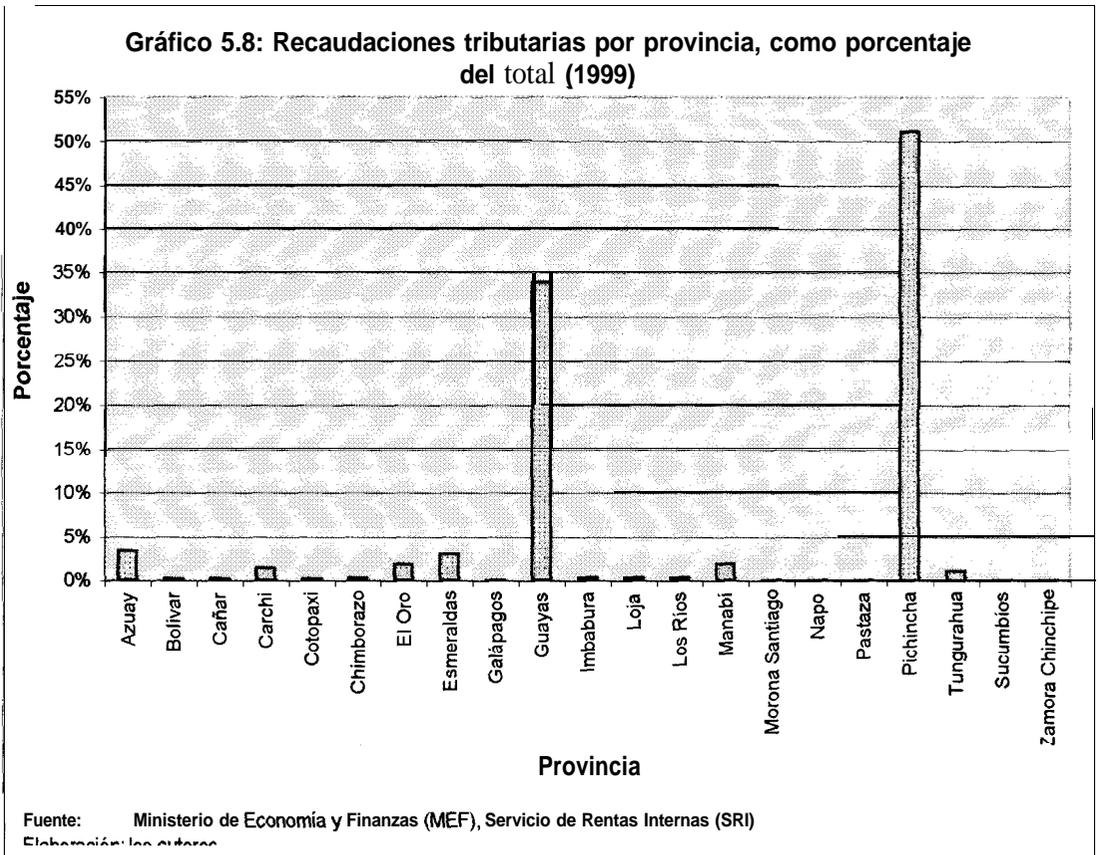


Es conocido que los tributos gravan por lo general a las actividades económicas, lo cual significaría que las provincias que mayor recaudaciones tributarias poseen son las que tienen una mayor actividad económica.

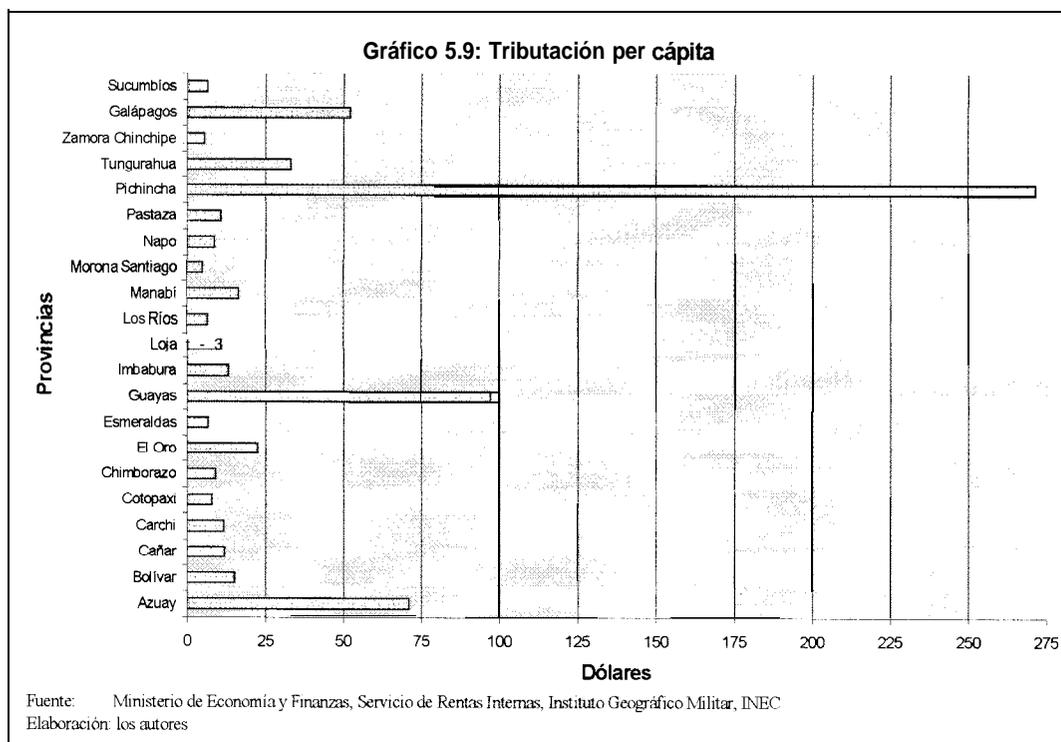
Sin embargo, lo mencionado en el acápite anterior no tendría tanta veracidad, ya que van a depender de los sistemas de Administraciones Tributarias que sean implantados. Por ejemplo, en el Ecuador, las declaraciones tributarias por parte de los contribuyentes, ya sean personas naturales o jurídicas, se las hacen de acuerdo a su número de Registro Unico de Contribuyentes⁶⁶, en las cuales consolidan todos los tributos percibidos en cada uno de los establecimientos que poseen en los diferentes sectores del país, y lo declaran con el número de RUC de la matriz. Es

⁶⁶ Registro Unico de Contribuyente (RUC), es como una cédula de actividad económica, que los contribuyentes están obligados a obtener cuando realicen una actividad económica, en la que registrarán todas las actividades que posean y los establecimientos en que se las efectúen (matriz y sucursales).

así que hay compañías que tienen actividades industriales, económicas, etc., en diferentes provincias del Ecuador, pero sus impuestos son declarados en el lugar donde se encuentra asentada la matriz de la empresa, por lo que no demostraría exactamente el lugar donde se generó el tributo.



En el gráfico 5.9 se aprecia una relación entre la tributación total interna (excluye a las recaudaciones por importación en el IVA e ICE) y la población de cada provincia. Así se establece que la tributación per cápita para 1999 en la provincia de Pichincha fue de 271 dólares, seguida por Guayas con un aporte tributario de 96 dólares, y Azuay y Galápagos con 71 y 52 dólares respectivamente, mientras que las demás provincias tienen poco aporte en las recaudaciones tributarias por habitante.



En el Anexo 8.3 también se puede observar que no existe ninguna relación proporcional entre la población y los tributos recaudados por el Estado en cada provincia. Por ejemplo, en las provincias de Guayas y Pichincha, que representan el 37% aproximadamente de la población nacional, aportan con el 90% de las recaudaciones tributarias, lo cual demuestra que no se ha establecido una verdadera cultura tributaria en el país, especialmente en las provincias restantes que aportan el 10% de las recaudaciones tributarias.

5.3.3 POLÍTICA MACROECONÓMICA

Las políticas macroeconómicas que tiene un Estado deben ser centralizadas en la parte correspondiente al endeudamiento público y crecimiento del gasto. Estas

políticas son las fundamentales que tiene el Estado dentro de su función de estabilización.

En un esquema de descentralización, las múltiples filosofías establecen que los objetivos de asignación pueden ser descentralizados, mientras que las políticas macroeconómicas, en especial los objetivos de estabilización, son funciones exclusivas del nivel central, debido a que se necesita una coordinación a nivel nacional.

Uno de los principales puntos a analizar en una economía que se encuentra descentralizada es que los gobiernos subnacionales o locales tengan la facultad de endeudamiento, puesto que el acceso que tienen estos niveles de gobierno en los mercados de crédito pone en riesgo las políticas macroeconómicas nacionales de estabilización. Por ejemplo, Shome, en 1995, manifestó que en una estructura elástica, la facultad de endeudarse de los gobiernos subnacionales con la finalidad de cubrir sus gastos y sin límites impuestos por el gobierno central, influirá negativamente en el déficit público global y reducirá el margen para la estabilización económica.⁶⁷ En China, por ejemplo, los gobiernos provinciales no están autorizados para financiar los déficit del presupuesto mediante empréstitos. Sin embargo, a principios de la década de 1990, los empréstitos de las empresas estatales en el ámbito subnacional contribuyeron a la inestabilidad macroeconómica.

⁶⁷ Aspectos macroeconómicos vinculados con el federalismo y la descentralización – Ernesto Rezk – Argentina – 1997.

El endeudamiento de los Estados en Brasil superó los \$100,000 millones, nivel casi igual al total de la deuda federal y del Banco Central.

Un factor que ha conllevado a que los gobiernos subnacionales recurran al endeudamiento es la necesidad de financiar su presupuesto debido a que, en países como Argentina, hubo la descentralización de las competencias, en que las transferencias de la responsabilidad por la prestación de los servicios públicos no vino acompañada por una cesión acorde de recursos. Así, la evolución fiscal de los Estados provinciales fue inequitativa, aunque la mayoría de las jurisdicciones incrementaron su necesidad de financiamiento durante 1998. En el conjunto, el déficit registró una subida del 13% (de 1,500 a 1,700 millones de dólares). Este resultado se debió a un mayor aumento de las erogaciones por sobre los recursos. Dentro de los componentes del gasto, el rubro de mayor crecimiento relativo fue el de personal (casi 8%), mientras que las partidas destinadas a atender los servicios de la deuda y otras erogaciones crecieron alrededor del 2%.

Por tales motivos, el gobierno central es quien debe controlar el nivel de deuda de todo el país, ya que pueden existir razones para que se le dé un poco de flexibilidad a los gobiernos subnacionales o locales en la obtención de los préstamos para poder financiar algún proyecto de servicio público de largo plazo. En estos casos es recomendable hacerlo mediante endeudamiento que se irá reembolsando a medida que avanza la obra.

Existiendo la posibilidad de que los niveles subnacionales o locales se endeuden, estos gobiernos podrían tener la oportunidad de financiar todos sus proyectos mediante deuda, llegando a un punto en el que estos niveles no puedan pagar sus deudas, por lo que confían en que el gobierno central se haga cargo de las mismas. Por tales motivos, la política adecuada sería de que el gobierno central establezca limitaciones a los gobiernos subnacionales o locales en la obtención de préstamos.

En el Estado ecuatoriano, el gobierno central ha asumido en los últimos años deudas de varias instituciones nacionales y regionales, así como de los gobiernos seccionales, como es en el caso del Municipio de Quito, en la provincia de Pichincha, al que le subrogó, por los años de 1997 y 1998, la cantidad de 250 mil y 95 mil dólares respectivamente⁶⁸.

El nivel de endeudamiento de los gobiernos subnacionales o locales y su financiamiento va a depender de la autonomía que mantengan estos niveles de gobierno en la recaudación de los ingresos, en especial en las recaudaciones tributarias en las que sus bases imponibles las administren estos niveles de gobierno.

En un proceso de descentralización se deben definir correctamente dos puntos importantes: 1.- El gobierno central tiene que decidir cuál es la competencia que le corresponde desempeñar a cada una de las administraciones subnacionales, y; 2.-

⁶⁸ Cotización de Sucres por Dólar, 3.998 para 1997 y 5.441 en 1998. Fuente: Subsecretaría de Tesoro y Crédito Público, Subrogaciones de deuda externa, Art. 129 LOAFYC.

Luego de haber llevado a efecto el primer punto deberá diseñar el mecanismo adecuado para la financiación de las mismas.

Los recursos con que se financian las unidades subnacionales pueden provenir de diversas fuentes, las que caen básicamente en tres categorías generales:

- 1) Obtención de rendimientos mediante la aplicación de tributos propios;
- 2) Participación en los rendimientos del sistema impositivo del gobierno central, y;
- 3) Subvenciones procedentes del gobierno central.

5.3.4 LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Las transferencias intergubernamentales constituyen una característica importante de los gobiernos descentralizados, las cuales consisten en el traslado de fondos desde el gobierno central hacia las diferentes jurisdicciones con el propósito de complementar los ingresos de las mismas.

Se han dado a conocer varios criterios que han servido para clasificar las transferencias. Sin embargo, estas clasificaciones presentan el problema de que en varias ocasiones una misma transferencia puede encontrarse incluida en diferentes grupos de acuerdo a los diferentes puntos de vista tomados en consideración para su clasificación.

Una primera clasificación de las transferencias atiende a la cuantía de la misma (monto), la cual puede establecerse mediante un porcentaje fijo de los ingresos centrales, cuando se trata de ingresos compartidos entre las administraciones, constituyendo esto lo que se denomina como la participación de las unidades subnacionales en los ingresos del Estado.

En Perú, como ejemplo de participación de las unidades subnacionales en el ingreso del Estado, mediante ley promulgada el 30 de enero de 1991, se preveía que para dicho año se transfiriera a los gobiernos subnacionales la totalidad de lo recaudado a nivel nacional por concepto de impuestos a la renta y patrimonio. Posteriormente, el 15 de enero del mismo año, se precisó que la distribución se cumplirá entregando el 50% en 1991 y el 50% en 1992.

Además, las transferencias no solamente pueden ser fijadas como porcentajes del ingreso central sino también como un porcentaje fijo, o bien como un porcentaje del gasto realizado por el gobierno subnacional. Sin embargo, sería importante para el gobierno central determinar si se realiza la transferencia con tope o sin tope en el monto a transferir.

Una segunda clasificación es la que permite distinguir dos tipos básicos de transferencias: las condicionales y Las incondicionales o generales. Aunque se puede establecer un sinnúmero de clasificaciones adicionales según su grado de condicionalidad.

La primera de ellas se caracteriza porque el concedente (gobierno central) define los fines para los cuales el receptor (nivel subnacional) tiene que utilizar los fondos; es decir que se restringe el uso de los recursos a determinados sectores o proyectos específicos. Como ejemplo de esto podemos mencionar el caso de una subvención destinada al sector salud, que puede estar condicionada a que los fondos sean gastados en plazas de camas hospitalarias y obligar al gobierno subnacional a demostrar, para tener acceso a la subvención, que es capaz de otorgar un determinado nivel de prestación de servicios primarios de salud. Tal es el caso que se da en Argentina, en donde se da un caso de transferencias condicionadas en la recaudación tributaria, ya que para que los gobiernos provinciales tengan derecho a compartir los ingresos deben preparar y poner en marcha un plan de acción financiero con el fin de evitar déficit fiscales.

Mientras tanto que, cuando las transferencias son incondicionales no existen de por medio dichas especificaciones. Por consiguiente, cada una de las distintas jurisdicciones pueden hacer uso de las transferencias de acuerdo a sus prioridades particulares.

Por otro lado, se han clasificado también a las transferencias de acuerdo a si han sido asignadas sobre la base de una fórmula preestablecida, de manera discrecional o para reembolsar determinados gastos.

La asignación de trasferencias por fórmula se basa en criterios objetivos y mensurables. Por ejemplo, en Brasil existe el llamado Fondo de Participación de los

Estados, cuyos fondos son distribuidos a los diferentes Estados (85% entre los estados del norte, nordeste y centro-oeste y el 15% restante para los estados del sur y del sudeste) a través de una fórmula que tiene en cuenta la población de los Estados y un indicador de capacidad fiscal inversamente proporcional a su ingreso per cápita.

Las transferencias discrecionales se utilizan en muchos países, generalmente para destinarlas a proyectos de infraestructura; no obstante, en algunos países se han utilizado dichas transferencias por no haberse resuelto problemas básicos de la distribución de ingresos del Estado.

Por su parte, las transferencias destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos se las utiliza por lo general al inicio de los procesos de descentralización, porque permiten que se transfiera una determinada competencia a un nivel subnacional, traspasándole al mismo tiempo los recursos necesarios para hacer frente a ella, lo que a su vez permite equilibrar el presupuesto nacional -que se desprende de la competencia a la vez que trasfiere los recursos- y el del ente descentralizado.

Sin embargo, este tipo de transferencia se caracteriza porque existe una gran dependencia de la administración central; además de que existe, por lo tanto, un alto grado de condicionalidad, porque los fondos que la unidad subnacional recibe han de ser destinados al uso para el cual han sido previstos por el gobierno central.

5.3.5 TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS SECCIONALES

Los gobiernos seccionales reciben por parte del Estado ecuatoriano recursos para financiar los gastos en las competencias a ellos encargadas, las mismas que son de dos tipos; las *transferencias sectoriales* y las *transferencias por leyes especiales*.

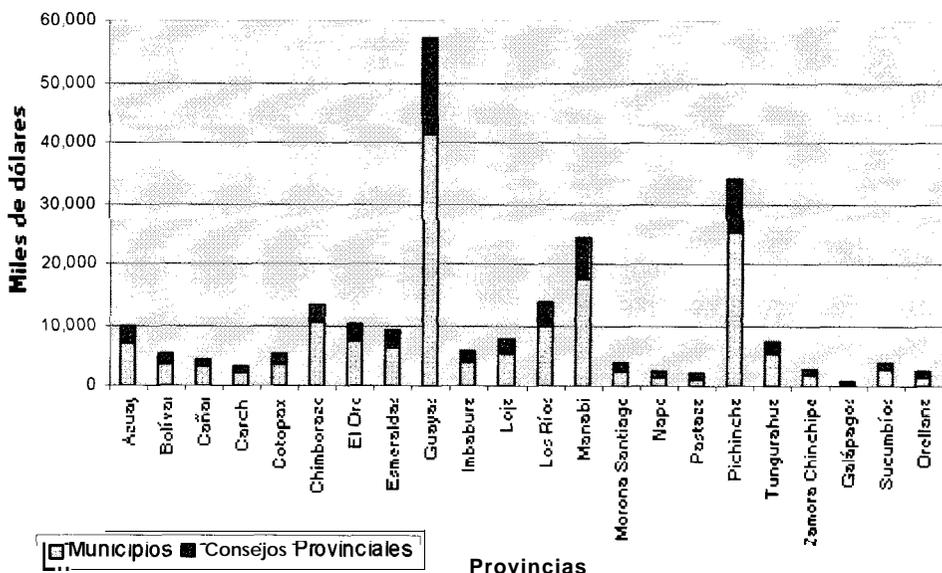
Las transferencias sectoriales consisten en que el gobierno central distribuye el Presupuesto General del Estado por sectores (salud, obras públicas, educación, etc.) y analiza los gastos en que incurriría cada sector de acuerdo a una base histórica de cada rubro, con un porcentaje adicional que es equivalente o inferior a la inflación. Este tipo de transferencia es muy subjetiva debido a que actualmente este sistema asigna recursos a los grupos que tienen mayor capacidad de presión y no necesariamente a los que en realidad necesitan más.

El segundo tipo de transferencia es por leyes especiales, que actualmente en el Ecuador ascienden a quince entre leyes y decretos. Consiste en la transferencia de recursos a los consejos provinciales y a los concejos municipales de rentas obtenidas por el gobierno central. Estas leyes especiales se basan en las necesidades de cada provincia, pero considerando el nivel de población de las mismas, por lo que en ocasiones las provincias menos pobladas salen perjudicadas porque no tienen los recursos necesarios para poder financiar sus inversiones y su funcionamiento. Estos gobiernos subnacionales deben contar con recursos propios para no depender del gobierno central. Otro problema que se ha ocasionado es que no existe una

adecuada distribución de funciones, lo que origina la superposición de competencias y la duplicación de actividades por parte de los diferentes niveles de gobierno.

En el gráfico 5.10 se puede apreciar que la provincia que recibió más recursos por concepto de transferencias por base legal durante el año 1999 fue la provincia del Guayas, con un 24.94% de las transferencias totales, seguida por la provincia de Pichincha, con un 14.89%; mientras que la provincia que recibió menos recursos por parte del gobierno central fue Galápagos que alcanzó al 0.36%. Sin embargo al analizar las transferencias de acuerdo a la población, la provincia que recibió más recursos por habitante fue Galápagos (US\$159), mientras la que menos recibió fue Guayas, con 95 centavos de dólar.

Gráfico 5.10: Transferencias a las provincias (1999)



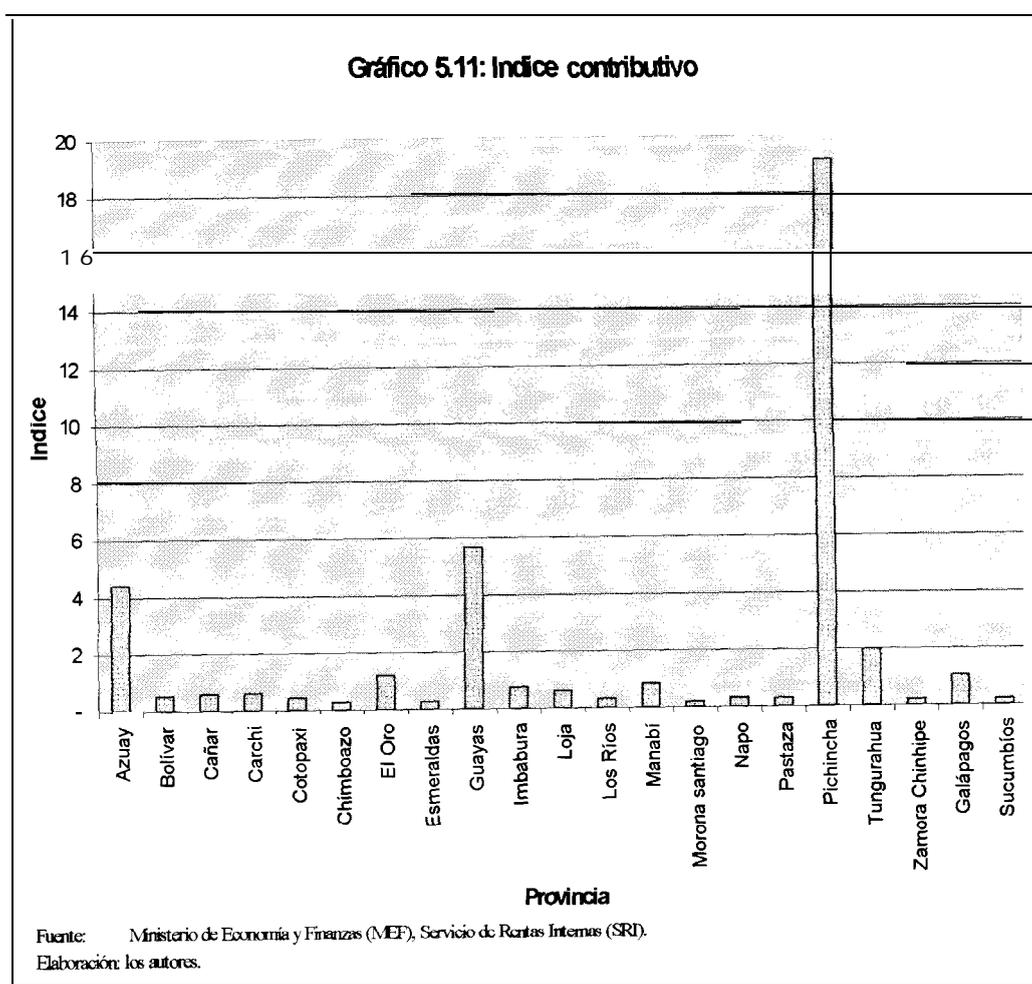
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Elaboración: los autores

Una vez establecidos los ingresos tributarios internos del Estado ecuatoriano que recauda cada provincia y el nivel de transferencias que el gobierno central otorga a los Consejos Provinciales y a los Municipios, se procede a calcular el índice de contribución o aporte que tienen las provincias respecto a las asignaciones que perciben. Sólo seis provincias tienen saldo positivo (diferencia entre recaudación tributaria interna, respecto de las transferencias percibidas), mientras que quince (sin incluir Orellana) tienen saldos negativos, de lo que podría inferirse que las provincias de Pichincha, Guayas, **Azuay**, Tungurahua, El Oro y Galápagos aportan con más de lo que reciben del Estado (ver anexo 8.5).

El **Índice Contributivo** (gráfico 5.1 1), que es la relación entre los impuestos y las transferencias, mide el grado de aportación provincial, por lo que las provincias con un índice de uno o más de uno aportan más de lo que reciben, mientras que en las que tienen menos de uno sucede lo contrario. La mayoría de las provincias (70%) registra una gran dependencia del gobierno central, por lo que **deberían** contar con las transferencias percibidas por el gobierno central como fuente de financiamiento de las competencias que sean descentralizadas, además de que se implante un sistema tributario que permita disminuir esa dependencia.

Estas diferencias en las asignaciones recibidas por los gobiernos seccionales hace necesario revisar las variables que se deberían utilizar para la asignación de las transferencias. La construcción de cualquier tipología en un trabajo investigativo va a depender de los criterios utilizados por el investigador en la selección de dichas variables. Las variables de uso común en los estudios empíricos sobre tipología de

los gobiernos subnacionales toman en consideración el nivel de población, la densidad demográfica, algún indicador de distribución de los ingresos (% de hogares pobres, necesidades básicas insatisfechas, ingreso per cápita, etc.) y otro indicador de actividad económica (producto interno bruto per cápita, consumo, nivel de empleo, recaudaciones tributarias por actividades económicas, etc.)



En el caso ecuatoriano, se cuenta con estadísticas de la población y densidad demográfica de las provincias. No obstante, por la escasa fuente de datos se ha utilizado como indicadores para distribución del ingreso el índice de necesidades básicas insatisfechas por provincia y el de incidencia en la pobreza; y para el

indicador de actividad económica se consideraron las recaudaciones tributarias per cápita de cada provincia⁶⁹. Se utilizaron estas variables considerando que las provincias con mayor población, con mayor densidad demográfica, con más necesidades básicas insatisfechas, mayor incidencia en la pobreza, y con mayor actividad económica, deberían recibir más atención por el Estado.

Cuadro 5.4: Prueba 1

Method: Least Squares				
Included observations: 21				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	9.267166	2.935611	3.156810	0.0052
Log Indice Pobreza	-0.008439	0.710012	-0.011886	0.9906
R-squared	0.000007	Mean dependent var		9.232380
Adjusted R-squared	-0.052624	S.D. dependent var		1.023029
S.E. of regression	1.049602	Akaike info criterion		3.025091
Sum squared resid	20.93 161	Schwarz criterion		3.124569
Log likelihood	-29.76346	F-statistic		0.000141
Durbin-Watson stat	1.159188	Prob(F-statistic)		0.990641

Dadas estas hipótesis se procede a probar el grado de significación que tienen estas variables con respecto al gasto público de cada provincia (ver anexo 9.1) mediante pruebas econométricas con algunas o todas las variables señaladas anteriormente”. Los resultados estadísticos de cada variable usada en esta tipología se los muestra en el anexo 9.2. En el cuadro 5.4, utilizando como la única variable independiente el Índice de Pobreza con respecto al gasto público provincial, muestra que no es

⁶⁹ Se consideró a las recaudaciones tributarias como pro- al indicador de actividad económica, porque los tributos gravan a la actividad económica, asumiendo que las recaudaciones tributarias se generaron en la provincia en que se declaró la misma. Se utilizaron variables del año de 1998.

significativa, por lo que se procede a excluirla de la tipología. De la misma forma se hicieron regresiones independientes por cada variable, siendo todas significativas con un 95% de confianza, por lo que se procede a hacer dos pruebas más⁷¹, una con la población y la tributación per cápita, y la otra también con la población y el índice de necesidades básicas insatisfechas. Ambas regresiones considerando como variable dependiente el gasto público provincial.

Cuadro 5.5: Prueba 2

Method: Least Squares				
Included observations: 2 1				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.320209	1.311425	1.006698	0.3274
LPOBLACION	0.590143	0.112657	5.238426	0.0001
LTRIBUTACIÓNPC	0.223640	0.108364	2.063793	0.0538
R-squared	0.778519	Mean dependent var		9.232380
Adjusted R-squared	0.753910	S.D. dependent var		1.023029
S.E. of regression	0.507498	Akaike info criterion		1.612916
Sum squared resid	4.635979	Schwarz criterion		1.762134
Log likelihood	-13.93562	F-statistic		31.63562
Durbin-Watson stat	2.490635	Prob(F-statistic)		0.00000 1
White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	0.102402	Probability		0.990100
Obs *R-squared	0.693 155	Probability		0.983342

En la segunda prueba (cuadro 5.5), las variables de población y la proxy de actividad económica (Tributación Per Cápita), con respecto al gasto público

⁷⁰ Para hacer las pruebas de regresión econométrica se procedió a utilizar los logaritmos de cada variable, para que tengan una mejor interpretación los coeficientes de las variables, las mismas que serán la elasticidad con respecto al gasto público.

⁷¹ No se consideró en la prueba la variable de densidad demográfica debido a que al incluirla producía problemas de multicolinealidad, ya que tiene mucha relación con la población.

provincial, resultaron altamente significativas en menos del 5 por ciento, teniendo un r^2 de 77.8 por ciento para la ecuación. También debe notarse que la misma no registra mayores problemas de autocorrelación ($DW=2.4$), dado el número de observaciones utilizadas, y no registrando problemas de heterocedasticidad.

Cuadro 5.6: Prueba 3

Dependent Variable: L GASTO PUBLICO				
Method: Least Squares				
Included observations: 21				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	7.111241	3.118816	2.280 109	0.0350
LPOBLACION	0.681911	0.092018	7.410599	0.0000
LN.B.I.	-1.684470	0.703083	-2.395834	0.0277
R-squared	0.792334	Mean dependent var		9.232380
Adjusted R-squared	0.769260	S.D dependent var		1.023029
S.E. of regression	0.491416	Akaike info criterion		1.548511
Sum squared resid	4.346810	Schwarz criterion		1.697729
Log likelihood	-13.25937	F-statistic		34.33887
Durbin- Watson stat	2.021916	Prob(F-statistic)		0.000001
White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	0.097078	Probability		0.991232
Obs *R-squared	0.658248	Probability		0.985181

En la tercera prueba (cuadro 5.6) se utilizaron las variables de población y de necesidades básicas insatisfechas, las que también fueron significativas con un 95% de confianza, y con un r^2 de 79.2 por ciento. Tampoco se registró problemas de heterocedasticidad. Hay que notar que esta tipología no presenta problemas de autocorrelación ($DW = 2.02$), dado el número de observaciones utilizadas. También los signos de las variables confirman las hipótesis planteadas y la relación positiva entre ellas. Así, el signo de la variable de Necesidades Básicas Insatisfechas

es negativo, lo que significa que ante una reducción en el gasto, el índice de las NBI aumentaría. Por estos motivos, las variables a considerar en las asignaciones a los gobiernos seccionales son: Población, Densidad Demográfica, Tributación Per Cápita y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

5.3.6 INDICADORES FISCALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES

Para analizar el estado fiscal de los gobiernos seccionales, se han construido dos indicadores que muestran sus finanzas públicas. Estos indicadores son tomados de algunos de los componentes de financiamiento y de los gastos, como son los ingresos propios, los gastos incurridos a nivel subnacional, las transferencias recibidas, etc. Los indicadores⁷² a analizar, cuyas variables se las muestra en el anexo 9.1, son los siguientes:

La *autonomía fiscal*, que consiste en la proporción de los gastos totales que se financian con los ingresos propios percibidos por los gobiernos regionales.

$$AF = IP/GT$$

La *dependencia fiscal*, que es la proporción de los gastos totales que es financiada con las transferencias recibidas por el gobierno central.

⁷² Tomado de estudios internacionales de reconocida solvencia como Shah, 1994; BID. 1994; Ferreira & Valenzuela. 1993; Barrios Ross. 1997; De la Cruz, 1997.

$$DF = TI/GT$$

Antes de mostrar los resultados de los indicadores fiscales de cada provincia es necesario definir algunos conceptos, como que los ingresos propios consisten en los ingresos recaudados y administrado por cada provincia (Consejos Provinciales y Concejos Municipales), sean estos por ingresos tributarios y no tributarios, sin incluir a las transferencias intergubernamentales. En cambio, en los gastos totales no se han considerados aquéllos relacionados con el pago del servicio de la deuda que mantienen las diferentes provincias.

Los ingresos propios de los Consejos Provinciales están conformados por los tributarios y no tributarios. Los primeros están compuestos por los impuestos sobre las transferencias de dominio de inmuebles y registro, y las contribuciones especiales de mejores; mientras que los ingresos no tributarios están constituidos fundamentalmente por las tasas y los arrendamientos de bienes institucionales y de uso público.

En cambio, los ingresos propios de los Municipios se conforman igualmente por los tributarios, que están constituidos por los siguientes impuestos y contribuciones: Impuesto sobre la propiedad, impuestos sobre las actividades económicas, impuestos sobre las transferencias de dominio de inmuebles y registro, y las contribuciones especiales de mejoras. Además, están los ingresos no tributarios: las tasas y tarifas de los servicios públicos locales y los arrendamientos de bienes municipales y de uso público.

Cuadro 5.7: Indicadores fiscales (1997)

Provincia	Autonomía fiscal	Dependencia fiscal
Azuay	38%	82%
Bolívar	6%	157%
Cañar	30%	113%
Carchi	16%	116%
Cotopaxi	26%	99%
Chimborazo	25%	108%
El Oro	24%	92%
Esmeraldas	28%	249%
Galápagos	38%	81%
Guayas	75%	52%
Imbabura	33%	81%
Loja	26%	93%
Los Ríos	14%	105%
Manabí	29%	91%
Morona Santiago	11%	111%
Napo	10%	82%
Orellana	8%	52%
Pastaza	21%	166%
Pichincha	57%	66%
Sucumbíos	14%	106%
Tungurahua	54%	71%
Zamora Chinchipe	7%	112%
Total	45%	79%

Elaboración: los autora.

El cuadro 5.7 muestra los resultados de los indicadores de cada provincia del Estado ecuatoriano durante el año de 1997. En el caso del índice de autonomía fiscal, éste muestra que la provincia del Guayas es la más autónoma en términos fiscales, ya que los gastos totales en que incurre esta provincia, sin incluir el servicio de deuda, son financiados por el 75% de sus ingresos propios; seguida por la provincia de

Pichincha, con un 57%; mientras que el resto de las provincias tienen niveles inferiores al 50%, con excepción de Tungurahua.

Al examinar el segundo indicador que corresponde al de Dependencia Fiscal, se muestra que los niveles promedio de dependencia fiscal para 1997 fue del 79%, teniendo como excepción a Guayas, Orellana y Pichincha, con un niveles de dependencia del 52% las dos primeras, y 66% Pichincha. Sin embargo, existen provincias que superan el 100%, como Esmeraldas, que posee un nivel del 249% de dependencia fiscal, lo que significa que algunas provincias están recibiendo un nivel de transferencias superiores al de sus gastos, o también de que algunas entidades han gastado un monto inferior al que recibieron por transferencias en ese ejercicio⁷³.

Estos dos indicadores muestran que las provincias del Estado ecuatoriano poseen un grado muy reducido de autonomía para financiar sus gastos con ingresos propios, y que el nivel de dependencia del nivel subnacional con respecto al gobierno central es muy alto, por lo que van a estar sujetas a los efectos de las finanzas públicas del gobierno central. Es decir, al depender las provincias de las asignaciones legales, y al éstas, a su vez, tener como fuente los ingresos del Estado, de manera especial los ingresos petroleros, y al ser estos ingresos dependientes del mercado externo, van a estar sujetos a altas volatilidades frente a los shocks externos del mercado petrolero, que se verán reflejados en las transferencias recibidas por los gobiernos seccionales.

⁷³ Sin embargo, estos resultados deben ser analizados con cautela, ya que como no se ha considerado el pago de servicio de deuda por las provincias, puede dar una interpretación de la existencia de un superávit.

Por esta razón, se hace necesario que el nivel subnacional tenga como **fente** principal de financiamiento de las competencias asignadas recursos por ingresos propios.

5.3.7 EQUILIBRIO FISCAL

Se ha visto que los gobiernos subnacionales pueden financiar sus funciones, ya sea con recursos propios o por medio de las transferencias intergubernamentales, sin embargo no existe un acuerdo entre las transferencias y competencias tributarias del nivel subnacional. Hunter (1977) planteó el modelo que se denominó **coeficiente de equilibrio vertical**⁷⁴, relacionando las sumas de los ingresos tributarios locales y las transferencias con respecto al total de gastos. Sin embargo, esta ecuación lo que nos indica es el grado de descentralización o de autonomía que tienen los niveles subnacionales, por lo que poco aporta al conocimientos del punto de equilibrio entre el volumen de transferencias y el volumen de ingresos propios de los gobiernos seccionales.

Se presume que la existencia de impuestos locales y regionales conlleva a una mayor participación ciudadana al evaluar y controlar las gestiones realizadas por los funcionarios públicos de estos niveles de gobierno. Por esta razón, los gobernantes se verán obligados a realizar los gastos públicos de una manera eficiente, y de esa

⁷⁴ $V = 1 - [(aT_o + bT_s + cR + dG_o + eG_c + fB)/E]$; donde: E= Gastos de estados o municipios, T_o= Ingresos tributarios propios, T_s= Ingresos tributarios repartidos, R= Recaudaciones no tributarias de estados o municipios, G_o= Transferencias no condicionadas, G_c= Transferencias condicionadas, B= Préstamos y a.. f = ponderaciones a las variables.

forma rendir cuentas ante los electores. En cambio, si los gobiernos subnacionales se financian mayormente con las transferencias que reciben del gobierno central, los ciudadanos no se van a ver incentivados a exigir a los funcionarios por el buen manejo de los gastos públicos, por lo que disminuye su vigilancia, debido a que no perciben a los alcaldes o gobernadores como recaudadores de sus impuestos, aunque los impuestos pagados al gobierno nacional van a ser retransferidos a las provincias y localidades.

Entre los efectos macroeconómicos referentes a la mezcla presupuestaria de las transferencias e impuestos propios se establece que las transferencias son utilizadas por el gobierno central como política de estabilización. Por ejemplo, si el gobierno central decide una política fiscal restrictiva para combatir la inflación, puede variar el nivel de los ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales, esperando que disminuya el gasto nacional, así como el del nivel subnacional. En cambio, si se decide una política fiscal expansiva para estimular el crecimiento económico, con incrementar el nivel de transferencias va a producir un incremento en los gastos gubernamentales en todos los niveles. Es así que la capacidad que posee el gobierno nacional va a depender del volumen de transferencias que posean los gobiernos seccionales, es decir cuando el nivel subnacional tenga una mayor dependencia, el gobierno central tendrá una mayor capacidad de maniobra fiscal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Los temas y asuntos revisados en la presente tesis demandaron un profundo y detenido análisis del marco teórico y de las cifras en su conjunto. Es finalmente este análisis el que permitió concluir que la descentralización política, administrativa y fiscal constituye una alternativa de cambio viable y factible.

- 1) El modelo formal de estructura del Estado, sea éste federal o unitario, no constituye garantía de la centralización o descentralización del mismo, ya que requerirá la decisión política de todos los actores relevantes que participen en el proceso.
- 2) La evolución de las cifras en la última década, evidencia en los países desarrollados una mayor descentralización y autonomía a nivel local (13.5 1% para los ingresos, 1997; 17.77% para los gastos, 1997) que los países de América Latina al mismo nivel (5.48% para los ingresos, 1997; 7.06% para los gastos, 1997). ‘Sin embargo, la tendencia de los países, a nivel agregado, en ambos grupos, se dirige hacia la descentralización de los gastos y autonomía de los ingresos en las finanzas públicas.

- 3) Sin que signifique una relación de causalidad, la evidencia empírica muestra que la descentralización, medida como la razón entre los gastos locales y generales, tiende a estar relacionada positivamente con la extensión del país, ya sea que se mida esta última con el PIB, la población o la extensión geográfica.
- 4) En comparación con los países de la OCDE, América Latina presenta un mayor grado de centralización, incluso si se tiene en cuenta la extensión de los países. Entre los países de la muestra tomada, actualmente el Ecuador es uno de los países más centralizados.
- 5) La mayor parte del gasto público descentralizado del Ecuador se da a nivel local antes que a nivel intermedio, es decir que los Municipios participan más activamente en el gasto que los Consejos Provinciales y Gobernaciones.
- 6) Al ser aplicada en el Ecuador, la descentralización reduciría las externalidades en la toma de decisiones. Así otorgaría mayor control por parte de los entes subnacionales sobre determinadas actividades.
- 7) La responsabilidad de la provisión y regulación de los servicios públicos corresponde al Estado, mas no la prestación de los mismos, ya que ésta pueda ser delegada a entes privados, pero partiendo del concepto de universalidad en los servicios públicos.
- 8) En el Ecuador ha existido una deficiencia en la prestación de los servicios públicos debido a que en las últimas décadas se ha presentado un limitante en el Presupuesto General del Estado para el gasto destinado a inversión social, ya

que gran parte de los recursos se los ha orientado al pago de la deuda, por lo que el gasto primario se ha ido reduciendo drásticamente.

9) Para el caso ecuatoriano, un sistema federal no es consecuente con sus dimensiones geográfico – territoriales, ya que existen economías de escala que deben de ser aprovechadas a fin de obtener una mayor cobertura de las necesidades básicas de la población, a menor costo.

10) En lo referente a las Autonomías (en el caso extremo), el principal punto en contra lo constituye el elevado nivel de deuda externa per cápita existente en el país, lo que conllevaría a que en el momento en que se declaren las autonomías las entidades autónomas se rehusen a asumir la deuda que proporcionalmente les correspondería, y a que el peso de la deuda constituya una onerosa carga que frene el desarrollo de las mismas. Como segunda limitante, el poco ingreso tributario como porcentaje de los ingresos totales.

11) Por lo tanto, en los proyectos presentados al respecto, los principales inconvenientes lo constituyen los aspectos relacionados al endeudamiento externo y repartición de tributos a ser administrados por los entes autónomos.

12) La descentralización del Estado se perfila como la opción más recomendable para el Ecuador, según las condiciones actuales del mismo, y porque los problemas que presenta su aplicación son superables.

- 13) La descentralización es un proceso que implica la participación conjunta tanto del gobierno central como de los gobiernos subnacionales en las áreas política, administrativa y fiscal.
- 14) En el Ecuador las pautas que delimitan la participación ciudadana se encuentran establecidas en la Constitución; sin embargo, muchas de ellas no se efectivizan debido principalmente al desconocimiento de las mismas y a la falta de acercamiento del tomador de decisiones con los votantes.
- 15) La participación ciudadana a través del sistema democrático se ha fortalecido en América Latina en los últimos años, tomando en consideración la elección de dignatarios en votación directa; sin embargo falta participación más directa en la toma de decisiones.
- 16) En el Ecuador existe la superposición de funciones y competencias, lo cual trae confusión a la hora de tratar de determinar qué autoridad, institución u organismo debe realizar tal o cual prestación.
- 17) Los Índices de Desarrollo Humano y de Descentralización por Actividades se encuentran correlacionados positivamente, lo que da una pauta de que la descentralización puede llevar a un mejoramiento en la calidad de vida de los individuos, pese a que no se puede decir que exista una relación de causalidad entre los dos.

- 18) La entrega de competencias y atribuciones a los entes jurisdiccionales debe de ir acompañada del correspondiente financiamiento especificado y los tipos de impuestos que deberán ser administrados por dichos entes.
- 19) En la actualidad, las provincias del Ecuador tienen una alta dependencia de las transferencias obtenidas del gobierno central, por lo que su capacidad de autofinanciamiento se ve limitada, dada la escasa participación tributaria en los ingresos locales.
- 20) El endeudamiento debe ser manejado de manera centralizada, de tal forma que el gobierno central pueda mantener el control de la oferta monetaria, inflación y otras variables macroeconómicas.
- 21) Según los datos estadísticos, las provincias de Guayas y Pichincha, que representan el 37% aproximadamente de la población nacional, aportan con la mayor parte de las recaudaciones tributarias.
- 22) Sólo seis provincias en el Ecuador, Pichincha, Guayas, Azuay, Tungurahua, El Oro y Galápagos, aportan más de lo que reciben del Estado, según el índice de contribución tributaria.
- 23) De los cálculos econométricos realizados, las variables significativas a considerar en las asignaciones de recursos (transferencias) a los gobiernos seccionales son: población, densidad demográfica, tributación per cápita (proxy al indicador de actividad económica) y el índice de necesidades básicas insatisfechas.

- 24) El índice de autonomía fiscal (1997) muestra que la provincia del Guayas y Pichincha son las provincias más autónomas en términos fiscales, ya que los gastos totales en que incurren estas provincias son, sin incluir el servicio de deuda, financiados en el 75% y 57% de sus ingresos propios, respectivamente.
- 25) El índice de dependencia fiscal (1997) muestra que el nivel promedio de dependencia fiscal en ese año fue del 79%, teniendo como excepción a Guayas, Orellana y Pichincha, con un nivel de dependencia de 52% para las dos primeras, y de 66% para Pichincha.
- 26) Estos dos indicadores muestran que las provincias del Estado ecuatoriano poseen un grado muy reducido de autonomía para financiar sus gastos con ingresos propios y que el nivel de dependencia del nivel subnacional con respecto al gobierno central es muy alto, descartando nuevamente la presencia de modelos autonómicos o federalistas.
- 27) Las transferencias intergubernamentales son utilizadas por el gobierno central como política de estabilización macroeconómica, ya que pueden servir como herramientas para aplicar políticas fiscales restrictivas o expansivas.
- 28) La descentralización, como tal, no constituye una panacea que conlleve a la solución de todos los problemas existentes en la sociedad, sin embargo permite acercar al votante con el tomador de decisiones.

RECOMENDACIONES

Con el propósito de que la aplicación de este proceso se realice de una manera adecuada y efectiva, los autores ponen en consideración las siguientes recomendaciones:

1) EN LO POLÍTICO

Deben de implementarse los medios de difusión adecuados acerca de cuáles son en la actualidad los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden hacer efectivo el control sobre las autoridades que ellos designan.

La elección mediante votación popular (elección directa) de todas las autoridades que tengan a su cargo la administración de jurisdicciones, ya que de esa forma existiría una mayor rendición de cuentas hacia sus electores, los mismos que de acuerdo a los sistemas de participación existentes podrían incluso hasta revocarlos del poder en caso de incumplimiento injustificado de sus labores.

En un sistema descentralizado se debe de concientizar a los ciudadanos de que ellos son los mayores beneficiados de la forma como se administran los servicios, por lo cual deben de convertirse en estrictos evaluadores de las autoridades que están encargadas de regular, administrar y suministrar los servicios y bienes públicos, impulsando de esa forma la mejor provisión de los mismos.

En el Ecuador se encuentra contemplado la reelección dentro de la Constitución Política de la República, situación que es recomendable en un sistema democrático, ya que constituye un incentivo que permite el mejor rendimiento de las autoridades al saber que pueden llegar a ser reelectas si se desempeñan correctamente.

La descentralización debe darse en todos los niveles administrativos, no terminando únicamente en el municipal, ya que esto ayudará a incrementar el sentimiento y compromiso de participación ciudadana en los habitantes.

2) EN LO ADMINISTRATIVO

Los gobernantes de cada jurisdicción, deben involucrarse en la provisión de los servicios públicos a la comunidad, debido a que ellos conocerían mejor que el gobierno central las necesidades de la colectividad que representan, y se ven incentivados ya que la reelección sería un mecanismo para mejorar la gestión.

Se debe determinar la forma adecuada de las funciones y atribuciones de todas y cada una de las autoridades pertenecientes a los distintos niveles de gobierno para evitar de esa manera la superposición de funciones que origina confusión en el momento de conocer el ámbito de acción y competencia de cada autoridad.

Las competencias deben ser transferidas de manera gradual, ya que de esa manera se permite que exista la suficiente capacitación técnica, gerencial y administrativa de las personas encargadas de administrarlas con el control necesario para el efecto.

Antes de ser transferidas las competencias a los gobiernos subnacionales se debe determinar cuáles son aquellas competencias que deben descentralizarse y cuáles aquellas que tienen que ser administradas por el gobierno central. Este análisis debe ser efectuado tomando en consideración un debate interno de la facultad a descentralizar el servicios o la competencia, la discusión debe darse evaluando el plan de gestión presentado por las autoridades seccionales.

La situación de cada municipio y consejo provincial en la prestación de los servicios debe ser evaluada, y la posibilidad de concesión contemplada, dados la complejidad de las competencias y los distintos grados de capacidad técnico-administrativa de estos entes subnacionales destinatarios de las mismas.

En lo referente a la transferencia de competencias, se sugiere la distribución de las mismas que consta en el cuadro A, en donde se hace referencia a aquellas competencias que pueden ser administradas de manera exclusiva o concurrente por los distintos niveles de gobierno. Las competencias exclusivas comprenden la administración de todas las atribuciones por parte de una sola entidad, mientras que las atribuciones de las competencias concurrentes son asumidas, al menos, por 2 entidades. Más allá de esto, la propuesta mostrada es susceptible de modificaciones, constituyendo simplemente eso: una propuesta.

3) EN LO FISCAL

Se recomienda que se establezca una adecuada estructura tributaria, de tal forma que el país pueda tener en ella una fuente de financiamiento fortalecida que no dependa de los recursos provenientes del petróleo en primera instancia, lo que a su vez disminuye el riesgo de volatilidad de dichos ingresos.

Se recomienda que, de acuerdo a la teoría económica, aquellos impuestos que sean de base móvil sean administrados a nivel nacional, mientras **aquéllos** que tengan base inmóvil sean administrados por el nivel subnacional.

Basado en lo anterior se construyó el cuadro B, en el cual se establece cómo se sugiere que sea la administración de los tributos, estableciéndose de esta manera quién debe ser el encargado de establecer las políticas, bases y tasas, así como también quién debe administrarlos y recaudarlo.

Existen impuestos cuyas políticas, bases y tasas que, a pesar de que serían administradas por los gobiernos subnacionales, debieran ser determinadas conjuntamente con el gobierno central para establecer factores de crédito tributario entre diferentes impuestos.

En lo referente a las transferencias, se recomienda que sean eliminadas las siguientes preasignaciones presupuestarias que benefician de manera particular a ciertas provincias:

- Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar.
- Ley 57: Fondo de Saneamiento de la Provincia de El Oro.
- Ley 93: Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi.
- Ley 115: Fondo para el Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo.
- Ley 145: Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha
- Ley 146: Fondo de Desarrollo de la Provincia del Carchi
- Ley 92: Fondo de Vialidad Provincia de Loja, Fondvial

Mas bien se recomienda que aquellas leyes de asignaciones, como las referentes al Fondo de Desarrollo Provincial, Fondo de Desarrollo Seccional, y la Ley del 15% del Presupuesto General del Estado, que se distribuyen entre los gobiernos seccionales, tomen en consideración las variables significativas utilizadas para el presente estudio en la distribución de las transferencias, tales como población, densidad demográfica, necesidades básicas insatisfechas, tributación per cápita (proxy al índice de actividad económica).

Se recomienda que se establezca un índice real de actividad económica, como el PIB provincial o cantonal, para hacer uso de él como indicador a considerar en el momento de transferir los recursos.

Se recomienda que los impuestos que son administrados por el gobierno central, sean recaudados por los gobiernos seccionales, y sean declarados en el lugar donde fueron generados. Así, el Servicio de Rentas Internas debería normar que los contribuyentes declaren de acuerdo al Registro Unico de Contribuyentes, tanto el número de la matriz como el de las sucursales.

De acuerdo a la planificación que realiza el Servicio de Rentas Internas, en donde se establece la proyección de recaudación por cada tributo en las diferentes provincias del país, se recomienda que se establezca un **índice** de eficiencia fiscal, en donde las provincias que recaudan más de lo planificado reciban el excedente de la siguiente forma:

- . 50% para la provincia que recaudó
- . 50% para un fondo de contingencia

Es así que se debe de establecer un sistema de transferencias que esté conformado por las asignaciones gubernamentales, los tributos administrado por el gobierno central en la parte que corresponde repartir a los gobiernos subnacionales, las transferencias por asignación de competencias a descentralizar, y las transferencias por eficiencia fiscal.

Por último, el gobierno central debe de establecer la cantidad de recursos a transferir, así como la cantidad de ingresos propios que van a tener los gobiernos

subnacionales, de tal forma que exista una flexibilidad en el manejo de las políticas de estabilización macroeconómica.

El presente trabajo tiene la esperanza de constituir un aporte de valor en el debate del modelo de descentralización que se perfila entre los primeros tópicos de la agenda nacional actualmente. Ciertamente se trata de un tema que marcará de manera indeleble al Ecuador del nuevo siglo por su amplitud, magnitud y trascendencia. El país no debe y no puede rezagarse en la carrera de las reformas del Estado. Tiene que aprovechar la ventaja del que, si bien se encuentra atrás, posee la perspectiva para evitar caer en los errores cometidos por otros en la delantera.

Cuadro A: Asignación de competencias y atribuciones

Atribuciones Competencias	Nivel nacional			Nive Políticas	provincial		Nivel local		
	Políticas	Planificación	Ejecución		Planificación	Ejecución	Políticas	Planificación	Ejecución
Defensa nacional	E	E	E						
Policía	C			C	C		C	C	E
Agua potable	C			C	C		C	C	E
Alcantarillado	C			C	C		C	C	E
Recolección de basura				C			C	E	E
Tratamiento de desechos				C	C		C	C	E
Educación primaria	C			C	C		C	C	E
Educación secundaria	C			C	C		C	C	E
Educación universitaria	E	E	E						
Salud pública	C	C		C	C		C	C	E
Hospitales	C			C			C	E	E
Carreteras	C	C		C	C	E			
Electricidad	C	C		C	C	E			
Alumbrado público				C			C	E	E
Telecomunicaciones	C	C		C	C	E			
Aeropuertos	E	E	C						C
Transporte urbano	C						C	E	E
Transporte interprovincial	C			C	E	E			
Medio ambiente	E				C	C		C	C
Relaciones exteriores	E	E	E						
Deuda pública	E	E	E						
Cementerios							E	E	E
Mercados y camales	c			C			C	E	E
Política económica	E	E	E						

E: exclusiva

C: concurrente

Elaboración: los autores

ANEXOS

ANEXO 1: ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Bolivia	Venezuela
<p>Proceso de municipalización vía creación de múltiples municipios.</p> <p>Gobierno intermedio basado en Prefecto delegado por Presidente y consejo departamental elegido indirectamente por concejales municipales.</p> <p>Intermediación vía Prefecto.</p> <p>Énfasis en participación ciudadana: 14.500 organizaciones vecinales, campesinas e indígenas.</p>	<p>Fortalecimiento de federalismo sobre Estados.</p> <p>Se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica.</p> <p>Intermediación vía Estados.</p> <p>Traspaso progresivo de competencias.</p> <p>40% de los recursos del sector público para Estados y municipios.</p> <p>Acercamiento entre Estado y sociedad civil.</p>

Argentina	México
<p>Fortalecimiento de federalismo sobre Estados.</p> <p>Intermediación vía Estados.</p>	<p>Altamente centralizado.</p> <p>Fortalecimiento de federalismo sobre Estados.</p> <p>Intermediación vía Estados.</p>

Interesantes experiencias en descentralización. Actualmente en retroceso.

Constitución descentralizadora: 1979.

Dividido en 11 jurisdicciones regionales. Lima y el Callao.

Ecuador	Brasil
<p>Estancado en el tema descentralización. A la zaga de América Latina.</p> <p>Constitución descentralizadora: 1979-95.</p> <p>Régimen Especial: Ley de Distrito Metropolitano para municipios que superen el millón de habitantes (1992).</p> <p>15% de ingresos netos del Estado para organismos seccionales autónomos.</p> <p>Dividido en 22 provincias.</p>	<p>Fortalecimiento de municipios y federalismo sobre Estados.</p> <p>Constitución descentralizadora: 1988.</p> <p>Los Estados tienen la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas.</p> <p>Intermediación vía Estados.</p> <p>47% de los ingresos corrientes para los estados y municipios.</p>

Colombia	Chile
<p>Proceso de municipalización institucional general.</p> <p>Gobierno intermedio basado en elección de Gobernador departamental.</p> <p>Constitución descentralizadora: 1991.</p> <p>Intermediación vía Gobernación soberana</p> <p>22% de ingresos corrientes de la nación para municipios y 18% para departamentos.</p> <p>Cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas.</p>	<p>Gobierno intermedio basado en el Gobierno Regional delegado y Gobierno Provincial.</p> <p>Constitución descentralizadora: 1979-91.</p> <p>Intermediación vía Intendencias.</p> <p>Traspaso directo de competencias.</p> <p>Dividido en 13 regiones con Gobiernos Regionales.</p> <p>Municipios administran sistema educativo y gobierno central se encarga de contenido y pénsum.</p> <p>Gasto social focalizado y priorizado mediante informes con indicadores sociales y económicos.</p>

Anexo 2.1: Ingresos Públicos (1990)

Unidad monetaria	Ingresas Generales	Total de Ingresos + Transferencias	Gobierno Central		Gobierno intermedio			Gobierno local			
			Total de Ingresos propias	Transferencias	Total de Ingresos + Transferencias	Total de Ingresas propias	Transferencias	Total de Ingresos + Transferencias	Total de Ingresas propias	Total de Transferencias	
Muestra de países de la OCDE											
Estados Unidos	Miles de millones de dólares americanos	1,861.12	1,085.90	1,085.90	0.00	577.81	462.50	115.31	494.42	312.72	181.70
Reino Unido	Millones de libras esterlinas	228,999.00	203,162.00	201,410.00	1,752.00	0.00	0.00	0.00	66,648.00	25,837.00	40,811.00
Suecia	Miles de millones de coronas	854.47	601.67	601.67	0.00	0.00	0.00	0.00	318.58	252.80	65.78
España	Miles de millones de pesetas	18,477.10	15,545.70	15,316.80	228.90	3,720.50	960.30	2,960.20	3,027.60	1,971.10	1,056.50
Alemania	Miles de millones de marcos	1,080.80	701.59	698.99	2.60	276.85	232.30	44.55	203.32	146.91	56.41
Francia	Miles de millones de francos	3,054.00	2,673.30	2,638.70	34.60	0.00	0.00	0.00	585.70	380.70	205.00
Austria	Miles de millones de chelines	860.26	629.40	626.21	3.19	149.19	88.43	60.78	169.00	142.43	26.57
Australia	Millones de dólares australianos	136,981.00	99,204.00	99,204.00	0.00	56,642.00	30,154.00	26,488.00	9,090.00	7,623.00	1,467.00
Canadá	Millones de dólares canadienses	303,625.00	140,674.00	140,209.00	464.00	158,239.00	129,543.00	28,696.00	60,023.00	33,408.00	26,616.00
Muestra de países de América Latina											
México	Millones de nuevos pesos	142,910.00	113,289.00	113,289.00	0.00	23,144.00	23,372.00	272.00	6,389.00	6,249.00	140.00
Venezuela (1993)	Millones de bolívares	999,695.00	946,048.00	946,048.00	0.00	179,743.00	11,892.00	167,850.00	64,737.00	41,755.00	22,981.00
Perú	Millones de nuevos soles	716.00	682.00	682.00	0.00	69.00	8.00	61.00	50.00	26.00	24.00
Chile (1992)	Miles de millones de pesos chilenos	3,734.93	3,495.06	3,495.06	0.00	0.00	0.00	0.00	253.96	239.87	14.09
Brasil	Millones de reales	4.83	3.63	3.62	0.01	1.34	1.03	0.31	0.58	0.17	0.41
Bolivia	Millones de pesos bolivianos	2,708.40	2,274.60	2,112.00	172.60	335.80	239.50	96.30	196.10	194.30	1.80
Argentina	Millones de pesos argentinos	11,495.80	7,208.30	7,208.30	0.00	4,287.50	4,287.50	0.00	0.00	0.00	0.00
Ecuador	Miles de dólares americanos	2,278,570.70	2,160,740.77	1,862,387.70	298,353.08	48,095.82	11,325.15	36,770.67	234,200.33	106,504.78	127,695.56

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Banco Central del Ecuador (BCE) y cálculos propios

Anexo 2.2: Earesos Públicos (1990)

Unidad monetaria	Gastos Generales	Gobierno Central			Gobierno local			Total de Gastos + Préstamos - Amortizaciones	Total de Gastos	Préstamos - Amortizaciones	
		Total = Gastos + Préstamos - Amortizaciones	Total de Gastos	Préstamos - Amortizaciones	Total de Gastos + Préstamos - Transferencias	Total de Gastos	Préstamos - Amortizaciones				
Muestra de países de la OCDE											
Estados Unidos	Miles de millones de dólares americanos	2,332.06	1.304.54	1,304.54	-0.53	546.82	546.82	0.00	480.70	480.70	0.00
Reino Unido	Millones de libras esterlinas	269,931.00	199,596.00	208,761.00	-9,165.00	0.00	0.00	0.00	70,335.00	69,941.00	394.00
Suecia	Miles de millones de coronas	915.34	588.06	554.83	33.23	0.00	0.00	0.00	327.28	321.16	6.12
España	Miles de millones de pesetas	248477.70	17,165.00	16,963.70	201.30	4,097.80	4,065.00	32.80	3,214.90	3,211.40	3.50
Alemania	Miles de millones de marcos	1,229.63	725.92	716.28	9.64	296.23	292.20	4.03	207.48	206.52	0.96
Francia	Miles de millones de francos	3,349.30	2,761.60	2,770.00	-8.40	0.00	0.00	0.00	587.70	587.60	0.10
Austria	Miles de millones de chelines	1,023.26	710.29	691.73	18.56	144.65	133.89	10.76	168.32	165.23	3.09
Australia	Millones de dólares australianos	159,387.00	91,282.00	92,503.00	-1,221.00	58,591.00	58,743.00	-152.00	9,514.00	9,522.00	-8.00
Canadá	Millones de dólares canadienses	403,316.00	173,455.00	172,001.00	1,454.00	168,400.00	165,870.00	2,620.00	61,461.00	61,315.00	146.00
Muestra de países de América Latina											
México	Millones de nuevos pesos	163,319.00	132,778.00	132,095.00	683.00	23,867.00	23,165.00	702.00	6,674.00	6,674.00	0.00
Venezuela (1993)	Millones de bolívares	1,321,164.00	1,071,008.00	1,013,750.00	57,258.00	188,865.00	188,865.00	0.00	61,291.00	61,291.00	0.00
Perú	Millones de nuevos soles	1,228.00	1,116.00	1,116.00	0.00	69.00	69.00	0.00	43.00	43.00	0.00
Chile (1992)	Miles de millones de pesos chilenos	3,396.93	3,148.70	3,151.98	-3.28	0.00	0.00	0.00	248.23	248.18	3.05
Brasil	Millones de reales	6.53	4.30	4.02	0.28	1.58	1.48	0.10	0.65	0.63	0.02
Bolivia	Millones de pesos bolivianos	3,077.20	2,536.80	2,530.20	6.60	348.90	369.80	-20.90	191.50	191.60	-0.10
Argentina	Millones de pesos argentinos	13,290.70	7,453.60	7,282.60	171.00	5,837.10	5,829.40	7.70	0.00	0.00	0.00
Ecuador	Miles de dólares americanos	2,437,704.30	2,172,538.42	2,374,084.25	-201,545.84	42,958.55	44,269.28	-1,310.72	222,207.33	230,633.89	-8,426.56

Anexo 2.3: Ingresos Públicos (1997)

Unidad monetaria	Ingresos Generales	Gobierno Central			Gobierno Interm dio			Gobierno local			
		Total de Ingresos + Transferencias	Total de Ingresos propios	Transferencias	Total de Ingresos + Transferencias	Total de Ingresos propios	Transferencias	Total de Ingresos + Transferencias	Total de Ingresos propios	Total de Transferencias	
Muestra de países de la OCDE											
Estados Unidos	Miles de millones de dólares americanos	2,871.75	1,676.79	1,676.79	0.00	955.08	744.67	210.41	721.15	45029	270.86
Reino Unido	Millones de libras esterlinas	313,964.00	289,962.00	288,223.00	1,739.00	0.00	0.00	0.00	86,297.00	24,002.00	62,295.00
Suecia	Miles de millones de coronas	1,094.11	756.18	74636	9.82	0.00	0.00	0.00	396.50	337.93	58.67
España (1996)	Miles de millones de pesetas	26,962.90	22,467.10	22,235.70	231.40	6,907.70	1,543.70	5,364.00	4,523.70	2,952.10	1,571.60
Alemania	Miles de millones de marcos	1,736.23	1,166.69	1,160.25	6.44	443.43	357.87	85.56	311.25	211.67	99.58
Francia	Miles de millones de francos	4,029.60	3,490.50	3,438.70	51.80	0.00	0.00	0.00	819.00	539.10	279.90
Austria	Miles de millones de chelines	1,248.33	950.82	943.11	7.71	238.96	116.02	122.94	225.88	181.49	44.39
Australia	Millones de dólares australianos	196,402.00	134,579.00	134,579.00	0.00	82,866.00	51,632.00	31,234.00	12,177.00	10,191.00	1,986.00
Canadá (1995)	Millones de dólares canadienses	354,859.00	160,849.00	160,332.00	517.00	187,132.00	154,412.00	32,720.00	73,051.00	39,598.00	33,453.00
Muestra de países de América Latina											
México	Millones de nuevos pesos	607,188.00	468,187.00	468,187.00	0.00	182,387.00	109,363.00	73,024.00	31,165.00	29,638.00	1,527.00
Venezuela (1995)	Millones de bolívares	1,367,641.00	2,242,582.00	2,242,582.00	0.00	514,372.00	22,186.00	492,185.00	177,338.00	102,873.00	74,464.00
Perú	Millones de nuevos soles	29,363.00	27,869.00	27,869.00	0.00	4,073.00	241.00	3,832.00	2,901.00	1,253.00	1,648.00
Chile	Miles de millones de pesos chilenos	7,962.08	7,366.64	7,366.64	0.00	0.00	0.00	0.00	643.31	595.44	47.87
Brasil (1994)	Millones de reales	147,939.98	108,404.08	108,279.60	125.20	41,064.20	33,586.50	7,477.70	18,067.60	5,949.40	12,118.20
Bolivia	Millones de pesos bolivianos	10,113.60	7,909.00	7,092.30	816.70	2,656.00	750.60	1,905.40	1,525.90	1,454.00	71.90
Argentina	Millones de pesos argentinos	67,875.30	39,842.80	39,842.80	0.00	28,032.50	28,032.50	0.00	0.00	0.00	0.00
Ecuador	Miles de dólares americanos	1,622,331.00	3,446,953.00	3,446,953.00		93,462.40	12,208.00	81,254.40	448,846.30	163,170.00	285,676.30

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Banco Central del Ecuador (BCE) y cálculos propios

Anexo 2.4: Egresos Públicos (1997)

Unidad monetaria	Gastos Generales	Gobierno Central			Gobierno intermedio			Gobierno local			
		Total = Gastos + Préstamos - Amortizaciones	Total de Gastos	Préstamos - Amortizaciones	Total de Gastos + Préstamos - Transferencias	Total de Gastos	Préstamos - Amortizaciones	Total de Gastos + Préstamos - Amortizaciones	Total de Gastos	Préstamos - Amortizaciones	
Muestra de países de la OCDE											
Estados Unidos	Miles de millones de dólares americanos	3,254.57	1.698.51	1,696.61	1.90	848.54	848.54	0.00	707.52	707.52	0.00
Reino Unido	Millones de libras	391,408.00	306,098.00	306,579.00	-481.00	0.00	0.00	0.00	85,310.00	86,009.00	-899.00
Suecia	Miles de millones de coronas	1,199.06	780.44	770.65	9.89	0.00	0.00	0.00	418.62	403.70	14.92
España (1996)	Miles de millones de pesetas	388539.70	26,533.30	26,627.70	-94.40	7,495.80	7,455.50	40.30	4,510.60	4,496.80	13.80
Alemania	Miles de millones de marcos	2,012.72	1,211.64	1,214.65	-3.01	482.25	488.97	-4.72	318.83	318.95	-0.12
Francia	Miles de millones de francos	4,599.40	3,797.30	31789.20	8.10	0.00	0.00	0.00	802.10	801.40	0.70
Austria	Miles de millones de chelines	1,475.99	1,018.06	1,017.87	0.19	235.30	228.31	8.99	222.83	222.83	0.00
Australia	Millones de dólares australianos	219,973.00	132,517.00	139,857.00	-7,340.00	75,270.00	79,511.00	-4,241.00	12,188.00	12,440.00	-254.00
Canadá (1995)	Millones de dólares canadienses	458,711.00	188,624.00	194,532.00	-5,908.00	197,232.00	96,908.00	324.00	72,855.00	72,928.00	-73.00
Muestra de países de América Latina											
México	Millones de nuevos pesos	715,028.00	504,533.00	516,230.00	-1,697.00	180,851.00	180,901.00	-50.00	29,644.00	29,644.00	0.00
Venezuela (1995)	Millones de bolívares	3,410,659.00	2,736,412.00	2,541,458.00	194,954.00	503,549.00	503,549.00	0.00	170,698.00	170,698.00	0.00
Perú	Millones de nuevos soles	33,995.00	26,969.00	27,282.00	313.00	4,073.00	4,072.00	1.00	2,953.00	2,949.00	4.00
Chile	Miles de millones de pesos chilenos	7,072.21	6,743.43	6,695.35	48.08	0.00	0.00	0.00	328.78	623.67	5.11
Brasil (1994)	Millones de reales	199,213.20	129,674.50	117,905.60	11,768.90	49,303.10	46,713.30	2,589.80	20,235.60	20,156.60	79.00
Bolivia	Millones de pesos bolivianos	13,231.30	8,881.70	9,193.70	-312.00	2,656.00	750.60	1,905.40	1,693.60	1,693.60	0.00
Argentina	Millones de pesos argentinos	75,158.80	44,124.50	44,697.00	-572.50	31,034.30	31,331.50	-297.20	0.00	0.00	0.00
Ecuador	Miles de dólares	1,822,033.00	2,401,551.00	3,565,572.00	-1,164,021.00	108,587.00	117,469.00	-8,882.00	311,895.00	312,979.00	-21,084.00

Anexo 2.5: Tamaño del país (1997)

	unidad	Producto Interno Bruto	Población	Extensión geográfica
Muestra de países de la OCDE				
Estados Unidos	Miles de millones de dólares americanos	8,110.90	267,900,000	9,363,100
Reino Unido	Millones de libras esterlinas	800,940.00	58,200,000	244,900
Suecia	Miles de millones de coronas	1,738.90	8,850,000	450,000
España (1996)	Miles de millones de pesetas	73,743.00	39,270,000	506,000
Alemania	Miles de millones de marcos	3,646.30	82,060,000	357,000
Francia	Miles de millones de francos	8,224.90	58,610,000	551,500
Austria	Miles de millones de chelines	2,514.40	8,070,000	83,860
Australia	Millones de dólares australianos	548,200.00	18,520,000	7,700,000
Canadá (1995)	Millones de dólares canadienses	807,090.00	29,350,000	10,000,000
Muestra de países de América Latina				
México	Millones de nuevos pesos	3,178,954.00	96,400,000	1,972,500
Venezuela (1995)	Millones de bolívares	13,685,700.00	21,840,000	916,400
Perú	Millones de nuevos soles	173,689.00	24,370,000	1,285,200
Chile	Miles de millones de pesos chilenos	31,774.00	14,620,000	756,600
Brasil (1994)	Millones de reales	349,205.00	153,730,000	8,500,000
Bolivia	Millones de pesos bolivianos	41,860.00	7,770,000	1,100,000
Argentina	Millones de pesos argentinos	292,859.00	35,670,000	2,800,000
Ecuador	Miles de dólares americanos	18,292,062.02	11,940,000	283,600

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

Anexo 3: Índice de Desarrollo Humano

	Puesto	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999
Canadá	1	0.862	0.879	0.901	0.924	0.896	0.932	0.929	0.932
EEUU	3	0.85	0.885	0.897	0.911	0.943	0.927	0.923	0.927
Suecia	6	0.859	0.869	0.88	0.888	0.936	0.923	0.917	0.923
Australia	7	0.838	0.855	0.867	0.88	0.932	0.922	0.919	0.922
Reino Unido	10	0.84	0.848	0.856	0.876	0.932	0.918	0.913	0.918
Francia	11	0.848	0.864	0.875	0.896	0.946	0.918	0.913	0.918
Alemania	14					0.925	0.906	0.925	0.905
Austria	16	0.836	0.849	0.863	0.886	0.933	0.904	0.901	0.904
España	21	0.814	0.834	0.851	0.871	0.935	0.894	0.889	0.894
Chile	34					0.893	0.844	0.893	0.851
Argentina	39	0.776	0.79	0.798	0.803	0.888	0.827	0.821	0.827
Venezuela	48	0.74	0.753	0.761	0.78	0.86	0.792	0.787	0.792
México	50					0.855	0.786	0.855	0.786
Colombia	57					0.85	0.768	0.85	0.768
Ecuador	72	0.645	0.693	0.715	0.726	0.767	0.747	0.74	0.747
Brasil	79	0.639	0.672	0.687	0.708	0.809	0.739	0.728	0.739
Perú	80	0.641	0.669	0.691	0.703	0.729	0.739	0.731	0.739
Bolivia	112	0.524	0.558	0.584	0.611	0.593	0.652	0.642	0.652

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Anexo 4: Camas en establecimientos de salud

AÑO	MSP	Privados	IESS	otros	Nacional
1976	10	2.2	1.8	5.1	19.1
1977	10.1	2.2	1.7	4.9	18.9
1978	9.8	2.5	1.7	4.9	18.9
1979	9.7	2.5	1.7	4.5	18.4
1980	9.5	2.5	1.8	4.5	18.3
1981	9.4	2.6	1.9	4.5	18.4
1982	9	2.6	1.9	4.4	17.9
1983	8.9	2.6	1.8	4.4	17.7
1984	9.1	2.6	1.8	4	17.5
1985	8.8	2.7	1.8	4	17.3
1986	8.2	2.9	1.7	4.4	17.2
1987	8.1	3	1.7	4.5	17.3
1988	8	3.1	1.7	4.5	17.3
1989	7.8	3	1.6	4.4	16.8
1990	7.7	3	1.6	4.4	16.7
1991	7.6	3	1.6	4.4	16.6
1992	7.4	3	1.6	4.1	16.1
1993	7.3	3	1.6	4	15.9
1994	7.1	3.1	1.6	4	15.8
1995	7.7	3.3	1.6	4	16.6
1996	7.6	3.4	1.6	3.9	16.5

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores **Solc**iales del Ecuador (SIISE)

Anexo 5: Egresos por sector como porcentaje del gasto

Año	Gasto Social	Educación	Sanidad
1972	46.7	20	8.7
1973	41.9	19	7.4
1974	36.6	17.8	5.8
1975	37.8	17.7	5.6
1976	36.3	17.6	5.4
1977	36.5	16.6	5.5
1978	38.7	16.8	6.9
1979	37.2	15.5	6.5
1980	39.2	18.3	6.2
1981	38.6	17.2	6.7
1982	37.1	16.1	6.8
1983	41.4	17.2	7.6
1984	40.5	17.7	7.7
1985	37.4	17.4	6.6
1986	37.6	17.3	6.6
1987	42.4	19.6	6.8
1988	40.2	17	7.4
1989	40	14.9	7.3
1990	35.5	13.3	6.4
1991	36.9	13.7	7
1992	32.7	9.9	8.4
1993	42.6	16.6	10
1994	45.1	14.5	12.9
1995	50.7	16.6	12
1996	47.42	13.77	5.17
1997	40.06	13.04	3.6
1998	34.92	14.5	4.7
1999	41.12	11.6	3.7

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores sociales del Ecuador (SIISE)

Anexo 6: Forma de elección de los alcaldes

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
Argentina																			
Barbados																			
Bahamas																			
Belice																			
Bolivia																			
Brasil																			
Chile																			
Colombia																			
Costa Rica																			
Ecuador																			
El Salvador																			
Guatemala																			
Guyana																			
Haití																			
Honduras																			
Jamaica																			
México																			
Nicaragua																			
Panamá																			
Paraguay																			
Perú																			
Rep. Dominicana																			
Suriname																			
Trinidad y Tobago																			
Uruguay																			
Venezuela																			
Total elección directa	3	4	5	7	9	9	11	11	11	12	12	13	15	16	16	17	17	17	19

Elegidos directamente por la población

Elegidos por los consejos municipales

No hay alcaldes o son elegidos por el gobierno central

Anexo 7.1: Asignación de gasto a nivel de gobierno nacional (N), intermedio (I) y municipal (M), 1996

Actividades	Función	Arg	Bra	Bol	Chl	Col	Cri	Dom	Ecu	Gtm	Hnd	Mex	Pan	Per	Pry	Sal	Sur	Tto	Ury	Ven	
Policía	Monto	N	I	N		N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N	I	N		N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N	I	N		N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Vivienda social	Monto	N	N,I,L		N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N	N,I,L		N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N	N,I,L		N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Programa de nutrición	Monto	N	N	N		N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N	N	N		N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N	N	N		N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Agua potable y desague	Monto	N,I	N,I,L	L	N,I	L	N	N	N,L	N,L	L	N,I	L	N	N,L	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N,I	N,I,L	L	N,I	L	N	N	N,L	N,L	L	N,I	L	N	N,L	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N,I	N,I,L	L	N,I	L	N	N	N,L	N,L	L	N,I	L	N	N,L	N	N	N	N	N	N
Recolección de basura	Monto	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Estructura	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Ejecución	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Educación primaria y pre escolar	Monto	I	L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	I	L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	I	L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Educación secundaria	Monto	I	I	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	I	I	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	I	I	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Universidades	Monto	N	N,I	N	L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N	N,I	N	L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N	N,I	N	L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Salud pública	Monto	N,I	N,I,L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N,I	N,I,L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N,I	N,I,L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Hospitales	Monto	I	N,I,L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	I	N,I,L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	I	N,I,L	N	L	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Carreteras	Monto	N,I	N,I	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N,I	N,I	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N,I	N,I	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Avenidas y calles	Monto	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Estructura	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Ejecución	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Electricidad	Monto	I	N,I	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	I	N,I	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	I	N,I	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Oleoductos y gasoductos	Monto	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Irrigación	Monto	I	N	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	I	N	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	I	N	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Telecomunicaciones	Monto	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Puentes e hidroviás	Monto	I	N,I	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	I	N,I	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	I	N,I	N	N	N,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Aeropuertos	Monto	N,I	N,I,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N,I	N,I,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N,I	N,I,L	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Ferrocarriles	Monto	N	N,I	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Estructura	N	N,I	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	Ejecución	N	N,I	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Transporte urbano	Monto	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Estructura	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
	Ejecución	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

Simbología utilizada:

- Países:
- Arg: Argentina
 - Bra: Brasil
 - Bol: Bolivia
 - Chl: Chile
 - Col: Colombia
 - Cri: Costa Rica
 - Dom: República Dominicana
 - Gtm: Guatemala
 - Hnd: Honduras
 - Mex: México
 - Pan: Panamá
 - Per: Perú
 - Pry: Paraguay
 - Sal: El Salvador
 - Tto: Trinidad y Tobago
 - Ury: Uruguay
 - Ven: Venezuela
 - Sur: Suriname
 - Ecu: Ecuador

Consideraciones en las funciones:

- Monto: ¿Quién decide el monto a gastar?
- Estructura: ¿Quién decide la estructura del gasto?
- Ejecución: ¿Quién ejecuta el gasto?
- Supervisión: ¿Quién supervisa y fija los estándares?

Niveles:

- N: Nivel Nacional
- I: Nivel Intermedio
- L: Nivel Local

El orden en la aparición de las siglas correspondientes a los niveles refleja la importancia de cada uno

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Anexo 7.2: Índice de Desarrollo por Actividad

Actividades	Función	Arg	Bra	Col	Cri	Dom	Ecu	Gtm	Hnd	Mex	Pan	Pry	Sal	Ury	Ven	INDICE
Policia	Monto	0.6	1	0	0	0	0	0	0	0.7	0	0	0	0	0.35	0.1892857
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Vivienda social	Monto	1	0.4	0.7	0	0	0	0	0	0.35	0	0	0	0.4	0.1	0.2107143
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Agua potable y desagüe	Monto	0.4	0.4	0.75	0	0	0.4	0.4	1	0.35	0	0	0	0.4	0.3	0.3142857
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Recolección de basura	Monto	1	0	0.75	1	0.75	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0.8214286
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Educación primaria y pre escolar	Monto	1	0.85	0.7	0	0	0	0	0	0.4	0	0	0	0	0	0.2107143
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Educación secundaria	Monto	1	0.85	0.6	0	0	0	0	0	0.4	0	0	0	0	0	0.2035714
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Universidades	Monto	0	0.3	0	0	0	0	0	0	0.75	0.4	0	0	0	0	0.1035714
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Salud pública	Monto	0.4	0.3	0.5	0	0	0	0	0	0.5	0	0	0	0.3	0.3	0.1642857
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Hospitales	Monto	1	0.4	0.35	0	0	0	0	0	0.4	0	0	0	0	0.3	9.175
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Carreteras	Monto	0	0.4	0.5	0	0	0.4	0	0	0.35	0	0	0	0	0.3	0.1392857
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Avenidas y calles	Monto	1	1	1	0	0	1	1	0.4	0.8	0	1	0	1	1	0.6571429
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Electricidad	Monto	0.9	0.3	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3	0.1214286
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Telecomunicaciones	Monto	0	0	0.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0214286
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Puentes e infraestructuras	Monto	1	0.3	0.3	0	0	0	0	0	0.2	0	0	0	0	0.3	0.15
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
Aeropuertos	Monto	0.3	0.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3	0.0642857
	Estructura															
	Ejecución Supervisión															
INDICE		0.69	0.49	0.48	0.07	0.05	0.2	0.17	0.1	0.44	0.1	0.14	0.07	0.22	0.33	

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cálculos propios

Anexo 8.1: Resumen de la Recaudación del Servicio de Rentas Internas

Periodos 1993 - 1999

(Miles de sucres)

CONCEPTOS	1993	1994	Crecim. 94/93	1995	Crecim. 95/94	1996	Crecim. 96/95	1997	Crecim. 97/96	1998	Crecim. 98/97	1999 ⁽¹⁾	Crecim. 99/98
TOTAL BRUTO	1,732,199,930.70	2,306,130,271.70	33%	3,135,294,223.90	36%	3,938,663,051.20	26%	5,821,592,712.40	48%	8,000,406,455.40	37%	16,139,643,025.90	102%
NOTAS DE CREDITO	18,191,551.10	29,145,954.40	60%	59,216,584.30	103%	100,966,051.00	71%	123,875,992.40	23%	231,193,149.00	87%	271,776,095.80	18%
TOTAL NETO	1,714,008,379.60	2,276,984,317.30	33%	3,076,077,629.60	35%	3,837,697,000.20	25%	5,697,716,720.00	48%	7,769,213,306.40	36%	15,867,866,930.10	104%
IX CIRCULACION DE CAPITALES**												5,518,281,560.10	
Impuesto a la Renta Global	442,194,603.40	680,218,291.00	54%	1,017,223,295.20	50%	1,267,265,231.60	25%	1,669,330,013.70	32%	2,235,215,283.60	34%	1,058,580,888.90	-53%
Impuesto al Valor Agregado	913,852,450.80	1,223,207,359.40	34%	1,590,556,807.90	30%	2,010,159,196.40	26%	3,032,477,185.70	51%	4,468,084,427.30	47%	7,209,936,621.70	61%
I VA de Operaciones Internas	509,983,048.60	677,278,537.10	33%	915,105,610.00	35%	1,185,726,547.70	30%	1,526,746,176.60	29%	2,206,520,158.00	45%	4,558,352,421.40	107%
I VA de Importaciones	403,869,402.20	545,928,822.30	35%	675,450,997.90	24%	824,432,648.70	22%	1,505,731,009.10	63%	2,261,564,269.30	50%	2,651,584,200.30	17%
Impuesto a los Consumos Especiales	241,677,303.00	253,633,405.80	5%	283,235,929.10	12%	308,348,206.80	9%	591,208,741.40	92%	661,711,711.10	12%	937,655,253.30	42%
ICE de Operaciones Internas	236,583,840.10	239,117,372.90	1%	265,288,733.00	11%	285,389,778.00	9%	468,553,483.40	64%	524,470,596.00	12%	839,862,619.60	60%
Cigarrillos	112,930,278.00	119,390,226.00	6%	118,495,524.10	-1%	108,277,697.50	-0%	156,468,835.10	45%	211,464,325.10	35%	374,290,025.80	77%
Cerveza	87,277,056.60	71,783,358.10	-18%	98,340,486.50	37%	113,392,373.40	15%	177,188,090.50	56%	182,529,227.80	3%	299,069,493.20	64%
Bebidas Gaseosas	16,206,492.60	26,227,704.90	62%	32,525,123.40	24%	36,152,255.70	11%	48,731,752.30	35%	36,287,519.10	-26%	97,538,814.30	169%
Aguas minerales y purificadas	376,224.60	1,096,977.80	182%	1,106,477.00	1%	1,778,827.80	61%	3,767,825.00	112%	217,808.50	-94%	2,632.80	-99%
Alcohol y productos alcohólicos	15,409,730.70	17,027,518.40	10%	14,298,662.10	-16%	23,136,089.30	62%	33,841,328.90	46%	25,746,358.20	-24%	36,893,947.60	43%
Vehículos (PNE) ⁽⁵¹⁾	4,384,056.70	3,591,587.70	-18%	522,456.90	-85%	2,652,534.30	408%	48,555,650.70	1731%	68,222,467.90	41%	31367,705.00	-53%
ICE de Productos Importados	5,093,462.90	14,516,032.90	165%	17,947,196.10	24%	22,958,428.80	28%	122,655,258.00	434%	137,241,115.10	12%	97,992,633.70	-29%
Impuesto a los Vehículos Motorizados**	33,728,684.30	56,294,370.80	67%	91,205,501.20	62%	113,284,831.80	24%	139,402,468.20	23%	177,273,820.20	27%	230,786,580.50	30%
Imp. a la propiedad vehículos. Decr.1012												21,771,005.00	
Imp. al patrimonio Sociedades. Decr.1013												555,381,489.90	
Impuesto a la Salida del Pais	15,753,935.30	19,995,069.30	27%	25,011,771.40	25%	32,840,106.70	31%	48,099,602.90	46%	72,927,769.30	52%	162,998,314.70	124%

CONCEPTOS	1993	1994	Crecim. 94/93	1995	Crecim. 95/94	1996	Crecim. 96/95	1997	Crecim. 97/96	1998	Crecim. 98/97	1999 ⁽¹⁾	Crecim. 99/98
Intereses por mora Tributaria	19,661,477.50	23,060,642.30	117%	36,757,716.20	68%	57,544,884.10	46%	73,811,981.10	28%	66,260,879.00	-10%	97,149,683.40	47%
Multas Tributarias Fiscales	5,170,098.10	7,504,843.00	45%	12,987,930.40	72%	25,363,064.60	97%	19,572,036.70	-23%	22,289,337.90	14%	61,500,567.60	176%
Otros ingresos	41,969,827.20	13,070,335.70	-69%	17,198,878.20	32%	22,891,478.20	33%	123,814,690.40	441%	65,450,078.00	-47%	13,824,965.00	-79%

Nota (1): Información provisional

Nota (2): Incluye donaciones realizadas a favor de Malecón 2000

Nota (3) PNE Productos no especificados, en este concepto también se incluye lo recaudado por el ICE de otras mercaderías de carácter suntuario y de consumo selectivo

Nota (4): La información de la Dirección Nacional de Tránsito no ha sido reportada en su totalidad para el año 1999

ELABORADO: Departamento de Planificación.. Servicio de Rentas Internas

Anexo 8.2: Recaudación Neta de las Rentas Internas que administra el Servicio de Rentas Internas II)

Periodo enero a diciembre de 1999

Consolidado Nacional

(miles de sucres)

PROVINCIAS	TOTAL	NOTAS DE CREDITO	IMP.TO. A LA RENTA + ICC	1% ICC (2)	IMP.TO. ALA RENTA	SUBTOTAL	IMP. VALOR AGREGADO TOTAL	IMP. VALOR AGREGADO INTERNO	IMP. VALOR AGREGADO IMPORTAC.
Azuay	554,841,287.8	9,038,674.9	289,273,870.5	252,874,895.5	36,596,975.0	256,820,742.4	193,852,050.3	171,975,540.6	21,876,509.7
Bolívar	32,393,462.9		30,127,939.7	29,615,321.7	511,718.0	2,268,443.2	464,124.7	464,124.7	0.0
Cañar	30,251,915.1		23,310,824.1	22,844,319.3	866,504.8	5,805,686.4	2,069,662.9	2,069,662.9	0.0
Carchi	218,129,240.2		17,632,181.6	16,953,275.8	878,904.8	200,497,058.8	187,09X738.7	1,799,436.5	185,296,302.2
Cotopaxi	28,429,164.3		21,020,459.4	20,010,291.5	1,010,207.9	7,407,724.9	4,229,132.3	4,229,132.3	0.0
Chimborazo	45,921,280.7		36,018,328.0	34,727,975.8	1,290,351.2	9,802,562.7	4,827,546.5	4,827,546.5	0.0
El Oro	290,500,038.8	13049.5	125,844,997.8	122,307,584.8	3,137,413.0	154,541,981.5	150,977,390.4	9,347,086.4	141,630,304.0
Esmeraldas	465,485,402.8	1495.7	24,678,750.7	21,880,998.9	2,798,751.8	475,068,612.7	435,343,720.1	5,832,366.4	429,510,883.7
Galápagos	9,965,688.4		9,013,002.9	8,628,189.3	384,833.8	952665.5	865,810.3	865,810.3	0.0
Guayas	5,475,432,889.7	86,355,826.5	1,923,111,937.2	1,585,415,553.3	337,696,383.9	3,485,865,126.0	2,717,923,348.5	1,251,814,824.3	1,466,108,524.2
Imbabura	51,927,223.9	41,689.9	32,436,597.8	30,615,082.2	1,920,535.6	19,349,936.2	7,946,324.1	7,946,324.1	0.0
Loja	58,208,923.5	51419.3	40,034,126.8	37,860,536.6	2,173,590.2	18,123,377.4	10,526,019.8	9,177,127.9	1,348,892.0
LOS Ríos	51,138,413.4		43,628,105.4	42,578,328.3	1,048,777.1	7,508,308.0	3,088,812.9	3,088,812.9	0.0
Manabí	306,351,369.0	854,036.1	179,524,546.8	164,696,627.7	14,427,921.1	118,665,945.9	97,255,019.5	44,575,167.9	52,679,851.6
Morona Santiago	8,312,478.4		6,446,664.2	6,171,084.3	27,7,599.9	1,663,814.2	1,543,980.6	1,543,980.6	0.0
Napo	9,388,392.9		7,908,505.5	6,897,535.2	1,008,870.3	1,481,867.4	735,641.9	735,641.9	0.0
Pastaza	7,854,386.4		5,757,240.8	5,312,200.2	445,040.6	1,697,147.6	1,360,896.0	1,360,896.0	0.0
Pichincha	8,289,304,064.1	172,660,372.8	3,652,656,387.3	3,013,843,427.0	639,274,340.3	4,468,682,258.8	3,334,910,610.7	2,981,777,677.8	353,132,932.9
Tungurahua	178,983,660.3	2,759,431.4	95,586,489.6	83,388,313.4	12,182,175.2	806,437,393.9	51,119,393.1	51,119,393.1	0.0
Sucumbios	10,558,223.4		7,010,280.2	6,508,747.0	501,513.2	3,547,863.2	2,882,896.0	2,882,896.0	0.0
Zamora Chinchipe	6,588,376.2		5,346,150.6	5,200,279.2	145,880.4	1,222,227.6	918,502.4	918,502.4	0.0

PROVINCIAS	IMP. CONSUMOS ESPECIALES TOTAL	L.C.E. INTERNO	L.C.E. IMPORTAC.	IMP. PROP. VEHICULOS DECRETO 1011	IMP. PATRIM. SOCIEDADES DECRETO 1011	IMP.TO. VEHICULOS MOTORIZADOS	IMP. A LA SALIDA DEL PAIS	MULTAS TRIBUTARIAS	INTERESES MORA TRIBUTARIA	OTROS INGRESOS
Azuay	18,498,533.9	17,175,399.0	1323,134.9	2,110,042.7	18,703,490.9	14,288,324.1	0.0	3,910,685.0	4,525,538.9	640,095.5
Bolívar	72,774.5	72,774.5	0.0	0.0	973,366.8	733,946.3	0.0	670.38	8,268.5	7,258.6
Cañar	0.0	0.0	0.0	89,050.1	214,077.6	4,168,685.4	0.0	83,541.4	92,681.3	165,212.1
Carchi	9,803,390.1	272.0	9,803,118.1	29,834.0	383,576.7	2,608,470.4	0.0	193,125.5	159,869.9	21,953.4
Cotopaxi	150.0	150.0	0.0	10,928.0	298,838.9	2,008,268.1	0.0	300,848.2	344,682.0	108,399.6
Chimborazo	5,932.9	5,932.9	0.0	0.0	491,025.1	3,329,939.8	0.0	575,601.4	429,934.1	143,524.4
El Oro	2,396,284.9	475,661.4	1,920,403.5	282,564.7	1,888,770.9	7035303.5	0.0	911,473.1	511,868.6	728,335.2
Esmeraldas	3,487,193.0	643.3	3,486,349.7	11,059.0	409,719.4	1,129,779.0	0.0	258,801.7	137,699.5	49,184.7
Galápagos	0.0	0.0	0.0	0.0	1,992.6	38,883.3	0.0	18,822.7	16,634.6	12,522.0
Guayas	327,312,644.3	269,289,370.0	58,026,323.5	10,039,344.9	211,161,204.2	73,944,752.7	62,891,181.9	22,676,613.4	34,859,332.7	5,156,663.4
Imbabura	415,385.0	415,385.0	0.0	9,656.4	4,544,353.5	5,039,919.7	0.0	813,127.7	345,805.6	181,563.4
Loja	679,633.0	216,695.1	462,737.9	12,554.0	1,843,932.3	3,448,695.2	0.0	771,683.2	2,579,038.8	514,755.5
LOS Ríos	233,141.8	233,141.0	0.0	0.0	161,823.1	3,587,946.3	0.0	210,427.6	192,219.8	33,936.5
Manabí	6,389,672.5	2,889,063.6	3700,588.9	98,457.6	7,729,247.0	8,198,247.5	0.0	1,958,881.4	3,968,557.1	376,701.3
Morona Santiago	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	216,495.9	0.0	35,273.3	40,537.6	25,526.8
Napo	795.7	795.7	0.0	90.0	607,946.9	102.0	0.0	58,619.5	69,101.0	11,671.4
Pastaza	0.0	0.0	0.0	0.0	5.3	419,534.0	0.0	44,847.1	55,523.1	16,292.1
Pichincha	565,938,686.4	546,549,011.3	19,289,977.1	8,471,834.5	282,102,074.1	91,498,038.6	99,806,284.6	26,406,569.6	49,361,571.7	5,169,343.5
Tungurahua	2,439,569.7	2,439,569.7	0.0	555,565.9	14,586,873.7	7,442,069.4	0.0	2,141,426.0	1,930,048.7	419,976.8
Sucumbios	0.0	0.0	0.0	0.0	18,207.1	505,692.7	0.0	64,082.9	53,145.3	23,939.2
Zamora Chinchipe	1092.7	,092.7	0.0	0.0	0.0	259,775.0	0.0	17,599.3	7,148.6	18,108.4

NOTA (1) : Información provisional

NOTA (2) : La información de lo recaudado por el IVA e ICE de importaciones a través de los distritos de Aduanas del país se registra en la provincia en la que están ubicados.

NOTA (3) : En vista de que la información detallada mensual proporcionada por algunas instituciones del sistema financiero nacional contiene errores que han sido detectados, la clasificación por provincias de este impuesto está sujeta a rectificaciones.

Fuente: Servicio de Rentas Internas

Anexo 8.3: Tributación per cápita

Año 1998

PROVINCIAS	POBLACION	%	IMPUESTOS INTERNOS (miles de dólares)	%	TRIBUTACION PER CAPITA (dólares)
Azuay	617,247	5.04%	43,824	3.97%	71.00
Bolívar	182,035	1.49%	2,763	0.25%	15.18
Cañar	214,820	1.75%	2,553	0.23%	11.88
Carchi	165,132	1.35%	1,933	0.17%	11.71
Cotopaxi	302,177	2.47%	2,378	0.22%	7.87
Chimborazo	422,676	3.45%	3,812	0.35%	9.02
El Oro	548,121	4.47%	12,356	1.12%	22.54
Esmeraldas	407,555	3.33%	2,736	0.25%	6.71
Guayas	3,346,804	27.31%	324,479	29.37%	96.95
Imbabura	325,475	2.66%	4,313	0.39%	13.25
Loja	425,490	3.47%	4,677	0.42%	10.99
Los Ríos	652,078	5.32%	4,327	0.39%	6.64
Manabí	1,249,073	10.19%	20,721	1.88%	16.59
Morona Santiago	139,531	1.14%	701	0.06%	5.02
Napo	91,838	0.75%	789	0.07%	8.60
Pastaza	60,527	0.49%	643	0.06%	10.63
Pichincha	2,409,712	19.66%	654,827	59.27%	271.74
Tungurahua	440,771	3.60%	14,655	1.33%	33.25
Zamora Chinchipe	100,281	0.82%	557	0.05%	5.55
Galápagos	16,184	0.13%	846	0.08%	52.30
Sucumbíos	139,371	1.14%	889	0.08%	6.38
Total	12,256,898	100.00%	1,104,780	100.00%	90.14

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Servicio de Rentas Internas. Instituto Geográfico Militar, INEC

Anexo 8.4: Transferencias a gobiernos seccionales por levas

Miles de US\$

PROVINCIA	1997			1998			1999		
	MUNICIPIOS	CONSEJO 97	TOTAL 97	MUNICIPIOS	CONSEJO 98	TOTAL 98	MUNICIPIOS	CONSEJO 99	TOTAL 99
	97			98			99		
Azuay	14,826.4	4,405.9	19,232.3	13,551.3	4,954.9	18,506.3	7,113.9	2,835.9	9,949.8
Bolívar	7,710.4	2,431.0	10,141.4	6,571.5	2,821.2	9,392.7	3,671.6	1,433.0	5,104.6
Cañar	6,453.7	1,930.3	8,384.0	5,684.0	2,459.1	8,143.1	3,066.4	1,263.0	4,329.4
Carchi	7,234.5	2,845.4	10,079.9	5,228.3	2,456.6	7,684.9	1,975.4	1,237.2	3,212.6
Cotopaxi	6,403.1	2,871.2	9,274.3	7,034.5	3,341.1	10,375.6	3,658.7	1,672.5	5,331.2
Chimborazo	13,399.4	4,800.2	18,199.7	11,401.6	4,828.0	16,229.6	10,550.0	2,934.4	13,484.4
El Oro	14,971.2	5,713.6	20,684.8	13,080.9	5,472.7	18,553.6	7,320.5	2,990.3	10,310.8
Esmeraldas	10,998.5	3,840.8	14,839.3	9,184.6	4,762.4	13,947.0	6,441.6	2,813.9	9,255.5
Guayas	52,310.7	11,238.6	63,549.3	57,831.2	20,331.2	78,162.4	41,536.3	15,721.3	57,257.5
Imbabura	6,701.4	2,818.4	9,519.8	6,685.4	3,249.9	9,935.2	3,936.6	1,756.1	5,692.7
Loja	10,018.8	2,553.3	12,572.0	9,945.3	4,128.2	14,073.5	5,398.0	2,269.0	7,666.9
Los Ríos	15,495.5	3,532.0	19,027.5	14,084.5	5,339.0	19,423.6	9,903.4	3,793.3	13,696.7
Manabí	25,488.3	8,256.7	33,745.0	24,709.5	12,016.3	36,725.8	17,534.1	6,600.3	24,134.4
Morona Santiago	5,931.8	2,095.1	8,027.0	5,487.0	2,789.5	8,276.6	2,330.0	1,500.8	3,830.8
Napo	5,806.8	2,508.0	8,314.8	5,450.0	3,621.6	9,071.6	1,501.2	887.1	2,388.3
Pastaza	3,050.1	1,885.2	4,935.3	2,450.7	2,682.8	5,133.6	939.0	1,155.6	2,094.6
Pichincha	58,642.0	9,638.3	68,280.3	48,935.2	15,954.2	64,889.4	25,141.5	9,049.3	34,190.8
Tungurahua	9,767.7	3,421.4	13,189.1	9,192.0	4,049.9	13,241.8	5,376.6	2,094.3	7,471.0
Zamora Chinchipe	4,048.4	1,967.5	6,015.9	3,845.2	2,622.6	6,467.8	1,712.8	1,095.7	2,808.5
Galápagos	1,989.3	806.8	2,796.1	1,397.3	1,328.6	2,725.9	450.9	365.5	816.4
Sucumbios	4,428.3	1,694.6	6,122.9	4,796.0	2,800.0	7,596.0	2,643.8	1,330.7	3,974.5
Orellana							1,566.8	1,010.0	2,576.8
Total	285,676.3	81,254.4	366,930.7	266,546.0	112,010.1	378,556.1	163,769.0	65,809.1	229,578.1

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Anexo 8.5: Índice contributivo

Año 1999

	PROVINCIAS	IMPUESTOS INTERNOS miles de dólares	TRANSFERENCIAS miles de dólares	SALDO	INDICE CONTRIBUTIVO
1	Azuay	43,824	9,950	33,874	4.40
2	Bolívar	2,763	5,105	-2,342	0.54
3	Cañar	2,553	4,329	-1,777	0.59
4	Carchi	1,933	3,213	-1,279	0.60
5	Cotopaxi	2,378	5,331	-2,953	0.45
6	Chimborazo	3,812	13,484	-9,672	0.28
7	El Oro	12,356	10,311	2,045	1.20
8	Esmeraldas	2,738	9,255	-6,519	0.30
9	Guayas	324,479	57,258	267,222	5.67
10	Imbabura	4,313	5,693	-1,379	0.76
11	Loja	4,677	7,667	-2,990	0.61
12	Los Ríos	4,327	13,697	-9,370	0.32
13	Manabí	20,721	24,134	-3,413	0.86
14	Morona Santiago	701	3,831	-3,130	0.18
15	Napo	789	2,388	-1,599	0.33
16	Pastaza	643	2,095	-1,451	0.31
17	Pichincha	654,827	34,191	620,636	19.15
18	Tungurahua	14,655	7,471	7,185	1.96
19	Zamora Chinchipe	557	2,809	-2,252	0.20
20	Galápagos	846	816	30	1.04
21	Sucumbios	889	3,975	-3,086	0.22
	Total	1,104,780	227,001	877,779	4.87

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Servicio de Rentas Internas, cálculos propios

Anexo 9.1: Cuadro de resumen de ingresos y gastos

Año 1998

Miles de dólares

PROVINCIAS	INGRESOS									GASTOS					
	PROPIOS			TRANSFERENCIAS			VENTA ACTIVOS	OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO		TOTAL INGRESOS	CORRIENTE	G. DE CAPITAL		SERVICIO DE LA DEUDA	TOTAL GASTOS
	TRIBUTARIOS	NO TRIBUT.	TOTAL INGRESOS PROPIOS	CORRIENTES	CAPITAL	TOTAL TRANSF.		CREDITO PUBLICO	SALDO DE CAJA			INVERSIONES	OTROS		
Azuay	4,190	3,412	7,601	5,838	10,708	18,545	78	2,079	1,713	28,017	11,787	7,330	1,002	3,031	23,150
Bolívar	-	355	355	1,322	7,606	8,927	26	-	402	9,712	1,744	3,653	290	56	5,743
Cañar	779	911	1,689	1,408	5,076	8,485	13	153	2,318	10,656	2,906	2,425	391	81	5,802
Carchi	583	824	1,387	1,533	8,264	9,787	16	1	587	11,778	2,824	4,640	999	81	8,524
Cotopaxi	1,069	813	1,881	2,634	4,357	7,191	13	352	788	10,235	3,843	2,923	472	541	7,779
Chimborazo	1,075	2,041	3,116	2,720	10,668	13,389	32	160	2,657	19,353	5,708	5,909	795	488	12,900
El Oro	2,155	2,342	4,497	4,128	13,247	17,375	499	5,608	2,962	30,941	9,452	8,883	548	4,855	23,738
Esmeraldas	421	143	564	1,016	3,992	5,008	16	481	397	6,487	861	1,080	71	244	2,258
Galápagos	157	813	970	479	1,569	2,078	43	54	184	3,330	1,823	489	240	138	2,690
Guayas	35,547	36,716	72,263	16,617	33,268	49,874	1,293	5,784	54,478	163,695	49,077	43,215	4,185	1,991	98,478
Imbabura	1,961	1,022	2,983	2,377	4,960	7,337	21	260	964	11,585	4,826	3,310	953	455	9,544
Loja	1,024	2,758	3,782	3,845	9,463	13,308	89	1,222	1,202	19,594	6,954	8,761	590	1,248	15,553
Los Ríos	1,257	806	2,063	4,243	11,373	15,616	39	210	807	18,735	6,789	7,361	745	579	15,474
Manabí	3,524	6,356	9,880	8,296	24,129	30,427	32	1,616	4,018	45,973	12,836	19,646	1,073	1,320	34,875
Morona Santiago	327	536	864	1,629	6,814	8,443	59	-	493	9,988	2,792	4,003	779	38	7,612
Napo	336	347	683	1,221	4,848	5,869	25	869	399	7,845	2,264	4,240	682	224	7,410
Orellana	193	242	435	509	2,499	3,008	20	2,118	490	6,074	1,034	4,274	436	161	5,905
Pastaza	218	254	472	924	2,844	3,766	20	132	282	4,975	630	1,462	172	227	2,491
Pichincha	30,302	21,536	51,738	16,003	44,368	60,371	235	104	3,265	115,783	47,268	42,380	1,692	12,150	103,488
Sucumbios	342	625	967	1,300	6,003	7,303	12	85	1,163	9,535	2,513	3,799	600	71	6,983
Tungurahua	3,445	3,355	6,800	3,183	5,847	9,010	51	869	1,336	18,066	7,909	3,873	828	1,835	14,445
Zamora Chinchipe	136	250	386	1,324	4,805	6,129	51	-	680	7,227	2,355	2,667	446	173	5,641
TOTAL	88,921	86,547	175,378	80,732	228,517	307,249	2,706	22,180	81,620	589,114	188,195	184,322	17,998	29,966	420,481

Fuente: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal

Elaboración: Banco del Estado

Anexo 9.2: Variables de la tipología usada para el estudio
Año 1998

PROVINCIA	GASTO PUBLICO (miles \$)	POBLACION	INCIDENCIA EN LA POBREZA	NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS	DENSIDAD DEMOGRAFICA	TRIBUTACION PER CAPITA \$
Los Ríos	14. 884	652, 078	64. 94	48. 56	104. 26	2. 76
Guayas	96,487	3,342,838	48. 28	37. 06	159. 92	94. 24
Azuay	20, 119	617, 247	60. 43	44. 65	80. 15	56. 06
Manabí	33. 554	1,212,312	64. 12	46.57	65.88	8.98
Pichincha	91, 339	2,387,533	44. 76	33. 31	143. 83	240. 56
Tungurahua	12. 611	440, 771	70. 94	45.06	152. 19	29. 47
Cotopaxi	7, 238	302, 177	80. 09	54. 50	57. 15	4. 86
Chimborazo	12, 412	420, 369	78. 61	52. 73	74. 57	4. 04
Esmeraldas	2. 013	424, 654	63. 10	49. 27	27. 90	5. 57
El Oro	18, 883	531, 873	43. 82	38. 40	88. 82	6. 22
Cañar	5. 721	207. 237	79. 45	54. 75	53. 02	4. 49
Loja	14, 315	425, 487	80. 44	51.00	39. 42	5. 53
Imbabura	9, 089	325, 475	76. 73	49. 35	65. 27	8. 95
Carchi	85	191, 223	77. 44	48. 73	51. 69	6. 24
Bolívar	5, 687	182, 035	79. 88	55. 01	55. 94	2. 45
Morona Santiago	7. 573	139. 531	63. 54	50. 35	4. 82	2. 35
Sucumbíos	6,911	150, 307	66. 49	52. 78	8. 07	5. 42
Zamora Chinchipe	5, 468	100, 281	60. 56	49. 63	4. 84	1. 66
Napo	7, 186	91,838	71. 64	52. 29	2. 74	5. 20
Pastaza	2, 215	60, 527	55. 91	46. 22	2. 05	6. 09
Galápagos	2, 553	16, 184	18.78	31.75	2.02	13. 12

Dólar de S/ 5,446.4

Fuente: Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, Ministerio de Economía y Finanzas, Servicio de Rentas Internas, Instituto Geográfico Militar, INEC, cálculos propios

Anexo 10: Mapeo base legal de gobiernos seccionalar

LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones	
1	Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural	82	838	23/XII/87	3%	grados a las localidades espectáculos públicos		Restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos y culturales de Quito	Administra el Instituto Nacional de Patrimonio
				10%	presupuesto del Fondo de Emergencias Nacionales (FONEN)		Inversiones	Transferencia directa a la cuenta especial en BCE	
2	Fondo de Desarrollo Provincial de Bolívar	46	281	22/IX/89	7.5%	11% de las operaciones crédito en moneda nacional	16% Cons. Prov. 12% Guaranda 12% Chimbo 12% Chillanes 12% San Miguel 12% Echeandía 12% Cakma 15% Las Navas	Saneamiento ambiental, alcantarillado y desarrollo urbano	Control anual de la Contraloría General Saldos no comprometidos retornan a la Cuenta Corriente Única Transferencia mensual del presupuesto
3	Asignaciones para Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua por venta energía	47	281	22/IX/89	5%	licitación por venta de energía a las empresas eléctricas de INECEL generadora de central Pauto	- 60% Partes iguales a los Municipios de Azuay, Cañar y Morona. - 40% CREA	100% para infraestructura	INECEL proporciona base de datos al Ministerio de Economía Control anual de la Contraloría General Saldos no comprometidos retornan a la Cuenta Corriente Única
					licitación por venta de energía a las empresas eléctricas de INECEL generadora de central sayamba y Agoyán	- 40% Consejo Provincial de Tungurahua. - 40% partes iguales entre municipios de Tungurahua, excepto el de Ambato. - 20% Municipio de Ambato.	80% ejecución obras 20% forestación y reforestación en la cuenca del río Pauto.	Saneamiento ambiental y caminos vecinales de zonas rurales y programas de forestación y reforestación. 100% para obras de infraestructura Obras de agua potable, canalización, caminos y otras de carácter de infraestructura	
4	FONDORO. Fondo saneamiento ambiental, vialidad y riego de El Oro	57	344	20/XIV/89	10%	Presupuesto de la Autoridad Portuaria Puerto Bolívar	20% Cons. Provincial de El Oro 60% en partes iguales entre municipios 20% Municipios en función de la población.	Municipios sólo para obras de vialidad y saneamiento ambiental Consejos provinciales sólo para riego, drenaje y vialidad en la provincia Contraparte de créditos del BEDE para saneamiento, vialidad, riego y drenaje	Transferencia automática mensual a una cuenta especial en el BCE
				5%	al 1% operaciones moneda nacional				
LEY FONDEPRO	No. 65	R.O. 395	Fecha 14/III/90	Monto % 2%	Fuente ingresos corrientes totales del Presupuesto General del Estado	Criterios 48,75% aporte al capital del BEDE a favor de Cons. Prov. 75% equitativo a Consejos Prov. 25% (Población) 48,75 % Consejos Provinciales Incala: 25% (Población) 75% equitativo 0,50%	Uso Respaldo créditos de desarrollo del BEDE Obras de Desarrollo CONGOPE	Observaciones Cuando las acciones de capital alcancen el 25% se distribuirá a favor de Consejos Provinciales e INGALA. 25% (Población) 75% equitativo	
LEY OJDESEC	No. 72	R.O. 441	Fecha 21/IV/90	Monto % 2% distribuido:	Fuente ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado.	Criterios Municipios Capitales Prov. 25% Quito 25% Guayaquil	Uso	Observaciones Transferencia mensual automática y directa del BCE	

LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones
				-98%		50% Otros municipios equitativo 20% Cons. Prov. e INGA LA distribuido: 60% f(Población) 20% f(Territorio) 20% f(NBI) 75% Municipios distribuido: 60% distribuido a munic.: 60% f(Población) 30% f(NBI) 10% Efic. Adm y est. Fiscal 40% al BEDE 8% Cuenta de reserva de amortizaciones	70% Gasto corriente o de inversión 30% inversiones zona rural Gasto corriente o de inversión Hasta el 50% puede ser fideicomisado Fondo de Inversión Organismos seccionales	Transferencia mensual automática y directa del BCE Autorización MEF Transferencia mensual automática y directa del BCE Requiere autorización del MEF Contraparte nacional créditos o financiamiento complementario para el Programa de Desarrollo Municipal (alcuota semestral) Requiere justificación y acuerdo con MEF Se incrementa de acuerdo IPC
				3.000 millones	Previsión a distribución de los ingresos por producción y exportación de petróleo			
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones
Programa de Vialidad rural de la prov. de Manabí	75	455	11/VI/90	10.000 millones hasta el año 2002 Otras asignaciones presupuestarias	Partida del Presupuesto General del Estado	100% al BEDE para crédito al Consejo Provincial	Programa de Vialidad Rural (Consejo Provincial)	Aprobación obligatoria del BEDE Puede usarse de fideicomisos de créditos internos y externos
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones
Fondo Riego Provincia Cotacachi	93	501	16/VII/90	1.000 millones desde 1991.	Partida del Presupuesto General del Estado		Crédito para riego	Fondo administrado por el BEDE y utilizado por el INERHI
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones
Fondo para sector agropecuario Prov. Chimborazo	115	612	28/VI/91	12.5%	Del 1% del operaciones crédito moneda nacional	30% al Consejo Provincial 20% al Mun. Riobamba 50% equitativo entre cantones restantes	Caminos vecinales, pequeña irrigación y forestación Construcción mercado zonal y saneamiento ambiental Construcción centros de acople en cada cantón, saneamiento ambiental	Se puede utilizar para fideicomisos de créditos internos Se abre una cuenta especial en BCE
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones
Fondo de desarrollo de las provincias de la región amazónica	122	676	3/VI/91	2.50%	Facturación por servicios petroleros a Petroecuador de las empresas nacionales	50% para Consejo Provincial 20% Consejo municipal de la capital de provincia.	Obras de infraestructura urbana y rural de Sucumbios, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Orellana	Petroecuador es agente de relación y deposita en el BCE Obras de infraestructura, saneamiento ambiental y salud vialidad, construcción y equipamiento escolar y comunal rural, turismo
				4.50%	Facturación por servicios petroleros a Petroecuador de las empresas extranjeras	30% equitativo entre Consejos municipales restantes		
	40	S.248	7/VIII/89	US\$ 5 ctvs	Por barril de petróleo que se transporte por el Oleoducto	Equitativo para Napo, Esmeraldas y Sucumbios	50% obras de infraestructura de los Municipios 50% obras de infraestructura de los Consejos Provinciales	Petroecuador depositará en el BCE en cta. especial
	10	30	21/IX/92	US\$ 10 ctvs	Por cada barril de petróleo que se produzca en la Región Amazónica y se comercialice interna o externamente	BEDE repartirá: 30% a Consejos Provinciales 60% a municipios distribuido: 55% equitativo 45% f(población)	80% Proyectos de vialidad y saneamiento ambiental 20% Gasto corriente	Incremento anual de US\$ 0.05 ctvs. anuales hasta alcanzar los US\$ 0.5 Petroecuador depositará en cta. especial en el BEDE

LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones	
						10% Fondo Regional	Instituto ecodesarrollo amazónico (ECORAE) 30% gasto corriente		
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones	
13	Fondo de desarrollo de la provincia de Pichincha	145	899	23/11/92	15%	Del 1% del impuesto a operaciones de crédito en moneda nacional	25% Consejo Provincial 25% Municipio Quito 50% equitativo demás cantones	Estudios, construcción y mejoramiento caminos vecinales y obras de infraestructura en las parroquias urbanas y rurales.	
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones	
14	Fondo de desarrollo de la provincia del Carchi	146	899	23/11/92	15%	Del diferencial cambiario de las transacciones vendidas por el BCE	20% Cons. Provincial 7.5% Tulcán. 4.0% Hospital de Tulcán 2.0% Fed. Deportiva del Carchi 1.5% Casa Cultura Carchi 18.5% Montúfar: 1.5% Hospital de San Gabriel 10% Vialidad e infraestruct. 11% Espejo 1% Hospital el Angel 10% Vialidad e infraestructura 9% Bellvar 9% Mira 7% Huaca	Obra de vialidad e infraestruct. urbana y rural Activid. masificación deporte Actividades culturales	distribución automática anual del BCE
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones	
15	Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central	9/11	27	20/11/97	15%: 4.5% (G. Prov) 10.5% (Mun.)	Ingresos del Presupuesto Gobierno Central con excepción de los provenientes del crédito interno y crédito externo	70% Municipios 30% Cons. Provinc. 2.25% NBI 0.45% Superficie 1.8% Población 1.05% equitativo 4.2% poblac. Cantón total 5.25% NBI cant NBI total	Planes y proyectos de inversión para el desarrollo econ., social y cultural. Solo en casos excepciones podrá utilizarse este fondo por transferencia de competencias. Hasta un 50% para pagar créditos al BEDE	versión autónoma de los cursos sujetos a LOAFYC 1987: 3%; 1988: 7%; 1989: 1%; y 2000: 10% 8% puede ser fideicomisado
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones	
16	Sustitutiva de la ley que crea el Fondo de Vialidad Provincial de Loja Fondotal	92	335	9/VI/98	100%	Impuesto del 1% a la compra-venta de vehículos usados	70% Municipios equitativo 30% Cons. Provincial	Obras vialidad, equipo caminero y fideicomiso	
LEY	No.	R.O.	Fecha	Monto / %	Fuente	Criterios	Uso	Observaciones	
17	Ley de Creación de Corpecuador	120	S-378	7/VII/98	100% 25% 10% 0.70%	Préstamos servidos por el Estado Peaje vías rehabilitadas Renta líquida anual Fondo Solidaridad Donaciones subvenciones Participación Estado por incremento de exportaciones petroleras Exportaciones banano Préstamos a nombre Corpecuador Asignaciones presupuestarias	Rehabilitación zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño Inversión proporcional al daño por Fenómeno El Niño.	Deducible el 10% impuesto a renta causado Exclusión caminos vecinales cargo Consejos Provinciales Municipios y carreteras concesionadas.	

BIBLIOGRAFÍA

Aghón, Gabriel, Descentralización Fiscal: Marco Conceptual, serie política fiscal #44, Santiago, 1993

Albornoz G., Vicente, Gobierno Central. Autonomías y Finanzas Provinciales, Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES, Quito, junio de 2000

Arias Palacios, Hugo, Normas Básicas de Presentación de Trabajos Universitarios, Monografía y Tesis de Grado, ICHE, 1997

Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina tras una Década de Reformas, Washington, septiembre de 1997

Cámara de Comercio de Quito, Descentralización y Desarrollo, Quito, diciembre de 1999

Carrión M., Fernando, "La constitución de un Estado descentralizado", Ecuador Debate, Centro Andino de Acción Popular CAAP, Quito, agosto de 1998, número 44

Círculo de Lectores, Gran Enciclopedia Ilustrada Círculo, Plaza & Janés, Barcelona, 1984

CONAM, Memoria del Foro: Experiencias Internacionales sobre Descentralización y Autonomías, Manta, abril y mayo de 1999

De La Cruz, Rafael, La revolución federal de las finanzas públicas, Fundación Escuela de Gerencia Social FEGS, Caracas, 1998

Díaz, Jairo y Sánchez, Fabio, Macroeconomía de la Descentralización, Colombia, septiembre de 1994

Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, Proforma del Presupuesto del Gobierno Central 2001, Quito, 1999

Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1999, Washington, 2000

Guzmán C., Marco A., Realidad Nacional. Descentralización y Autonomías, Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES, Quito, marzo 2000

Hernández Terán, Miguel, Descentralización. De la Teoría a la Ley Especial de Descentralización, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil, 1998

Hurtado Larrea, Oswaldo, El Poder Político en el Ecuador, novena edición, Quito, 1993

ILADES / Georgetown University, Descentralización de las Finanzas Públicas, Santiago, julio de 1991

INEC, Compendio de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la Población Ecuatoriana (Mapa de la Pobreza), Guayaquil, 1995

Kelly, Janet, Servicios Públicos. Clave para el bienestar, Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA, Caracas, 1996

Oates, Wallace E., Federalismo Fiscal, Madrid, 1997

Ojeda Segovia, Lautaro, Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador, Ediciones Abya – Yala, Quito, 1998

Larrea Santos, Ramiro, Elementos de Derecho Político, diciembre de 1992

Pareja Diezcanseco, Alfredo, Ecuador, Historia de la República, Editorial El Conejo, Quito, 1986

Rezk, Ernesto, Aspectos Macroeconómicos Vinculados, con el Federalismo y la Descentralización, Instituto de Economía y Finanzas, Córdova, 1997

Ruflán Lizana, Dolores María, El financiamiento en los procesos de descentralización, Santiago, 1983

Secretaría Técnica del Frente Social, Pobreza y Capital Humano en el Ecuador, Quito, 1997

Shom, Parthasarathi, Federalismo Fiscal, Ingresos, Gastos y Gestión Macroeconómica, serie política fiscal #64, CEPAL, Santiago, 1995

Stiglitz, Joseph E., La Economía del Sector Público, segunda edición

Torres, Gerver, Entre la realidad y la utopía. ¿Qué debe hacer el Estado?, Ediciones IESA, Caracas, 1996

Varios autores, Descentralización y Gobiernos Municipales, CORDES y Banco del Estado, octubre de 1993

Véliz, Claudio, The Centralist Tradition of America Latina, Princeton University Press, 1980