

# **Escuela Superior Politécnica del Litoral**

Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas

## **TESIS DE GRADO**

Previa a la obtención del Título de

### **ECONOMISTA CON MENCIÓN EN GESTIÓN EMPRESARIAL**

**TEMA:  
ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA DISTRIBUCIÓN  
FISCAL EN ECUADOR**

**Elaborada por:  
Carlos Antonio Calderón Cobo  
Susana Nataly Manjarrés Quezada**

**Director de Tesis:  
Dr. Hugo Arias Palacios**

Guayaquil - Ecuador

## **Agradecimiento**

Al Dr. Hugo Arias Palacios, Director de nuestra tesis, guardamos especial gratitud por dedicarnos parte de su tiempo libre y apoyarnos en todo momento, ya que sin su ayuda el camino habría sido más complejo.

Al Econ. Luis Rosero y al Dr. Diego Mancheno, asesores de nuestro trabajo, por sus acertadas observaciones.

A la Escuela Superior Politécnica del Litoral y el Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas, particularmente al Ing. Omar Maluk mentor de la carrera.

A cada una de las personas que forman parte del personal administrativo del instituto, para quienes guardamos un profundo cariño.

A Lázaro y Marlon.

## **Dedicatoria**

A mi familia: Félix, Débora y Alexander; mi razón de ser.

Susana Manjarrés.

## **Dedicatoria**

Esta tesis la dedico a mi adorada familia: Carlos, Mercedes, Carla y Kathy, quienes me ofrecieron su apoyo constante e incondicional de principio a fin y una dedicatoria especial a Mabel, quien siempre estuvo a mi lado.

Carlos Calderón

## **Tribunal de Graduación**

---

Ing. Washington Martínez  
**Director(e) Instituto de Ciencias  
Humanísticas y Económicas**

---

Dr. Hugo Arias Palacios  
**Director de Tesis**

---

Econ. Luis Rosero  
**Vocal Principal**

---

Econ. Leonardo Estrada  
**Vocal Principal**

## **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.

-----  
Carlos A. Calderón

-----  
Susana N. Manjarrés

# INDICE

## RESUMEN

## INTRODUCCION

### Capítulo I:

#### **Situación Socioeconómica del Ecuador, Fallas del Mercado y Rol del Estado**

1.	Situación Socioeconómica del Ecuador	1
1.1	Producción	3
1.2	Distribución del Ingreso	9
1.3	Desempleo y Subempleo	12
1.3.1	Desempleo	12
1.3.2	Subempleo	15
1.4	Pobreza	17
1.4.1	Educación	19
1.4.2	Salud	21
1.4.3	Vivienda	22

1.5	El Estado, su rol y las fallas del mercado	23
1.5.1	Eficiencia de los mercados	23
1.5.1.1	Teorema de Pareto	24
1.5.1.2	Análisis de Pareto en una Economía de Competencia	26
1.5.1.3	Eficiencia de Pareto y Distribución de la Renta	28
1.5.2	Rol del Estado	31
1.5.2.1	Fallas de los Mercados Competitivos	31
1.5.3	Funciones del Estado	35

## **Capítulo II:**

### **Teoría sobre la Descentralización Fiscal**

2.	Descentralización Fiscal	45
2.1	Modelos para implementar la descentralización	50
2.1.1	Modelo Principal – Agente	50
2.1.1.1	Las Transferencias Gubernamentales	51
2.1.2	Modelo de Elección Pública	55
2.2	Medición del Grado de Descentralización Fiscal	56
2.3	Beneficios y problemas de la descentralización fiscal	63



2.3.1	Beneficios	63
2.3.2	Problemas	64

### **Capítulo III:**

## **Sistema Vigente de Transferencias en el Ecuador**

3.1	Estructura del Estado Ecuatoriano, Régimen Municipal y Provincial vigente	66
3.1.1	Estructura del Estado Ecuatoriano	66
3.1.2	Régimen Municipal Vigente	72
3.1.3	Régimen Provincial Vigente	74
3.2	El Proceso de Centralización y Descentralización en el Ecuador	77
3.2.1	La Centralización en el Ecuador	77
3.2.2	El Proceso de Descentralización en el Ecuador	81
3.3	Análisis de las Transferencias del Presupuesto General del Estado hacia los Municipios y Provincias en el Ecuador	82
3.3.1	Estructura de Ingresos y Gastos del Presupuesto	

	de los Gobiernos Seccionales	83
3.3.2	Análisis de las Traslferencias ( 1992-1996)	85
3.3.3	Sistema Vigente de Traslferencias (1997 - 1998)	92

## **Capítulo IV:**

### **Propuesta de Administración Fiscal Descentralizada para Ecuador**

4.1	Propuestas de descentralización	106
4.1.1	Propuesta de Autonomía de Manabí	107
4.1.2	Propuesta de Autonomía de Fuerza Ecuador	110
4.1.3	Propuesta indígena	113
4.1.4	Propuesta del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)	114
4.1.5	OTRAS PROPUESTAS	118
4.2	Iniciativas de descentralización - La Experiencia de Tena	121
4.3	Nuestra propuesta: La reestructuración del Estado	123
4.3.1	Respecto de las funciones de cada nivel de Gobierno	126
4.3.2	De la descentralización de los recursos económicos	132

## **CAPITULO V:**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

5.1	Conclusiones	139
5.2	Recomendaciones	141

## **ANEXOS**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **Resumen**

Dentro del marco de modernización del Estado Ecuatoriano, uno de los puntos más importantes que se destaca es la descentralización, llámese esta administrativa o fiscal, que apunte a una mayor eficiencia en la provisión de los bienes públicos y específicamente en procurar el bienestar de los ciudadanos.

En vista de esta realidad, el contenido de este trabajo apunta a aclarar algunos conceptos referentes al proceso de descentralización, presentando inicialmente un breve análisis socioeconómico del país, en el cual se describen los principales problemas económicos y sociales que se agravan cada día, tales como la pobreza, el desempleo, subempleo, insalubridad, desnutrición, entre otros.

Las fallas del mercado y la justificación para la intervención del Estado son el antecedente para plantear la teoría sobre la descentralización fiscal, la cual analiza la posibilidad de transferir facultades a los gobiernos seccionales para que actúen como recaudadores y ejecutores del gasto público.

Dentro del marco de la descentralización fiscal, analizamos las transferencias de recursos fiscales que se realizaron del Gobierno Central hacia los Municipios y Provincias desde 1992 hasta 1998, lo que nos permitió concluir que un estado descentralizado es la mejor alternativa que tiene el país, considerando como una de sus grandes ventajas, la cercanía de los ciudadanos con sus gobernantes.

## INTRODUCCION

Las deficiencias del mercado no han permitido en el Ecuador una distribución equitativa del ingreso ni tampoco una distribución eficiente de los recursos. El alto porcentaje de las familias que viven bajo el umbral de la pobreza y la sobreexplotación de los recursos, en unos casos, y de las subutilización de los mismos, en otros, a lo largo de la historia del Ecuador; es prueba fehaciente de esta situación.

Frente a esta realidad el estado tiene la responsabilidad de corregir esta falla de mercado mejorando la distribución del ingreso y promoviendo una mejor asignación de recursos a través de la administración fiscal.

Sin embargo, tampoco el estado ha logrado resolver este problema de distribución y eficiencia. El sistema de administración centralizada de los recursos fiscales constituye entre otros factores una de las causas que ha impedido un amplio desarrollo regional y social que sea más equitativo y dinámico.

Dada la importancia del tema queremos emprender en esta tesis el análisis económico de la distribución fiscal en el Ecuador confrontando el sistema centralizado con las posibles ventajas de un sistema de administración fiscal descentralizado. Dada la amplitud del tema, limitaremos nuestro análisis

específicamente a la distribución de ingresos fiscales del presupuesto general del estado hacia los entes autónomos siendo estos municipios y provincias.

En razón de que el estado ecuatoriano se encuentra en proceso de modernización, el estudio propuesto en esta tesis es muy oportuno y esperamos que contribuya al proceso de descentralización del Ecuador sobre la base de sólidos argumentos económicos y sociales.

Iniciamos el primer capítulo con una descripción de la situación socioeconómica del país, para posteriormente analizar las fallas del mercado y cuál es el rol que debe cumplir el Estado.

En el capítulo siguiente resumimos un poco la teoría que está detrás de los procesos de descentralización, los pro y los contras de éste y cuáles son las funciones que deben quedar en manos del Gobierno Central.

El tercer capítulo constituye la parte esencial de nuestro trabajo, ya que en él exponemos las cifras que corroboran la necesidad de descentralizar las rentas del Estado. Cifras que son manejadas con sumo recelo y que hemos obtenido con mucha dificultad. Los datos son contundentes.

Finalmente, nuestra tesis concluye con una breve propuesta en la que hacemos planteamientos generales sobre la base de experiencias de otros países, en los

cuales el proceso de descentralización está en marcha y ha dado óptimos resultados. Además, presentamos las correspondientes conclusiones obtenidas de nuestra investigación.

## **Capítulo I :**

# **Situación Socioeconómica del Ecuador, Fallas del Mercado y Rol del Estado**

Antes de entrar en el análisis de la distribución fiscal, presentaremos en este capítulo de manera resumida los principales problemas relacionados con la producción y distribución del ingreso, las fallas inherentes al sistema de mercado de nuestra economía y la justificación de la intervención del Estado.

### **1. Situación Socioeconómica del Ecuador**

Es notorio para todos los ecuatorianos que por efectos del subdesarrollo permanente, la crisis prolongada y la inestabilidad política, los ajustes económicos y la falta de acciones coherentes, los problemas económicos y sociales se agravan cada día y de allí el aumento de la pobreza, el desempleo, subempleo, insalubridad, desnutrición, déficit de servicios básicos.

Uno de los hechos más graves que ha vivido nuestro país a lo largo de los años es la elevada concentración del ingreso en un pequeño porcentaje de la población total.



Los problemas en el campo de la salud, la educación y la seguridad social crecen incesantemente. La dotación de servicios públicos es de mala calidad e insuficiente. Los salarios son muy bajos y no permiten cubrir las necesidades básicas. La inseguridad ciudadana crece al mismo ritmo que la expansión acelerada de la delincuencia. No hay recursos para emprender de forma sostenida programas sociales.

La situación se agravó más con la presencia del Fenómeno del Niño en 1995, que atacó duramente casi la totalidad de la Costa y buena parte de la Sierra, causó una parálisis parcial a la economía del país ya que las principales vías de acceso a los poblados y ciudades así como las vías secundarias fueron destruidas, se dificultó el normal desenvolvimiento del comercio entre regiones, todo esto sumado a las incontables pérdidas de cientos de hectáreas de plantaciones que generan ingresos a miles de ciudadanos y por otro lado millones de dólares en pérdidas para el Estado. A esto también hay que agregarle además los elevados índices de inflación, que para finales de 1999 registró un 60%, siendo ésta la más alta durante los últimos cinco años según fuentes del Banco Central del Ecuador.

A continuación se presenta un breve resumen de la situación socioeconómica del país. Para tener una idea más clara de la realidad que vive el Ecuador, hemos tomado como referencia algunas de las principales variables como son: producción, distribución del ingreso, desempleo, pobreza, salud y educación.

## **1.1 Producción**

Uno de los graves problemas que ha atravesado el Ecuador durante las últimas décadas es su bajo nivel de producción, presentamos una breve descripción de la evolución económica del país los últimos 30 años y para ello hacemos la siguiente división:

- El Boom petrolero
- La Década perdida
- La Década de los 90

### **El Boom Petrolero <sup>1</sup>**

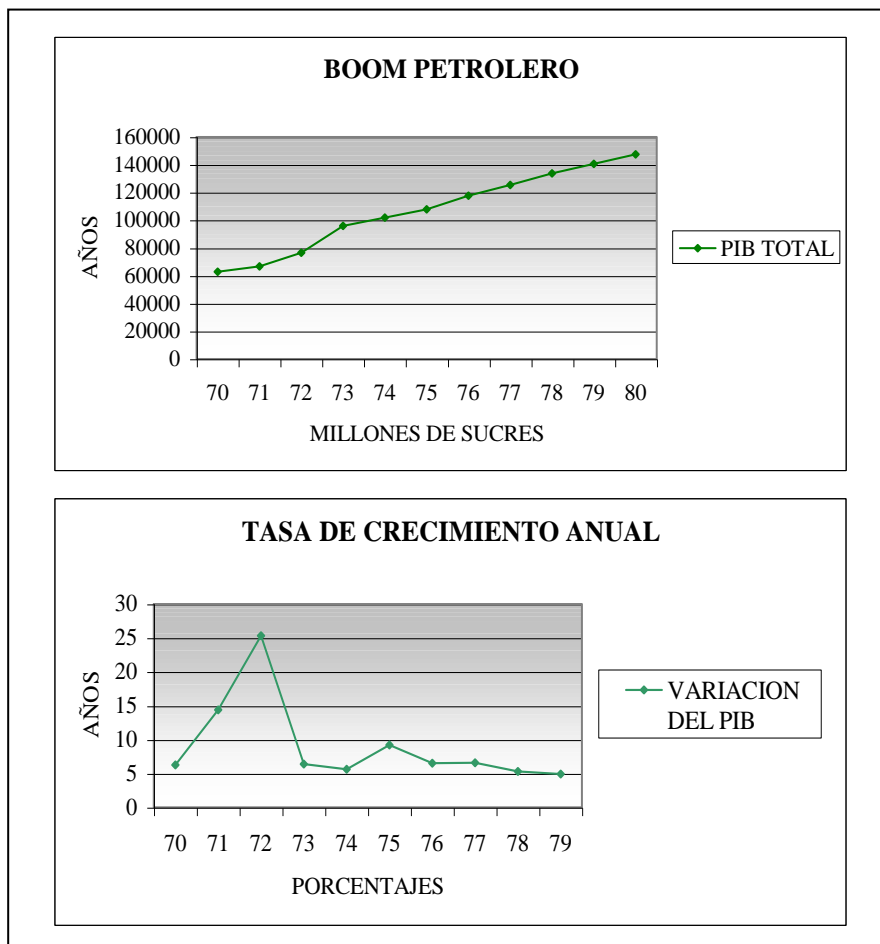
La explotación bananera, dinamizada a partir de 1950, permitió al Ecuador comenzar el proceso de industrialización orientado hacia la sustitución de importaciones de bienes de consumo e intermedios inspirado en la Escuela Estructuralista; línea de pensamiento de la CEPAL. El modelo de desarrollo adoptado por el estado ecuatoriano a partir de 1964 fue el fiel reflejo de las recomendaciones de la CEPAL.

---

<sup>1</sup> Ec. Rafael Correa. "El reto del desarrollo". Pg. # 4

El proceso de industrialización se intensificó desde 1972, cuando el país inició su explotación petrolera, lo cual permitió generar ahorro interno al crecer la economía a tasas sin precedentes de 14.4% a 25.3% para los años 1972 y 1973 respectivamente, al conjugarse la exportación petrolera con el alza del precio en los mercados internacionales. En el período 70–80, la economía ecuatoriana tiene una tasa de crecimiento promedio anual cercana al 9% y la población creció en un 2.9%, lo que permitió un incremento acumulado del producto per cápita del 75%. En el gráfico 1 observamos como evolucionó el PIB en este periodo.

**Gráfico 1**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
 Elaboración: Autores de la Tesis

## **La Década perdida<sup>2</sup>**

A inicios de la década de los 80, la dramática caída de los precios del petróleo en el mercado internacional reduce sustancialmente esta fuente de dinamización de la economía, y luego en 1982 toda Latinoamérica sufre la elevación indiscriminada de las tasas de interés de su deuda externa y simultáneamente el cese de los créditos externos.

Esta situación produjo no sólo la eliminación del ahorro necesario para nuestro crecimiento, sino que también se dieron transferencias de recursos hacia el primer mundo, lo que se tradujo en el deterioro de los términos de intercambio al caer el valor de las exportaciones petroleras e incrementarse el precio de las importaciones.

Hubieron severas crisis fiscales y del sector externo de la economía, estos factores trajeron como consecuencia los llamados “programas de estabilización” que buscaban recuperar el equilibrio macroeconómico. Así la economía ecuatoriana que en el período de los años 70 se vio beneficiada por un aumento espectacular de la producción, exportación y precios internacionales del banano, comenzó un proceso de profundo deterioro que se vio agravado por shocks internos tales como: el duro invierno de 1983 que destruyó gran parte de la producción

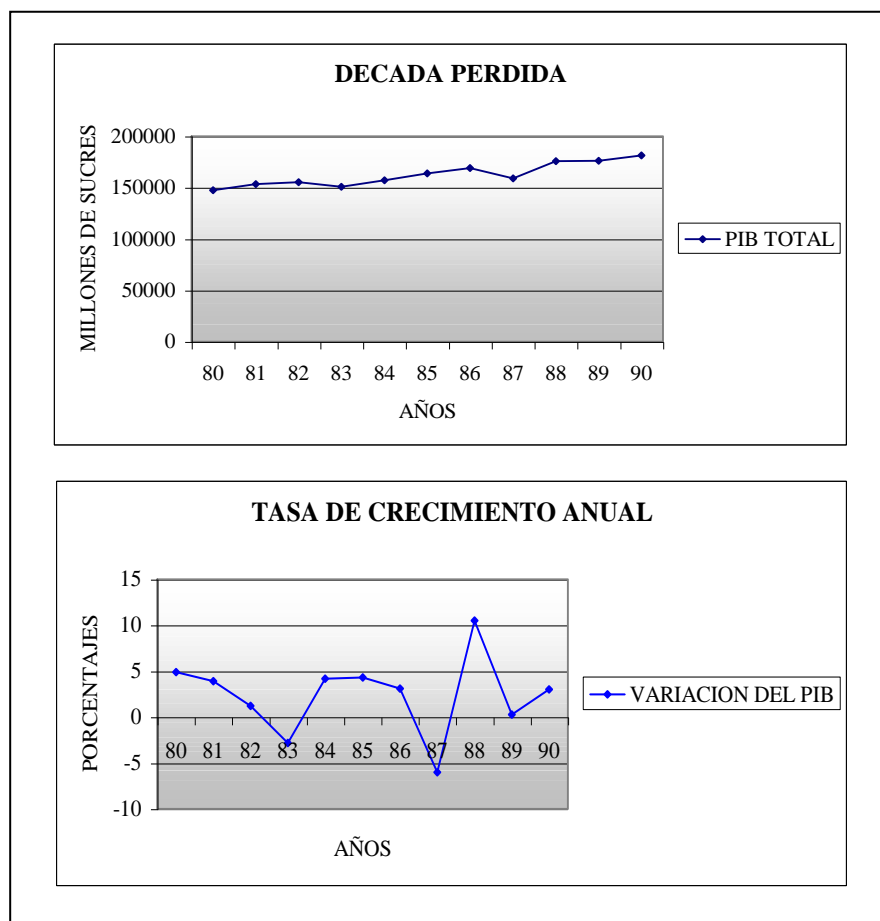
---

<sup>2</sup> André A. Horfman. “Ecuador: desarrollo económico en el siglo 20”. Pg. # 144

agrícola y el terremoto de 1987 que afectó al oleoducto ecuatoriano y con ello las exportaciones petroleras.

En 1988 la producción se recuperó con la reparación del oleoducto transecuatoriano y alcanzó niveles de crecimiento del 10.5%, el pico más alto de crecimiento que se ve en el gráfico 2.

**Gráfico 2**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración: Autores de la Tesis

## **La década de los 90**

A partir de esta década se comienza a introducir un nuevo paradigma, el neoliberalismo, en donde se expone que la crisis del estado se debe al excesivo intervencionismo del estado en la economía, por lo que se fomenta la liberalización e internacionalización de la economía.

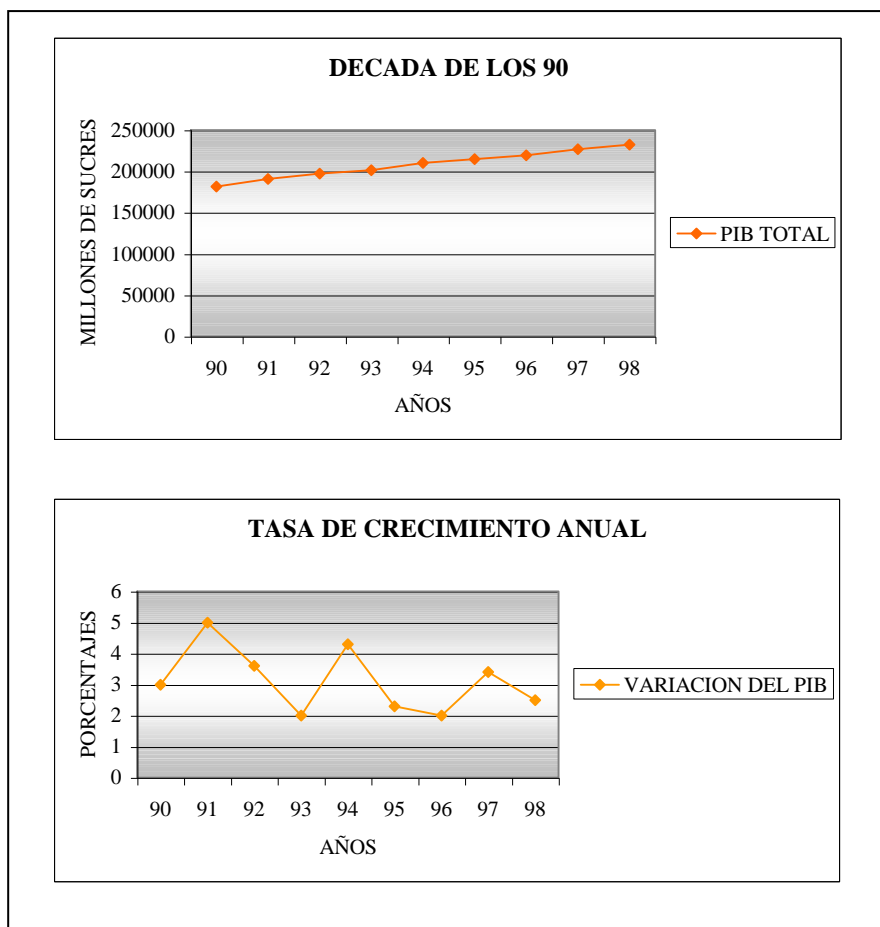
La liberalización se entiende como la disminución del rol del estado en la economía y la libre actuación de los mercados como el mejor mecanismo de asignación de recursos y la internacionalización es insertarse en el mercado mundial, donde el comercio internacional sobre la base de los principios de competencia, ventajas comparativas y economías de escala, podrá hacer los ajustes necesarios para que el país alcance mayor eficiencia en cuanto a producción y mejor nivel de bienestar en cuanto a consumo.

A pesar de los esfuerzos por estabilizar la economía, el crecimiento de la actividad productiva ha sido muy inestable (ver gráfico 3) y luego de estar en 4.3% en el año 1994 tuvo un gran descenso en 1995 por efectos de la guerra con Perú y los conflictos internos que sufrió el país en esa época. En 1997 el PIB se incrementó en 3.4% para terminar en 1998 con un crecimiento de 2.5%.

La producción nacional en la actualidad está creciendo a un ritmo menor que la población y como consecuencia de ello no se está generando los ingresos

necesarios para cubrir las más básicas necesidades. Se destina un bajo presupuesto a gastos sociales, sobre todo en educación y salud, que tienen un gran efecto redistribuidor del ingreso siendo la distribución del ingreso otro de los problemas que agobian a nuestro país.

**Gráfico 3**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración: Autores de la Tesis

## 1.2 Distribución del Ingreso

La crisis económica que ha llevado al país a un bajo índice de producción y las políticas de estabilización económica que buscan solucionar los problemas han generado un proceso de aguda concentración de la riqueza y el ingreso.<sup>3</sup>

La gran desigualdad social, que existe en el Ecuador, es una frustrante característica del bajo desarrollo económico que tiene el país.

Podemos apreciar la concentración del ingreso, en la participación de los asalariados en el producto interno bruto, esto lo verificamos en el cuadro 1.

Al observarlo, es evidente como las remuneraciones o salarios de los empleados han perdido importancia con relación al excedente bruto de explotación a lo largo de los años.

De este modo, mientras los ingresos salariales alcanzan su máximo histórico en 1980, logrando obtener alrededor de un tercio de la nueva riqueza generada por el país; durante la década perdida, la disminución del porcentaje de participación es indiscutible. En 1995 llegó a un 15% del total de ingreso generado en el Ecuador.

---

<sup>3</sup> Eduardo Santos. "La pobreza en el Ecuador". Pg. # 124



## CUADRO 1

### Distribución del PIB entre Remuneración de los Empleados y Excedente Bruto de Explotación

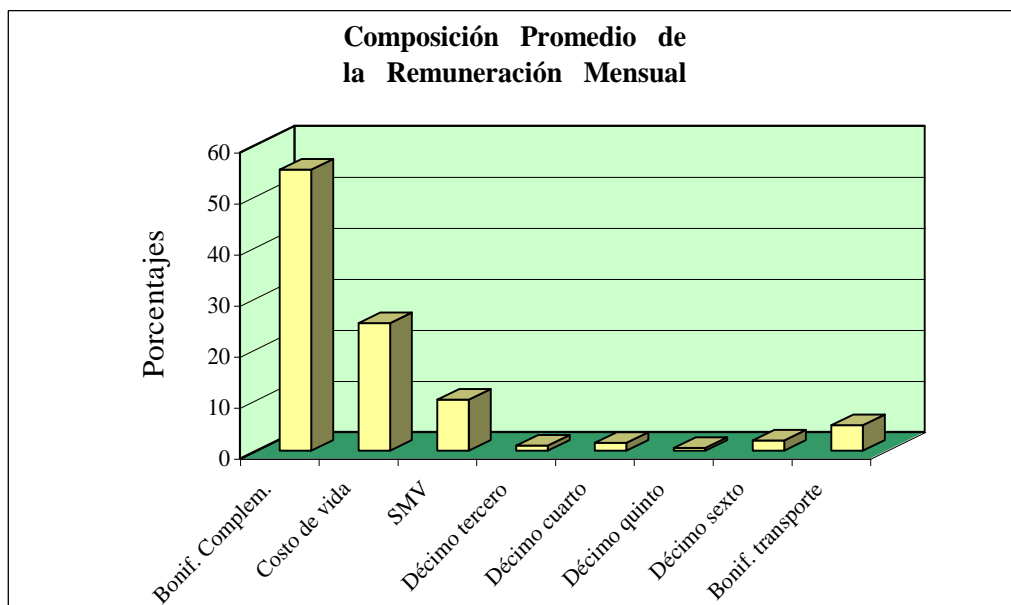
Años	Remuneración de los empleados		Excedente bruto de explotación	
	Sucres	Porcentajes	Sucres	Porcentajes
1970	10,764	30.74	20,489	58.50
1971	12,672	31.64	22,769	56.80
1972	14,086	30.06	27,274	58.20
1973	17,188	27.60	37,314	59.90
1974	24,044	25.90	58,325	62.87
1975	32,047	29.74	64,953	60.28
1976	40,635	30.57	81,727	61.48
1977	47,450	28.50	105,499	63.40
1978	54,331	28.40	120,533	62.90
1979	65,143	27.80	149,744	64.00
1980	93,662	31.90	175,287	59.80
1981	105,275	30.20	210,755	60.40
1982	120,017	28.89	259,967	62.50
1983	135,761	24.23	377,847	67.40
1984	179,524	22.00	565,415	69.00
1985	232,075	20.00	749,486	66.00
1986	301,524	21.00	925,255	67.00
1987	401,081	22.35	1,188,886	66.25
1988	549,814	18.20	2,113,116	69.90
1989	786,651	15.20	3,689,881	71.36
1990	1,114,972	13.60	5,955,877	72.59
1991	1,566,179	12.70	9,287,120	75.50
1992	2,460,685	12.67	14,645,168	75.40
1993	3,967,884	14.45	20,212,349	73.60
1994	5,331,798	14.60	27,242,644	74.68
1995	6,925,482	15.05	33,334,257	72.45

Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales del Ecuador  
Elaboración: Autores de la tesis

El SMV (salario mínimo vital) puede darnos otra clara muestra de cómo se encuentra mal distribuida la riqueza de los ecuatorianos. Este, como componente del ingreso personal representa apenas el 11% de la remuneración anual. Los

rubros más relevantes en la estructura salarial son la “compensación por el costo de la vida” y la “bonificación complementaria”, ya que juntos representan cerca del 80% del pago total como se observa en el gráfico 4.

**GRAFICO 4**



Fuente: BCE, INEC  
Elaboración: Autores de la Tesis

A diciembre de 1997 el ingreso mensual percibido por una familia típica que ganase el salario mínimo vital fue de S/. 1.022.400 (1.6 miembros que contribuyen al ingreso familiar y un salario mensual promedio de S/. 639.000), mientras que el costo de la canasta familiar básica era de S/. 1.730.600. En consecuencia, la remuneración mensual cubre apenas el 59% de las necesidades básicas.

## CUADRO 2

### Distribución de ingresos de la PEA

<i>En sucres</i>	<i>Porcentaje de la PEA</i>
Menos de 100.000	2.4%
200.000	7.0%
300.000	10.0%
400.000	10.0%
500.000	11.0%
600.000	8.5%
Más de 600.000	51%

Fuente: Banco Central del Ecuador, INEC  
Elaboración: Autores de la Tesis

Cabe recalcar entonces, que el modelo tradicional ha provocado la concentración de la riqueza y esto se ha agudizado con la crisis que atraviesa el país, el peso de esta crisis es absorbido por los sectores más pobres de la población, que aumentan en número y en su participación en la población total.

### 1.3 Desempleo y Subempleo

#### 1.3.1 Desempleo

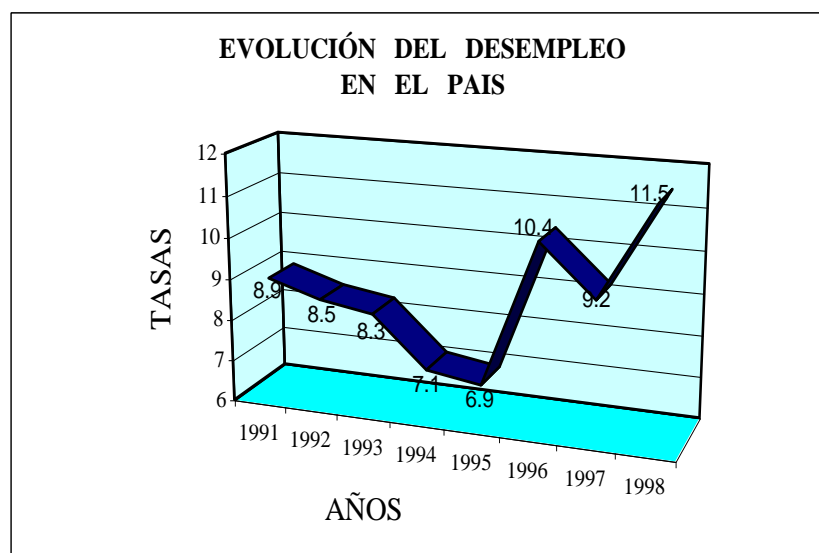
El crecimiento de la producción a tasas menores que el incremento de la población, la escasez de fuentes de trabajo, la divergencia que existe entre la formación del recurso humano y los requerimientos del

sector productivo son factores básicos que dan como resultado el problema del desempleo y subempleo en países como el nuestro, cuestión que es demostrada por las cifras.

A nivel nacional el desempleo alcanzó el 12% en el año de 1998, experimentando una variación del 25% con respecto a 1997, año durante el cual el desempleo alcanzó un porcentaje de 9.2%, de esto la región más afectada es la costa que presenta los más altos porcentajes.

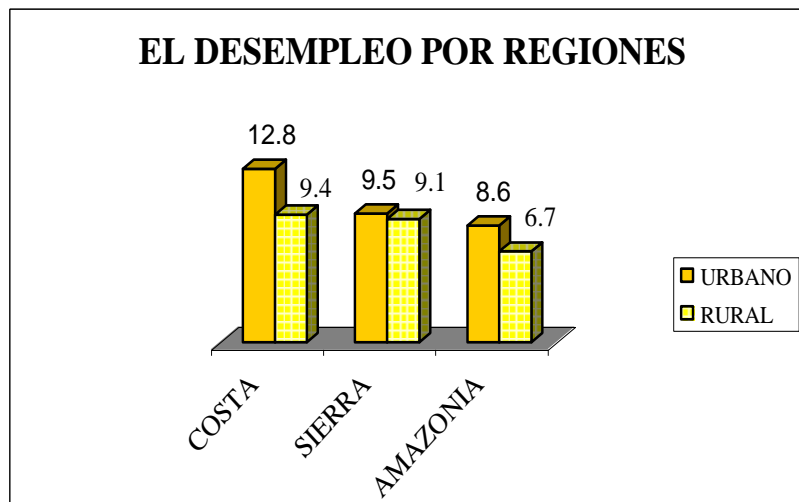
En términos absolutos existen 409.281 desocupados en el área urbana del país según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo realizada por el INEC en noviembre de 1998.

**GRAFICO 5**



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, desempleo y subempleo 1998  
Elaboración: Autores de la tesis

**GRAFICO 6**



Fuente: INEC, Encuesta de Empleo, desempleo y subempleo 1998  
Elaboración: Autores de la tesis

La población económicamente activa ha sufrido un constante crecimiento a lo largo de los últimos años, el mismo que responde a la crisis económica que afecta al Ecuador; por lo que cada vez un mayor número de personas ingresan o buscan ingresar a la actividad económica. Así para 1997 la tasa de participación global (población económicamente activa para población económica total) fue del 56.6% mientras que para 1998 fue de 58.4% según la última encuesta realizada por el INEC.

De esto puede decirse que la desocupación se incrementa por dos vías, la escasa demanda de empleo que refleja la baja capacidad del mercado para generar fuentes de trabajo y el crecimiento de la población en edad de trabajar.

### 1.3.2 Subempleo

Para medir el subempleo, hay metodologías que lo relacionan con el tipo de trabajo y con el ingreso salarial.

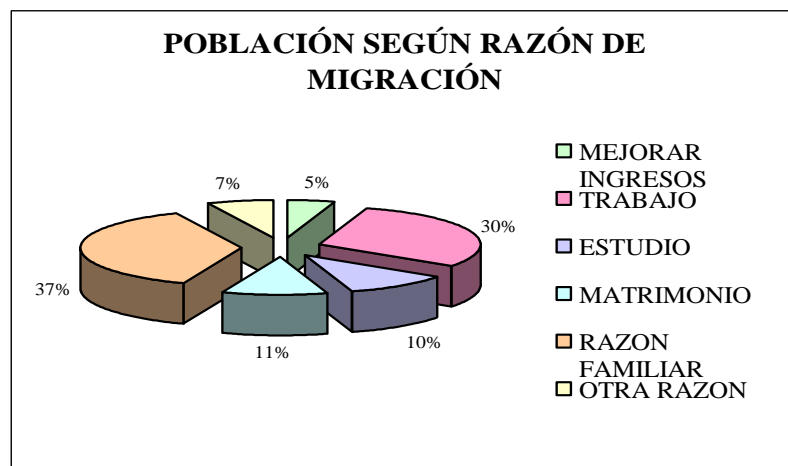
Se dice que una persona se encuentra desempleada cuando tiene ingresos inferiores a la remuneración básica por actividades poco productivas o mal pagadas. Este puede dividirse en:

- a) Subempleo Visible: Aquellos ocupados que involuntariamente trabajaron menos de 40 horas a la semana.
- b) Subempleo Invisible: Aquellos que trabajaron 40 horas o más y que tenían ingresos inferiores al mínimo legal para su sector u ocupación, incluyendo compensaciones adicionales. El subempleo que lo constituye el sector informal aparece como una alternativa a la insuficiente demanda laboral. En el sector rural durante los años del boom petrolero, la limitada creación de empleos y la concentración en la tenencia de tierra condujeron a una situación de estancamiento del empleo rural, generando la intensificación de los flujos migratorios del campo hacia la ciudad.

En Ecuador las migraciones se dan frecuentemente desde pequeñas poblaciones y tienen como motivo fundamental las “razones familiares” con un 37.5%, o sea el

traslado de la familia por la decisión de migrar del jefe de familia, las razones económicas como “trabajo” y “mejorar ingresos” son el 34.8% y el estudio 10%.

**GRAFICO 7**



Fuente: INEC  
Elaboración: Autores de la Tesis

En nuestro país el sector informal representa mas allá de la tercera parte de la población económicamente activa del país, así en el año de 1998 la tasa fue de 42% como lo establece el INEC.

Para que éste sector sea absorbido deberá ampliarse el empleo en actividades formales e incrementarse la producción del país en una proporción mayor de la fuerza de trabajo lo que a su vez se traducirá en mejoras salariales que irán en beneficio de los más pobres.

De este análisis se desprende que el mercado laboral ecuatoriano resulta incapaz de responder al incremento de la mano de obra, lo que se traduce entonces en desempleo y subempleo. El subempleo se presenta como una alternativa ante la falta de generación de empleos en el sector formal de la economía. Es claro que ambos problemas afectan principalmente a los hogares más numerosos y de bajos ingresos agudizando de este modo la pobreza.

## **1.4 Pobreza**

El incremento del desempleo y subempleo especialmente en los hogares de más bajos ingresos, la concentración de la riqueza junto al incremento del costo de la vida como consecuencia de la crisis económica y el alarmante crecimiento demográfico que soporta el país desde hace muchos años, ha traído como secuela altísimos niveles de pobreza en el Ecuador.

Según la información proporcionada por el INEC se conoce que:

1. El 42.18% de los hogares ecuatorianos no tienen ingresos totales suficientes para cubrir el costo de un Canasta Básica de Alimentos que es de S/. 991.403.



2. El 18.59% de los hogares ecuatorianos no tienen ingresos totales suficientes para cubrir el costo de la Canasta Básica de Alimentos de Pobreza que es de S/. 503.631.

Los bajos ingresos que tienen los hogares que no logran cubrir la Canasta Básica de alimentos y esto trae como consecuencia las altas tasas de desnutrición, mortalidad infantil, marcada baja calidad de vida de la población, analfabetismo, delincuencia, proliferación de mendigos en las calles, etc.

En el Ecuador la población que vive en la pobreza constituye el 62.49%, el 80% de la población indígena es pobre.

En el campo, una de cada dos personas es pobre; mientras que en la ciudad una de cada cuatro lo es. La población en indigencia alcanza el 22.6% según la Agenda para el Desarrollo Ecuador siglo XXI publicada por el gobierno y UNICEF.

En 1998 el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo clasificó al Ecuador en la posición 73 en lo que se refiere al deterioro de la calidad de vida, comparando esto con 1996 por ejemplo hemos descendido 9 puestos.

Las cifras que a continuación presentamos nos muestran de manera objetiva cuál es la situación real de miseria y pobreza que existen en nuestro país mediante indicadores como la educación y la salud entre otros.

### 1.4.1 Educación

La educación es un factor clave para mejorar las condiciones de vida precarias de la mayoría de los ecuatorianos, sin embargo la situación educativa en nuestro país no es de la mejor calidad.

**CUADRO 3**

• <b>ANALFABETISMO:</b> 14%
• <b>POBLACION ESTUDIANTIL:</b> 2'952.503
• <b>TASA NETA DE ESCOLARIZACION:</b> 94% En el campo, el nivel de educación del jefe del hogar llega a 3 años de escolarización. Los estudiantes entre 9 y 10 años que asisten al cuarto grado Comprenden solamente el 50% de lo que leen
• <b>PROFESORES:</b> 162.273
• <b>PLANTELES:</b> 24.627 unidades
• <b>PLANTELES UNIDOCENTES:</b> 34.6%
• <b>DESERCION:</b> 5% en los niños de entre 7 y 10 años. 385.000 infantes no estudian y están incorporados a la PEA

Fuentes: Unicef y Ministerio de Educación  
Elaboración: Autores de la Tesis

La educación pública es crítica ya que la totalidad del gasto público se destina a remuneraciones y otros componentes del consumo; los métodos y procedimientos educativos son obsoletos e inadecuados. A la pobre calidad de enseñanza se suma la falta de una eficiente reforma curricular y organizativa de la instrucción pública que afecta principalmente a la educación superior y forma capital humano con severas deficiencias.

El analfabetismo sigue siendo un grave problema en el Ecuador pese a que han sido múltiples los esfuerzos por reducirlo. De cada cien ecuatorianos 14 no saben leer ni escribir. Esto se agrava en el campo, ya que allí el porcentaje es tres veces mayor que en las ciudades.

En el total nacional, la población que alcanza solamente el nivel de instrucción primario es el 52%, secundario el 30% y superior el 9%, así mismo el 9% de la población total no tiene ningún nivel de instrucción formal o sólo han accedido a la educación básica según datos proporcionados por el INEC.

En 1998 se calculó que 810.000 niños de entre 10 y 17 años, se han incorporado a la PEA ya que deben contribuir al ingreso de sus hogares; de estos niños, según Unicef, seis de cada diez se localizan en el área rural.

## 1.4.2 Salud

Otro drama de la sociedad ecuatoriana lo constituyen los servicios básicos de salud que son deficientes y no cubren todas las necesidades. La cobertura actual de este servicio apenas llega al 40% de la población total. El acceso de la población a los controles de prevención de enfermedades es muy limitado, en el área rural este es de 2% y en el área urbana es del 6%.

La mortalidad tanto infantil como materna es muy alta y tiene su raíz en la poca o ninguna atención médica que reciben los ciudadanos, además de esto la desnutrición en los niños menores de 5 años es del 45.3%, en tanto que en el área rural de la sierra llega a 67% de la población.

### CUADRO 4

• <b>MORTALIDAD MATERNA:</b> 15 muertes por cada cien nacimientos. Una mujer muere cada día por complicaciones en el embarazo.
• <b>MORTALIDAD INFANTIL:</b> 49 menores fallecen antes de cumplir un año.
• <b>POBLACION CUBIERTA POR EL IESS:</b> 22%
• <b>ACCESO A SERVICIOS DE SALUD:</b> 50% tienen acceso limitado a servicios primarios.
• <b>PROMEDIO DE LACTANCIA A MENORES:</b> dos meses
• <b>RIESGO DE DESNUTRICION CRONICA EN MENORES DE CINCO AÑOS:</b> 45.3%
• <b>RIESGO EN EL AREA RURAL DE LA SIERRA:</b> 67%

Fuentes: Unicef y Ministerio de Educación

Elaboración: Autores de la Tesis

### 1.4.3 Vivienda

Respecto a la vivienda los datos nos muestran que existen en la actualidad cerca de 200.000 familias que no tienen una vivienda digna y otras 200.000 conviven en condiciones de hacinamiento. Existe un déficit de 1'214.000 unidades que cada año se incrementa entre 50 y 60 unidades más.

A todos los problemas que hemos mencionado anteriormente se suma además el poco acceso a los servicios básicos como son: agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, eliminación de basura, entre otros.

#### CUADRO 5

##### POBLACION NO ATENDIDA CON SERVICIOS BASICOS EN EL ECUADOR

CONCEPTO	PORCENTAJE NACIONAL
Agua potable	42.6
Alcantarillado	60.4
Servicio Higiénico	48.1
Eliminación de basura	56.4
Energía Eléctrica	21.2
Teléfono	83.2

Fuente: Compendio de Necesidades Básicas Insatisfechas de la Población Ecuatoriana, (Mapa de la Pobreza), INEC 1995  
Elaboración: Autores de la Tesis

## **1.5 El Estado, su rol y las fallas del mercado**

Luego de hacer esta descripción de la situación social de nuestro país es importante establecer el papel que tiene el estado ecuatoriano en la solución de estos problemas y el porqué debe intervenir en los mercados para que la provisión de los servicios se realice con eficiencia y equidad. Se expondrá a continuación lo que la teoría dice respecto a este tema .

En todo Estado con economía de mercado, las decisiones que se tomen para lograr una asignación eficiente de los recursos, dependen no solamente de las políticas macroeconómicas aplicadas sino que también de la forma como se las apliquen; no olvidando que el logro de esta eficiencia dependerá mucho de los mecanismos de precios usados que al final llevará a una aceptable provisión de bienes y servicios.

### **1.5.1 Eficiencia de los mercados**

Tomando como base la teoría de la mano invisible impuesta por Adam Smith en el año de 1776 en la que afirmaba que los individuos, en la búsqueda de sus intereses privados, fomentaban el interés público como si fueran conducidos por una “mano invisible”; se dice que no es

necesario de ningún ente gubernamental que deba decidir cuánto, cómo y para quienes producir ya que todo esto es regulado por el mercado que producirá sólo aquellos bienes por los cuales la gente esté dispuesta a pagar más de lo que éstos representan en costos de producción y en donde además los competidores ineficientes serán expulsados también por el mercado.

Pese a la teoría de Smith, que tiene muchos adeptos, para que suceda lo que él afirma es necesario que una economía sea eficiente en el sentido de Pareto.

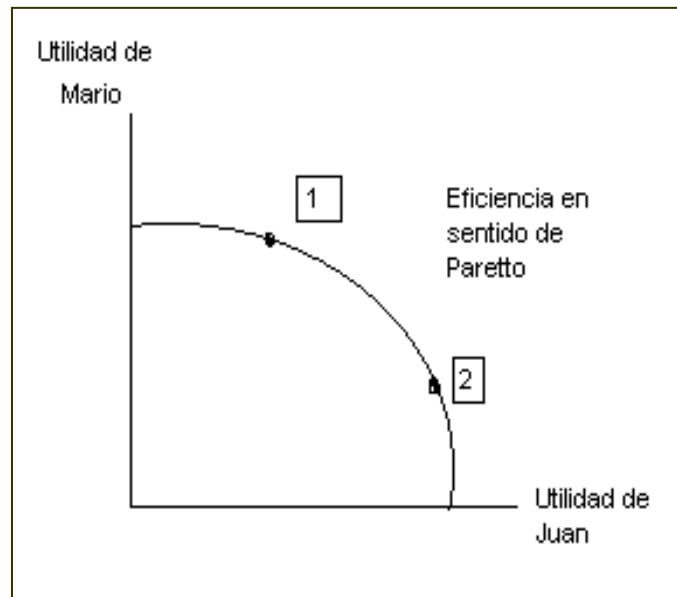
#### **1.5.1.1 Teorema de Pareto <sup>4</sup>**

Este teorema nos explica que de ninguna manera se puede mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra. Para aclarar este teorema consideraremos ahora una economía en la que sólo existen dos personas, Mario y Juan; entonces hay que preguntarse si dado el nivel de utilidades de un individuo, hasta que punto se puede mejorar el de otro y por eso hacemos uso de la curva de posibilidades de utilidad como se puede ver en el gráfico el nivel de utilidad como se puede ver en el gráfico 8.

---

<sup>4</sup> Miller y Meiners. “Microeconomía”. Pg. # 604

## GRAFICO 8



Fuente: Macroeconomía de Miller y Meiners  
Elaboración: Autores de la Tesis

En el punto 1, Mario obtiene todos los bienes que produce la economía y su utilidad se encuentra en el nivel máximo dada la cantidad de bienes que existen. En el punto 2, Juan también tiene todos los bienes que se producen y su utilidad se encuentra en el punto máximo.

Si nos desplazamos a lo largo de 1 hacia 2, empeoramos el bienestar de Mario en beneficio de Juan ya que se transfieren los bienes y lo mismo sucede en caso contrario. Tanto en el punto 1 como el 2 se puede decir que son eficientes en el sentido de Pareto debido a que en ninguno de estos dos es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de otra.



“ Cada asignación eficiente que pueda obtenerse en el sentido de Pareto puede lograrse a través de un mecanismo descentralizado, ya que las decisiones relacionadas producción y consumo son tomadas por varias empresas e individuos integrantes de la economía; mientras que por el otro lado si se aplica un mecanismo de asignación centralizado, estas decisiones serían tomadas por un solo organismo central.”<sup>5</sup>

### **1.5.1.2 Análisis de Pareto en una Economía de Competencia.<sup>6</sup>**

La competencia nos conduce a la eficiencia ya que los individuos para consumir determinado bien igualan el beneficio de consumir una unidad adicional y el costo adicional de comprarla (el precio que pagan por ella), mientras que las empresas para decidir que cantidad deben vender lo que hacen es igualar el precio que cobran y el costo en que incurren por producir una unidad adicional.

En los siguientes gráficos se puede analizar fácilmente las relaciones en una economía competitiva. En la parte A del gráfico 9 se puede ver que a medida que se consume una naranja extra el beneficio adicional por el consumo disminuye, mostrando así un gráfico con pendiente negativa.

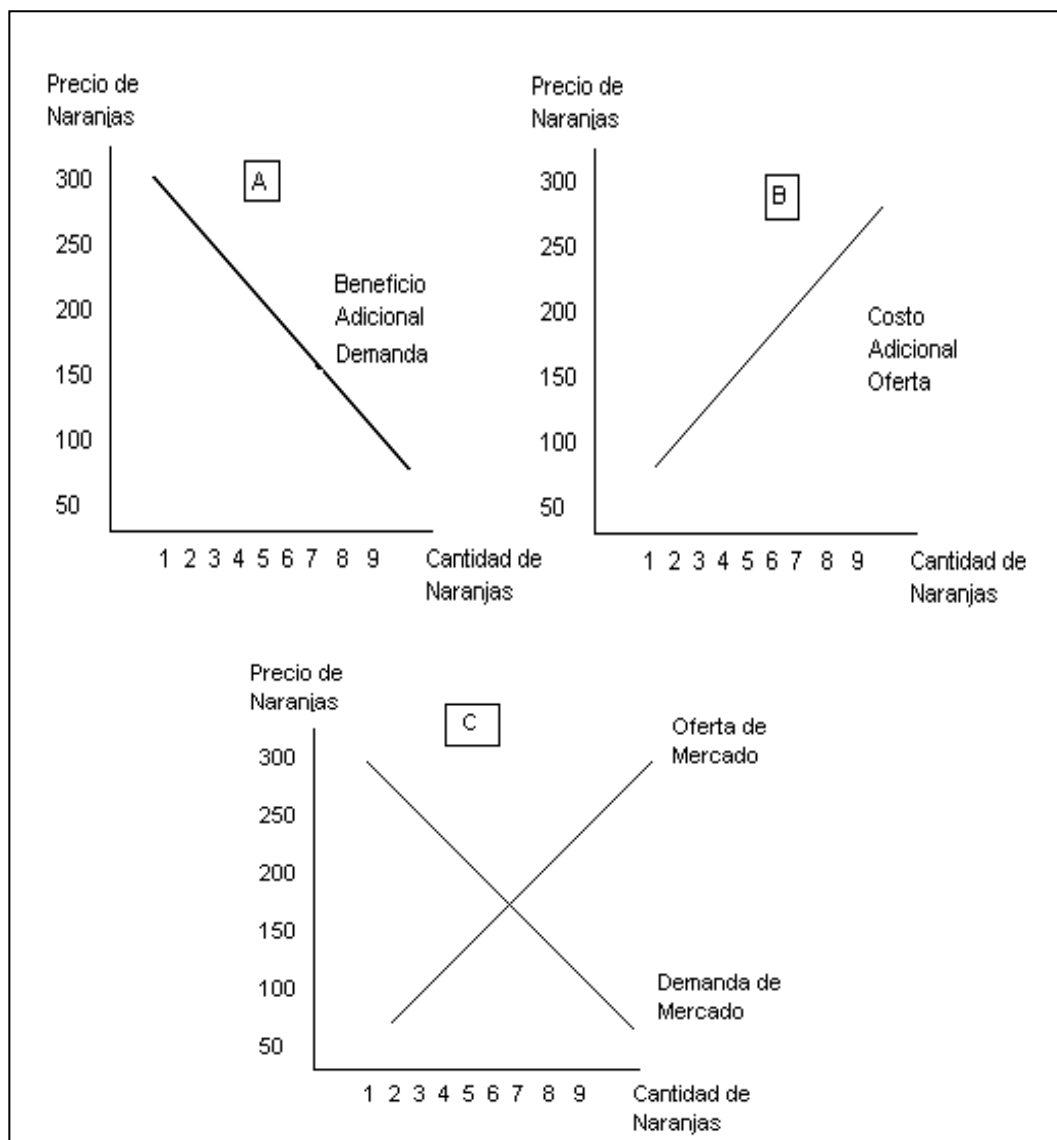
---

<sup>5</sup> Joseph Stiglitz. “La economía del Sector Público”. Pg. # 66

<sup>6</sup> Ibid. Pg. # 68

En la parte B del gráfico 9 tenemos el caso de una empresa donde la misma incurre en un costo adicional al producir una unidad extra de cierto producto, mostrando así una pendiente positiva ya que a medida que la empresa produce una naranja mas también aumenta el costo de producirla.

**GRAFICO 9**



Fuente: Macroeconomía de Miller y Meiners  
 Elaboración: Autores de la Tesis

El gráfico 9 parte C, finalmente nos indica el punto de equilibrio al que llegaría el mercado donde el beneficio adicional (marginal) por el consumo de un helado extra es igual al costo adicional (marginal de Producirlo).

### **1.5.1.3 Eficiencia de Pareto y Distribución de la Renta<sup>7</sup>**

A veces los cambios que generan las políticas de los gobiernos repercuten en el comportamiento de las personas a la hora de tomar sus decisiones con respecto a que bienes y servicios que van a elegir.

Por ejemplo supongamos que se grava a la ciudadanía con un nuevo impuesto con el fin de brindar un nuevo servicio público, entonces la ciudadanía tendrá que consumir menos y trabajará más, lo que significa que empeorará su bienestar o también llamado nivel de utilidad; pero al mismo tiempo mejorará este bienestar ya que recibirá un nuevo servicio público.

El efecto lo podemos describir gráficamente:

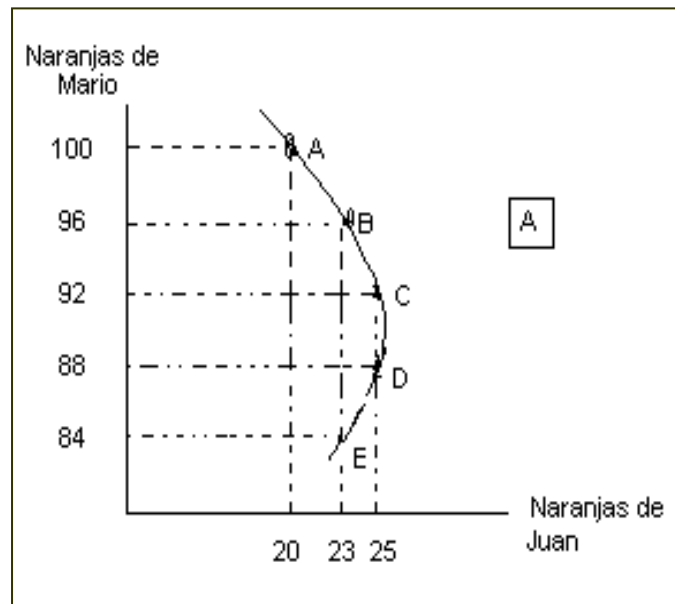
En el gráfico 10 podemos ver que conforme se van transfiriendo naranjas desde Carlos hacia Juan; el número de unidades en el proceso de transferencias es cada

---

<sup>7</sup> Joseph Stiglitz. “La economía del Sector Público”. Pg. # 102

vez menor lo que quiere decir que no todas las naranjas que deja Carlos van a ser recibidos por Juan.

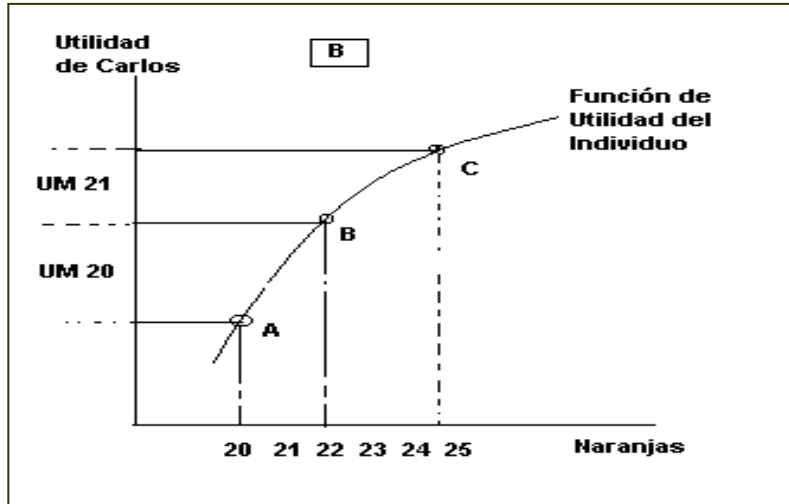
**GRAFICO 10**



Fuente: La economía del Sector Público. Joseph Stiglitz  
Elaboración: Autores de la Tesis

En el gráfico 11 se puede ver la utilidad adquirida por el individuo, notamos que conforme aumenta el número de naranjas la utilidad va disminuyendo (es decir la utilidad marginal), en este caso la utilidad marginal sería la pendiente de las funciones de utilidad e iría decreciendo cada vez que se consume una unidad extra.

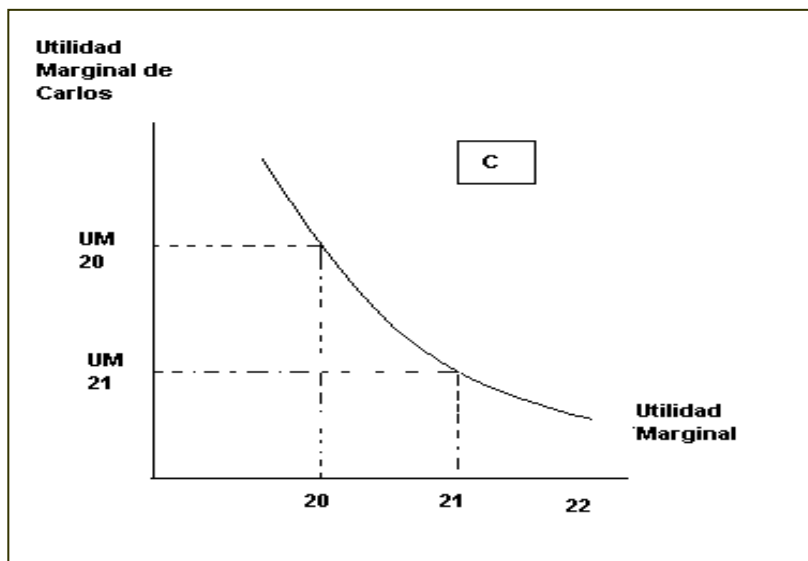
**GRAFICO 11**



Fuente: La economía del Sector Público. Joseph Stiglitz  
Elaboración: Autores de la Tesis

En el gráfico 12, se observa la utilidad marginal generada por el consumo adicional de naranjas, y como vemos esta tiene pendiente negativa.

**GRAFICO 12**



Fuente: La economía del Sector Público. Joseph Stiglitz  
Elaboración: Autores de la Tesis

## **1.5.2 Rol del Estado**

La intervención estatal hace hincapié en las deficiencias o fallas del mercado y se asigna un importante papel en el intento de corregirlas.

### **1.5.2.1 Fallas de los Mercados Competitivos**

Hay algunas situaciones en las que los mercados competitivos no alcanzan la eficiencia de Pareto, es decir que los mercados no asignan los recursos eficientemente y por lo tanto no se cumple con la teoría de Smith; éstos se denominan fallas del mercado que son las que permiten justificar la intervención del Estado y su rol en las economías.

Las principales son las siguientes:

#### **a) Falla de la Competencia**

Para que el mercado pueda regularse por sí mismo y determinar quienes pueden actuar o no en él, debe existir competencia.

En el mercado en el que un único vendedor controle la oferta se producirá muy poco y el precio será demasiado alto.

Las imperfecciones del mercado afectan la eficiencia productiva, porque en el caso de que el mercado esté dominado por una sola empresa, un monopolio, en el punto en que éste maximiza sus beneficios; el consumidor valora mucho más alto el disfrutar una unidad adicional del producto, que lo que le cuesta a la sociedad producirlo.

#### **b) Bienes Públicos Puros**

Existen bienes que no son suministrados por el mercado o que simplemente el mercado no los puede producir en cantidades suficientes. Estos bienes se denominan bienes públicos puros y poseen dos características especiales:

- 1.- No exclusión - No se puede excluir a nadie de los beneficios de un bien público y si se pudiera resultaría muy costosa.
- 2.- No rivalidad - La cantidad de un bien público que consume un individuo no reduce la cantidad que pueden consumir los demás.

Ejemplos clásicos de bienes públicos puros lo constituyen el disfrute de respirar aire puro y la protección que brinda la defensa nacional.

En ambos casos el beneficio de consumirlos se provee a todos y la disponibilidad de los mismos no se disminuye por el goce simultáneo de ellos.

### **c) Externalidades**

Existen muchos casos en los que los actos de una persona o una empresa afectan a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un costo a otras pero no las compensa, o en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio.

Las externalidades pueden ser positivas en el caso de generar beneficios o negativas cuando lo que generan son costos.

### **d) Mercados Incompletos<sup>8</sup>**

Existen mercados privados que no suministran un bien o servicio a pesar de que éste tiene un costo por debajo de lo que la gente está dispuesta a pagar por él, entonces se dice que es un mercado incompleto.

---

<sup>8</sup> Un ejemplo de éstos puede ser el mercado de seguros que no proporciona seguro para muchos riesgos a los que se enfrenta la gente y por los que estarían dispuestos a pagar



### **e) Información Imperfecta**

En una economía de libre mercado es muy probable que los consumidores así como las empresas, no estén bien informados y resulta evidente que sin información adecuada no se pueden tomar las mejores decisiones. Algunas de las actividades del Estado están justificadas por este hecho.

Una de las características más marcadas de economías como la nuestra es la existencia de mercados imperfectos incompletos e incluso su inexistencia en algunos casos.

Hay problemas notorios de acceso a la información, un elevado grado de monopolio y/o un comportamiento oligopólico, aparte de precariedades en la comunicación entre sus diversos segmentos sectoriales y regionales. Además existen diferencias en el proceso de formación de los precios entre los sectores, por lo menos en lo que dice relación a los directamente vinculados con el sector externo y aquellos primordialmente ligados al sector interno.

Por lo consiguiente, las fallas de mercado no son simplemente teóricas sino mas bien muy reales y se aplican precisamente a economías como la ecuatoriana que está en vías de desarrollo.

### 1.5.3 Funciones del Estado<sup>9</sup>

Las deficiencias más visibles del mercado se manifiestan en los procesos de concentración del ingreso, asignación ineficiente de los recursos, la presencia de empresas monopólicas y la persistencia de desequilibrios macroeconómicos; para hacer frente a estos problemas se le asigna al estado tres funciones específicas: asignación, distribución y estabilización.

**1. Asignación<sup>10</sup>.**- Esta función se refiere principalmente a la división de la producción nacional entre los diferentes tipos de bienes y servicios que pueden ser elaborados con los recursos reales disponibles en el país.

El punto principal para que existan fallas en el mercado está en la necesidad de que los bienes públicos asignados sean percibidos de una forma colectiva, en tanto que los bienes privados lo sean de una forma individual.

Si bien las preferencias de las personas se ven influidas por su entorno social, en último extremo las necesidades y las preferencias se experimentan por los particulares y no por la sociedad como un todo, ya que un individuo puede ordenar las preferencias entre el descanso en el interior de su casa o en el

---

<sup>9</sup> Richard Musgrave, Peggy Musgrave. "Hacienda Pública teórica y aplicada". Pg. # 7

<sup>10</sup> Flavia Rodríguez. "La Política Fiscal y Finanzas Publicas en América Latina". Pg. # 11

jardín, también puede ordenarlas cuando se trata de su jardín y los parques públicos.

La diferencia surge debido a que los beneficios que producen los bienes sociales no se limitan al consumidor en concreto que adquiere el bien, como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran también disponibles para otros consumidores. Por ejemplo: si una persona consume un producto como una hamburguesa, ésta no estará disponible para los demás, pero si consideramos ahora que se toman medidas para reducir la contaminación del aire, entonces el beneficio final estará a disposición de todos los que respiren.

El mecanismo de mercado para la provisión de bienes privados se basa en el intercambio y se puede producir únicamente cuando existe un título exclusivo de la propiedad que se va a intercambiar, de hecho podemos considerar el sistema de mercado como una gran subasta en la que los consumidores desean adquirir determinados productos y las empresas venden al mejor postor.

Entonces, el sistema da un conjunto de señales a las empresas que se guían por la demanda de los consumidores. Sin embargo, este no es el caso en lo que se refiere a bienes sociales, resultaría ineficaz excluir a un consumidor de participar de los beneficios, ya que dicha participación no reduce el consumo de otro, por tanto los beneficios de los bienes públicos no se transforman en

derechos de propiedad de individuos concretos ya que si los beneficios están disponibles para otros; los consumidores no desearán voluntariamente efectuar pagos a los oferentes de estos bienes.

En sí, un individuo se beneficiaría en igual medida del consumo de los demás tanto como del suyo y existiendo miles de consumidores, su pago sólo es una parte insignificante del total. De esta forma no se realizan pagos voluntarios, en especial cuando hay muchos consumidores, por lo que la relación entre productor y consumidor se rompe haciéndose necesario la intervención del gobierno para la provisión de este bien. Por lo tanto la tarea del gobierno consiste en determinar la cantidad de estos bienes que se han de proveer, el punto difícil aquí es decidir la clase y cantidad de bien público que debería suministrarse y cuanto debería pedirse como pago a un consumidor determinado, resulta razonable establecer que los consumidores paguen por los beneficios recibidos como lo son en los bienes privados pero la mayor dificultad es determinar como el consumidor valora estos beneficios.

- 2. Distribución.-** Aquí se examina las diferentes formas en que los reclamos sobre la producción nacional están divididos entre los individuos y familias a la luz de los objetivos de la distribución de los ingresos, esta función se preocupa principalmente de quien consume y en que cantidades lo hace, así

como de quien es capaz de obtener derechos sobre la producción futura de la economía a través del aumento en la acumulación de la riqueza.<sup>11</sup>

Un reparto eficiente de la renta depende de la distribución de las dotaciones de factores, incluyendo las capacidades individuales de generar ingresos y la propiedad de la riqueza acumulada. Asimismo ésta distribución de la renta puede estar ajustada a lo que la sociedad considera una distribución correcta. La distribución del ingreso va a depender de las siguientes situaciones:

- a) La distribución de la propiedad de los activos reales y financieros en la economía.
- b) La distribución de las destrezas innatas de los individuos.
- c) La distribución del capital humano o las oportunidades de educación en la sociedad.
- d) La relativa productividad de los diferentes activos.
- e) La cantidad relativa de tiempo y esfuerzo que se gasta en la actividad económica, cuando el ingreso proviene de los servicios ofrecidos por una persona.

---

<sup>11</sup> Flavia Rodríguez. “La Política Fiscal y Finanzas Publicas en América Latina”. Pg. # 11

f) Las imperfecciones que existen en el mercado.

Por lo tanto el nivel y la dinámica de los impuestos y gastos del gobierno juega un papel importante para modificar la distribución existente y llevarlo mas cerca de los objetivos perseguidos por la sociedad.

La distribución del ingreso tiene profundas influencias en la estructura de la demanda de bienes y servicios y este se da porque la demanda de cada individuo esta representada por su poder de compra y su peso en la demanda agregada esta dada por su ingreso respectivo.

Las combinaciones de políticas que el gobierno puede utilizar para influir en la distribución del ingreso son frecuentemente limitadas por consideraciones administrativas; por lo que a veces se tiene que utilizar un instrumento para tratar de obtener varios objetivos simultáneamente porque por ejemplo para obtener los ingresos necesarios para mejorar la distribución se tiene que recurrir el uso de impuestos de los que se sabe de antemano van a afectar la asignación de recursos.<sup>12</sup>

En algunos países, la aplicación de altos impuestos indirectos en artículos de lujo se relaciona con este hecho. Se conoce que todo impuesto indirecto tendrá como resultado un precio al consumidor más alto que el costo marginal

de adquirir el bien, por lo que el impuesto va a interferir con el principio de asignación de recursos en forma óptima.

En el caso mencionado, el gravamen está dirigido principalmente a reducir el poder de compra real de los grupos en los más altos niveles de ingreso para mejorar el de los más pobres, es decir lo que se considera importante es el punto de distribución y no el de asignación.

En principio sería muy positivo alcanzar la distribución del ingreso deseado por la sociedad mediante una serie de impuestos neutrales que no afecten la asignación de recursos, pero en la práctica es realmente imposible; por lo que se debe tener en consideración cuando se aplique un tipo de impuestos ya que puede afectar tanto a la asignación como a la distribución del ingreso.<sup>13</sup>

- 3. Estabilización.-** En esta función se debe asegurar que la economía produzca a los mayores niveles de ingreso nacional o producción posible con los recursos disponibles, preocupándose de que no se sobre exploten y así evitar presiones inflacionarias o problemas en la balanza de pagos con el exterior.<sup>14</sup>

El propósito de la función de estabilización es examinar los diferentes presupuestos públicos propuestos y ajustar los niveles y composición de los

---

<sup>12</sup> Flavia Rodríguez. "La Política Fiscal y Finanzas Públicas en América Latina". Pg. # 14

<sup>13</sup> Richard Musgrave, Peggy Musgrave. "Hacienda Pública Teórica y Aplicada". Pg. # 11

<sup>14</sup> Flavia Rodríguez. "La Política Fiscal y Finanzas Públicas en América Latina". Pg. # 11

impuestos y gastos, de manera que la deuda agregada utilice totalmente la capacidad productiva de la economía sin generar demanda excesiva, inflación y problemas de la balanza de pagos.

Para lograr estos objetivos se utilizarán medidas tales como el aumento del gasto público o reducción de los impuestos; si se quiere aumentar la demanda y viceversa si se requiere reducir la actividad económica.

Si se decide disminuir los impuestos esto aumentará el ingreso disponible del sector privado y ejercerá una influencia positiva en el consumo y negativa sobre la inversión, ya que esta medida tiende a aumentar las tasas de interés.

Por otro lado un subsidio a la inversión tenderá a aumentar tanto el consumo en cuanto a la inversión privada, por lo que su efecto en la demanda agregada será mucho más expansivo.

Esta importante función le corresponde específicamente al gobierno, ya que está en sus manos implantar una correcta política monetaria y fiscal para poder tener un nivel de empleo y precios equilibrados; como sabemos el nivel de empleo y precios depende del nivel de la demanda agregada en relación con la producción potencial, el nivel de demanda es una función de las decisiones de gasto de millones de consumidores.



A su vez estas decisiones dependen de un gran número de factores tales como la renta actual y pasada, la riqueza relativa, las posibilidades de crédito y las expectativas.

En un periodo cualquiera el nivel de gasto puede ser insuficiente para asegurar el pleno empleo del trabajo y de los demás recursos. Por diversas razones, que incluyen el que los salarios y los precios se muestran rígidos a la baja, no se dispone de ningún mecanismo por el que ese empleo se recupere automáticamente, ahí es cuando se necesitan medidas expansivas para elevar la demanda agregada.

En otros momentos es posible que el gasto pueda exceder el producto disponible en condiciones de alto nivel de empleo y por tanto pueda causar inflación. En tales situaciones serán necesarias medidas restrictivas para reducir la demanda, por lo que del mismo modo que una demanda insuficiente puede causar más insuficiencia, un aumento de precios puede generar otros aumentos posteriores de precios, conduciendo a una inflación. Esto hace necesario implantar políticas monetarias y fiscales para mantener el equilibrio.

Por el lado de la oferta monetaria es necesario que la misma sea controlada por un ente central para que de esta manera puedan ajustarse las necesidades

de la economía en términos tanto de la estabilidad a corto plazo como del crecimiento a largo plazo.

Por el lado fiscal también es necesario una intervención directa de gobierno central que incida sobre el nivel de demanda, la elevación del gasto público será expansiva ya que se incrementa la demanda inicialmente en el sector público y de ahí se transmite a los mercados privados.

De forma análoga los recortes impositivos pueden ser expansivos, ya que los contribuyentes tendrán un mayor nivel de renta y por lo tanto puede esperarse que gasten más; por el lado contrario la forma como se quiere financiar un déficit también es importante, ya que si va acompañada de una política monetaria no restrictiva los efectos expansivos de la financiación del mismo serán mayores que si se financia mediante un incremento de la apelación al crédito.

Si la política monetaria fuera restrictiva, la colocación de la deuda adicional produciría un incremento en el tipo de interés y en consecuencia tendrán un efecto restrictivo sobre el nivel de actividad del mercado.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Richard Musgrave, Peggy Musgrave. "Hacienda Publica Teórica y Aplicada". Pg. # 15

Para que la función de estabilización pueda resultar exitosa, se necesita no sólo tomar en cuenta el manejo de la política fiscal, sino su interrelación con la política monetaria, cambiaria y comercial puesto que si no hay coherencia entre ellos no se podrán conseguir las metas propuestas de crecimiento económico a los niveles potenciales con estabilidad de precios.

Para el propósito de nuestra tesis vamos a centrar la atención principalmente en la redistribución del ingreso. El Estado cumple esta función mediante el cobro de impuestos a la población y una parte de éstos es canalizado a aquellos sectores más afectados del país por la mala distribución del ingreso.

Estos procesos redistributivos se hacen generalmente a través de inversiones en las áreas de la salud, educación, vivienda, y servicios básicos; eventualmente a través de subsidios específicos mediante becas, desayuno escolar, subsidio al gas, etc.

Consideramos que las acciones distributivas del Estado son ineficientes por varios factores siendo uno de los principales el manejo centralizado de los recursos, por esta razón planteamos en nuestra tesis la necesidad de implantar un sistema de distribución de recursos fiscales descentralizado.

## **Capítulo II:**

### **Teoría sobre la Descentralización Fiscal**

Luego de conocer cuál es la situación económica y social en la que se encuentra el Ecuador, analizar cuáles son las fallas de las que adolece el mercado ecuatoriano y presentar cómo actúa el Estado ante estas fallas, a continuación expondremos la teoría acerca de la descentralización fiscal, cuáles pueden ser las ventajas o argumentos a favor de un modelo como éste y la posibles desventajas que puede generar.

#### **2. Descentralización Fiscal**

La descentralización es un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado estado, hacia las administraciones subnacionales.

De este modo se entiende que un país se está descentralizando cuando sus administraciones subnacionales gozan de un cúmulo de competencias significativas que requieren de la disponibilidad oportuna y adecuada de recursos financieros para ella. Por este motivo, las relaciones fiscales intergubernamentales

se convierten en el principal aspecto dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un estado.

La descentralización fiscal se da cuando los ingresos y gastos públicos se trasladan del nivel central hacia el subnacional, y que por lo general constituye un proceso que es dirigido desde el nivel central.

En un proceso de descentralización fiscal, se analiza la posibilidad de transferir facultades a los gobiernos subnacionales para que actúen como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Es recomendable entonces, analizar cuales son las funciones que el estado debe seguir cumpliendo de manera centralizada y cuáles deben ser descentralizadas y en que grado.

El tradicional enfoque de Musgrave<sup>16</sup> que le asigna al sector público tres tipos de funciones: asignación, distribución y estabilización resulta sencillo de utilizar para nuestro estudio y para revisar cuál es la posición de éste frente al proceso de descentralización.

**a) Descentralización Fiscal y Asignación de Recursos.-** Dentro del contexto de la descentralización fiscal, la asignación de recursos es el elemento más importante. Con respecto a las funciones de distribución y estabilización, los

argumentos apuntan hacia la conveniencia de que éstas se manejen de manera centralizada; sin embargo, deben ser igualmente consideradas.

La mayor parte de los análisis dan importancia a la participación de los gobiernos subnacionales en la consecución de una asignación eficiente de recursos especialmente en la provisión de bienes públicos. El logro de una asignación óptima en el sentido de Pareto en la provisión local de determinados bienes públicos, por medio de gobiernos locales, está formalizada en lo que se denomina “Teorema de Descentralización” de Oates<sup>17</sup> que establece lo siguiente:

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

---

<sup>16</sup> Musgrave, Richard y Musgrave Peggy. “Public Finance: In Theory and Practice”. 1989

<sup>17</sup> Oates, Wallace. “Federalismo Fiscal”. Pg. # 59. 1977

Las preferencias de las diversas comunidades dentro de un país son heterogéneas. Respecto a esto, el teorema expone que las asignaciones de bienes públicos serán más eficientes en el sentido de Pareto si lo realizan los gobiernos locales y no el gobierno central ya que éstos poseen mas información acerca de las necesidades de su comunidad. A pesar de ello, debe recalcar que si se presentan economías de escala considerables en la producción de bienes públicos, el resultado del teorema no será el mismo y la provisión central será más conveniente.

**b) Descentralización Fiscal y Distribución.-** La discusión de diversos autores apuntan específicamente a dos razones por las cuales los gobiernos locales tienen dificultades para implementar eficientes programas de redistribución.

En primer lugar, la redistribución del ingreso está considerado como un Bien Público Nacional, o sea que a los habitantes de una localidad debería importarles el bienestar de todo el país y no sólo de su comunidad. En su preocupación, es muy probable que las políticas redistributivas locales se enfoquen sólo a ayudar a los pobres de su localidad, olvidando a los del resto de la nación.

En segundo lugar, la potencial movilidad de la mano de obra constituye otro problema. Las personas de ingresos bajos buscarán aquellas localidades cuyas políticas redistributivas incrementen su bienestar y las personas de ingresos altos

tendrán incentivos para salir de sus localidades debido a que por las migraciones su carga tributaria se incrementa.

Estas posibilidades llevan a que una política de distribución de recursos locales sea muy costosa, difícil y de muy poca efectividad.

**c) Descentralización y Estabilización.-** El manejo de la política macroeconómica con el fin de estabilizar el empleo, la producción, los precios, etc., es una función que le compete al gobierno central y que no se debe dejar en manos de los gobiernos subnacionales.

Imaginemos solamente el hecho de que los gobiernos locales tuvieran la facultad de emitir moneda. Posiblemente y la opción más sencilla para ellos resultaría emitir dinero en lugar de hacer esfuerzos de mayor recaudación fiscal, lo que nos conduciría a altos niveles de inflación.

Por otro lado, el funcionamiento de las localidades como economías abiertas que comercian con las diferentes regiones (producen y consumen) y son objeto de continuas migraciones, tienen limitada su capacidad para implementar políticas estabilizadoras.



## **2.1 Modelos para implementar la descentralización**

Existen dos modelos analíticos que es importante revisar a la hora de emprender un proceso de descentralización, estos son: el modelo principal – agente y el de elección pública local (public choice).

El primero se refiere a unidades pequeñas (agente) a las que hay que incentivar para que actúen de acuerdo lo disponga un nivel superior (principal).

El segundo se basa en una mayor autonomía de las unidades pequeñas en las cuales los ciudadanos toman las decisiones mediante el voto.

### **2.1.1 Modelo Principal – Agente**

En este caso, el gobierno central determina las prioridades del sector público. Sin embargo, reconoce que la ejecución descentralizada de las relaciones entre gobierno central y local pueden ser la estrategia más eficiente y los gobiernos locales, como todos los agentes efectivos, deben disfrutar de alguna libertad y flexibilidad para actuar con iniciativa en la puesta en marcha de un proceso de descentralización.

En este enfoque es fundamental el concepto de que el gobierno local sea el responsable, en última instancia, no ante los contribuyentes y electores, sino ante el gobierno central.

En este modelo de principal – agente adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa de gasto público.

### **2.1.1.1 Las Transferencias Gubernamentales**

La principal herramienta de las relaciones fiscales intergubernamentales y de financiamientos de los gobiernos subnacionales son las transferencias intergubernamentales, que se hacen principalmente del nivel central hacia las administraciones locales a fin de suplir, en parte, la brecha fiscal entre las funciones encargadas y los recursos asignados.

Existe una gran variedad de transferencias según sus objetivos y criterios de distribución, el grado de condicionamiento, si son abiertas o cerradas, si incorporan indicadores de compensación o cofinanciamiento.

- a) **Transferencias verticales y horizontales.** El desequilibrio vertical se da cuando existen divergencias entre las fuentes de ingresos de los entes autónomos y sus necesidades de gasto, el cual se corrige por medio de transferencias del Gobierno central hacia los gobiernos seccionales y refleja la dependencia de los segundos hacia el primero.

El desequilibrio horizontal se da entre las unidades de gobierno de un mismo nivel, debido a la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. En este caso se recurre a las transferencias o subvenciones equiparadoras destinadas a que los más pobres puedan disponer de niveles de servicios comparables con los de las más ricas.

Desde un punto de vista teórico, no resulta sencillo decidir si los pagos compensatorios horizontales o los verticales son los más adecuados.

En un sistema estrictamente horizontal, una unidad descentralizada puede establecer acuerdos sin intervención del gobierno central. Ambas partes, la que financia y la que recibe, hacen uso de su poder de negociación.

En un sistema vertical, el gobierno central asume automáticamente un papel protagónico y los gobiernos subcentrales pierden su autonomía. Probablemente, lo mejor sería dejar que el gobierno central fijara el marco en el que se supone que los gobiernos descentralizados deben llegar a acuerdos.

El gobierno central puede incluso amenazar con intervenir, lo que expone a financistas y receptores potenciales a cierto grado de riesgo.<sup>18</sup>

- b) **Transferencias con fines generales o específicos.** En las transferencias específicas se requiere que los fondos sean destinados a acciones puntuales dentro de un área de gastos como por ejemplo capacitación de profesores o mantenimiento de aulas, entre otras cosas.

En el caso de las transferencias con fines generales, los recursos deben destinarse a grandes áreas de gastos como la educación o la salud.

La determinación acerca de si las transferencias deben enfocarse a objetivos específicos o generales es muy compleja; en general, la teoría económica sugiere que las transferencias específicas son más eficientes que las generales debido a que el receptor sabe exactamente qué uso le dará al dinero, lo que concuerda mucho con el principio de subsidiariedad.<sup>19</sup>

Por otro lado, para el gobierno central es importante que los recursos se utilicen para fines de inversión; esto reduciría la necesidad de futuras transferencias.

---

<sup>18</sup> Krause-Junk, Gerold. “*La Descentralización fiscal en América Latina : Una perspectiva internacional*”. 1996

En conclusión ambos tipos de transferencias deberían ser utilizadas ya que presentan ventajas y desventajas.

- c) **Transferencias condicionadas y no condicionadas.** Las transferencias condicionadas restringen el uso a determinados sectores o proyectos específicos, y pueden imponer además algunos otros requerimientos más o menos restrictivos, incluso dentro del sector o proyecto.

Otorgar transferencias con un propósito específico constituye una forma de condicionamiento, pero esto puede ir más lejos, haciéndolas depender incluso del buen comportamiento político del receptor. En general no se recomienda imponer restricciones tan amplias que puedan afectar la autonomía de los entes descentralizados.

Las transferencias incondicionadas no establecen ninguna exigencia a los gobiernos subnacionales sobre el uso de los fondos.

- d) **Transferencias reguladas y discrecionales.** Si lo que se desea es fortalecer la autonomía, las transferencias deben entregarse de acuerdo con normas fijas y de este modo estar exentas de cualquier influencia especial.

---

<sup>19</sup> En el principio de subsidiariedad los bienes y servicios públicos deben ser competencia del nivel de gobierno más bajo que pueda asumir plenamente los costos y beneficios (BM - 1997)

El modelo de principal – agente es el que tiende a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas unitarios de gobierno, pese a los esfuerzos de una mayor autonomía local en materia de ingresos y gastos, que paralelamente ha venido dándose en los procesos de Reforma del Estado.

### **2.1.2 Modelo de Elección Pública**

En este modelo, los gobiernos locales obtienen la mayor parte de sus ingresos a través de sus contribuyentes. Aquí, además, se otorga un aumento significativo de competencias y responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos locales.

Los individuos escogen mediante votación entre diferentes combinaciones de impuestos y gastos que presenten diversos candidatos o, mediante un referéndum, el nivel de gasto en determinada área entre diferentes propuestas que les ofrece el gobierno en ejercicio.

Este modelo refuerza la responsabilidad fiscal de los gobiernos locales, ya que una de sus implicaciones es que los electores premiarán o castigarán a un autoridad reeligiéndola o destituyéndola según evalúen su actitud y eficiencia administrativa.

Desarrolla la responsabilidad de los electores, dado que mediante este sistema se hacen conscientes del costo de las decisiones. Así si se quiere aumentar los gastos en determinado bien, también deberán aumentarse los ingresos del gobierno local para sufragarlos.

Cada uno de los modelos que hemos tratado tienen tanto ventajas como desventajas y en la práctica lo óptimo es que se los combine. Así por ejemplo, un modelo principal – agente es mucho más eficiente en el diseño y aplicación de políticas que tiendan a reducir la pobreza; por otro lado, el modelo de elección pública ofrece mejores posibilidades de ser eficiente en la asignación y provisión de bienes públicos locales y a la vez refuerza el sentido de responsabilidad sobre el gasto local.

## **2.2 Medición del Grado de Descentralización Fiscal**

El grado de descentralización fiscal de un país pareciera ser en principio el resultado de las combinaciones de mediciones del gasto público y el financiamiento, reduciéndose a la participación de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público y la financiación con recursos propios (autonomía fiscal).<sup>20</sup> Sin embargo, esto debe ser complementado con la dimensión político

---

<sup>20</sup> Aghon, Gabriel. “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”. 1993

administrativa, legal y las restricciones fiscales de estos procesos que difieren en cada país.

Se puede intentar medir el grado de descentralización, presentando una descripción cualitativa de los distintos niveles fiscales y sus relaciones recíprocas. Con el concepto de equilibrio presupuestario vertical, en la forma elaborada por Hunter<sup>21</sup>, podemos tratar de elaborar una medida cuantitativa de la descentralización.

Hunter define un coeficiente de equilibrio vertical de la siguiente manera:<sup>22</sup>

$$V = 1 - \left[ \frac{aT_o + T_s + cR + dG_o + eG_c + fB}{E} \right]$$

En donde:

E = Gastos del gobierno Subnacional

T<sub>o</sub> = Ingresos Tributarios procedentes de los impuestos decretados por los gobiernos subnacionales.

---

<sup>21</sup> Hunter, J.S.H. “*Federalism and Fiscal Balance*”. 1977

<sup>22</sup> Esta parte esta basada en su totalidad en el trabajo del profesor Gerold Krause Julk y Ms. Regine Muller “*Fiscal Decentralization*” que fue preparado para el proyecto regional sobre descentralización fiscal de la CEPAL con la GTZ.



$T_s =$  Ingresos Tributarios del Gobierno Subnacional obtenidos de la repartición de impuestos.

$R =$  Recaudaciones no tributarias del gobierno subnacional.

$G_o =$  Transferencias no condicionadas sin plazo determinado.

$G_c =$  Transferencias condicionadas recibidas del gobierno federal o nacional.

$B =$  Empréstitos netos de los gobiernos subnacionales.

Los valores  $a$ ,  $b$ ,  $c$ ,  $d$ ,  $e$ ,  $f$ , están entre 0 y 1, corresponden a ponderaciones que expresan el porcentaje de cada componente del ingreso controlado y fiscalizado por los gobiernos subnacionales.

Cuanto mayor sea el grado de influencia del gobierno subnacional, tanto menor será la ponderación y viceversa. Por ejemplo,  $a = 0$  significa que los estados o entidades territoriales están en capacidad de adoptar decisiones de manera autónoma, sin injerencia del gobierno federal o nacional, a fin de modificar sus ingresos tributarios según las preferencias de los votantes, cuando  $d$  y  $e$  estén próximos a la unidad querrá decir que existe escaso poder de negociación respecto del gobierno nacional o federal. En tal caso, el nivel estatal o subnacional de gobierno a duras penas puede influir en el objetivo y

esquemas de los programas federales o nacionales en materia de transferencias intergubernamentales.

Por su parte el coeficiente de equilibrio vertical puede variar desde 0 hasta 1. Cuando su valor es cercano a 0 indica un desequilibrio vertical completo. Cuando es cercano a la unidad indica una plena autonomía de las entidades territoriales.

La determinación de este coeficiente puede ser de muy difícil estimación. Para ello se requiere tener en primer lugar, un concepto claro de autonomía fiscal y en segundo lugar, una información más o menos detallada acerca de las normas constitucionales y legales, el poder decisorio intergubernamental y el poder de negociación de los estados que permiten estimar hasta que punto cada nivel de gobierno controla cada una de las fuentes de ingresos tributarios.

Teniendo presente los problemas para la estimación de este coeficiente Hunter propone tres versiones simplificadas del mismo:

- 1) En la hipótesis de que los impuestos estatales o territoriales ( $T_o$  y  $T_s$ ) y los ingresos no tributarios de los gobiernos subnacionales ( $R$ ) estén totalmente bajo su fiscalización (es decir  $a, b, c = 0$ ).

$$V_1 = 1 - \left[ \frac{dG_o + eG_c + fB}{E} \right]$$

- 2) Suponiendo además de lo expuesto en 1, que el gobierno federal o nacional tenga el control absoluto de las transferencias y préstamos de los estados (es decir  $d, e, f = 1$ ).

$$V_2 = 1 - \left[ \frac{G_o + G_c + B}{E} \right]$$

- 3) En el supuesto de que el gobierno federal o nacional fiscalice solamente las transferencias condicionadas y los préstamos.

$$V_3 = 1 - \left[ \frac{G_c + B}{E} \right]$$

Es evidente que éstos métodos de cuantificación del grado de dependencia financiera de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno federal no ofrecen una información del todo satisfactoria.

Las ponderaciones son altamente subjetivas.

Además, los agregados utilizados entrañan elementos que representan grados totalmente diferentes de autonomía descentralizada.

Las estadísticas fiscales de los diferentes países tienen serias limitaciones en lo que se refiere a uniformidad, esto debe ser considerado al momento de realizar contrastes entre desequilibrios fiscal vertical y horizontal de los niveles de gobierno subnacional, cuyo pilar fundamental se basa en la información estadística fiscal.

Lo más recomendable, según los manuales internacionales,<sup>23</sup> es unificar las estadísticas fiscales de los niveles subnacionales bajo una metodología comúnmente denominada de “operaciones efectivas” que por un lado toma los ingresos efectivamente recaudados y los gastos efectivos en el respectivo ejercicio fiscal. Con esto, lo que se procura es tener un panorama más claro acerca del impacto de las operaciones fiscales.

A continuación tenemos un cuadro estandarizado de presentación de cuentas fiscales.

---

<sup>23</sup> Se hace referencia al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional así como al Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas.

## CUADRO 6

### *Ingresos y Gastos Públicos según niveles de Gobierno ( Déficit y Financiamiento)*

- A) *Ingresos Corrientes ( 1+2+3 )***
  - 1) *Ingresos Tributarios***
  - 2) *Ingresos No tributarios***
  - 3) *Ingresos por Transferencias.***
    - a. *Del nivel Nacional o Federal***
    - b. *De otro nivel***
  
- B) *Gastos Corrientes ( 1+2+3+4 )***
  - 1) *Funcionamiento***
  - 2) *Intereses de la Deuda***
  - 3) *Transparencias Pagadas***
    - a. *A la Nación o Gobierno Federal***
    - b. *A otros Niveles***
  - 4) *Otros gastos***
  
- C) *Deficit o Ahorro Corriente (A-B)***
- D) *Ingresos de Capital.***
- E) *Gastos de Capital o de Inversión***
- F) *Préstamo Neto.***
- G) *Déficit o Superávit Total (C+D-E-F)***
- H) *Financiamiento (1+2+3)***
  - 1. *Interno***
  - 2. *Externo***
  - 3. *Otros***

Fuente: Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Gabriel Aghón  
Elaboración: Autores de la Tesis

## 2.3 Beneficios y problemas de la descentralización fiscal<sup>24</sup>

### 2.3.1 Beneficios

- a) Un proceso de descentralización acerca el nivel de decisión a la población. En un alto porcentaje se eliminarían los problemas de una provisión uniforme para todas las jurisdicciones, sin que se tenga en consideración las particularidades de cada región.
- b) Se fomentan procesos de producción y administración de bienes públicos innovadores.
- c) Se reducen costos administrativos y burocráticos, debido al menor tamaño de las dependencias.
- d) Se reduce el ámbito de trabajo del gobierno central de tal forma que puede realizar con mayor efectividad las actividades a su cargo.
- e) Las autonomías fomentan la competencia entre regiones, lo cual hace que cada gobierno local preste un mejor servicio a sus ciudadanos para evitar la migración en busca de mejores servicios en otras jurisdicciones.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Aghon, Gabriel. “*Descentralización Fiscal en América Latina: Un análisis comparativo*”. Pg. # 28. 1996

- f) Un gobierno descentralizado será más responsable frente a sus ciudadanos debido al control directo que ellos pueden ejercer sobre aquel.

### **2.3.2 Problemas**

- a) Un sistema descentralizado logrará mayores niveles de eficiencia siempre y cuando los recursos fiscales con que cuente sean suficientes para cubrir los gastos.

En la práctica, se presentan externalidades interjurisdiccionales y desigualdades en los ingresos de los residentes de cada jurisdicción por lo que en ese momento interviene el gobierno central con las transferencias intergubernamentales para compensar estas desigualdades.

- b) En un proceso de descentralización no sólo se transfiere poder desde el gobierno central al regional; también transfiere poder desde las burocracias centrales a las locales, claro que de ninguna manera se quiere menospreciar el esfuerzo de los servidores públicos locales pero se ha visto a través de la

---

<sup>25</sup> *Aghon, Gabriel.* “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”. *Pg. # 19. 1993*

historia que las burocracias locales no han sido instituciones eficientes para fomentar el desarrollo regional.<sup>26</sup>

- c) La redistribución de los recursos en un sistema descentralizado puede traer efectos adversos: 1) Podría propiciarse el trato desigual de regiones con características o capacidades similares, 2) A medida que se incrementen las tasas impositivas a las clases altas y las transferencias a las clases bajas, las primeras buscarán emigrar a regiones con menos impuestos; siendo así, las recaudaciones disminuirían y se limitaría la capacidad redistributiva del gobierno local.
  
- d) Un gobierno local descentralizado puede generar externalidades fuera de su territorio al otorgar ciertos beneficios a su jurisdicción, debido a esto existirían jurisdicciones que se convertirían en polizones (free-riders) ya que podrían suspender el suministro de ciertos bienes a los que tendrían libre acceso por el esfuerzo de otras jurisdicciones.

---

<sup>26</sup> Remmy, Prud'homme. *"The Dangers of Decentralization"*. 1995



## **Capítulo III:**

# **Sistema Vigente de Transferencias en el Ecuador**

Luego de presentar detalladamente la situación socioeconómica del Ecuador y lo que dicen las diferentes teorías respecto de la descentralización, a continuación haremos una descripción de la estructura del estado ecuatoriano y un análisis de las transferencias de dinero hechas por parte del Gobierno Central hacia Gobiernos Seccionales durante 1992 a 1998.

### **3.1 Estructura del Estado Ecuatoriano, Régimen Municipal y Provincial vigente**

#### **3.1.1 Estructura del Estado Ecuatoriano**

La estructura política y jurídica del Estado ecuatoriano se encuentra delineada en la Constitución Política de la República del Ecuador que define al Ecuador como un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico con un gobierno que es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, participativo, alternativo

y de *administración descentralizada* en el cual existen dos niveles de gobierno: Gobierno Central y Gobiernos Seccionales.

**a.- Gobierno Central** - El Presidente de la República ejerce la función ejecutiva, es el responsable de la administración pública y deberá cumplir con requisitos especificados en la Constitución para ejercer este cargo. El Vicepresidente y los Ministros de Estado ejercen también esta función y forman parte del gobierno central.

**b.- Gobiernos Seccionales** - El territorio ecuatoriano es indivisible tal como lo indica la Constitución pero para su administración y representación política esta se divide en provincias, cantones y parroquias, donde cada una de las provincias tiene una capital y un gobernador, en cada cantón hay una cabecera cantonal que hace las veces de capital y un jefe político, en las parroquias estará el teniente político.

El gobierno seccional está dividido en:

**Régimen Seccional Dependiente.**- Este depende de la función ejecutiva. En las provincias hay un Gobernador que es el representante del Presidente de la República el cual coordina y controla las políticas de gobierno además de dirigir las actividades de otros representantes de la función ejecutiva en las provincias.

**Régimen Seccional Autónomo.-** Dentro de los gobiernos seccionales se encuentran los Consejos provinciales a nivel intermedio cuya sede es en la capital de cada provincia y los Consejos municipales a nivel local.

El Consejo Provincial representa a las provincias, ejecutará obras de vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. El Consejo Municipal gobierna a los municipios, cada cantón en el país constituye un municipio.

Los gobiernos seccionales autónomos deben generar sus propios recursos financieros y participar de las rentas del estado de acuerdo con los principios de solidaridad y equidad.

Según lo establecido en la ley, los consejos provinciales y municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa.

Los recursos para el buen funcionamiento de los gobiernos seccionales autónomos están formados de la siguiente manera:

1. Rentas generadas por ordenanzas propias.
2. Transferencias y participaciones que le corresponden. Las asignaciones no podrán ser menores al 15% de los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno Central de acuerdo a lo que establece la ley.

3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.

Según está establecido en la ley, los gobiernos seccionales no pueden recibir ninguna asignación discrecional excepto en caso de alguna catástrofe.

**CUADRO 7**

<b>Estructura Orgánica del Estado</b>						
<b>Nivel</b>	<b>Gobierno Central</b>	<b>Gobierno Local Número</b>	<b>Dignatario</b>	<b>Elección</b>	<b>Periodo Años</b>	<b>Organo Legislativo</b>
<b>Nacional</b>	Presidencia  Ministerios Institutos Empresas Unidades Ejecutoras		Presidente República	Popular Directa	4	Congreso
<b>Regional</b>	Organismos Desarrollo Regional		Director Ejecutivo	Designación		
<b>Provincial</b>	Gobernación	Consejo Provincial	Gobernador  Prefecto	Designación  Popular Directa	4	Consejo Provincial
<b>Cantonal</b>	Jefatura Política	Jefe Político Municipio Cantonal	Alcalde  Presidente Concejo	Designación Popular Directa  Popular Directa	4  4	Concejo Municipal  Concejo Municipal
<b>Parroquia Rural</b>	Tenencia Política Junta Parroquial	Teniente Político	Presidente	Designación Popular Directa		

Fuente: INEC  
Elaboración : Autores de la Tesis

## **Estructura Territorial**

En el Ecuador existen cuatro regiones geográficas: costa, sierra, amazonía e insular. El territorio del país está formado por 21 provincias, las cuales se encuentran divididas en cantones que en la actualidad son 224 que a su vez se subdividen en parroquias.

## **Estructura Jurídica**

La base legal sobre la que funcionan los regímenes seccionales es la siguiente:

**CUADRO 8**

<b>LEY</b>	<b>FECHA</b>	<b>DESCRIPCION</b>
Constitución Política	1978	
Ley de Régimen Municipal	27.01.1966	
Ley de Régimen Provincial	10.02.1969	
Ley 72: Fondo de Desarrollo Regional (FODESEC) y Reformas Ley Municipal	R.O. 441 21.05.1990	Establece criterios de distribución de recursos. Decreto No. 2540 (R.O. 721 de 08.06.91) Reglamenta la Ley

Ley 65: Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO)	R.O. 395 14.03.1990	Reformas FONDEPRO en 1993, en relación participación del Estado
Ley de Modernización del Estado Privatizaciones y Prestación de de Servicios Públicos por parte Iniciativa privada	31.12.1993	Nuevo reglamento ley en el R.O. 581 de 02.12.94, deroga decreto 1623 (31.03.94) Reglamento original
Especiales:  Ley Distrito Metropolitano de Quito, Instituto Nacional Galápagos (INGALA)		Quito (12.1993), INGALA (02.1980)
Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales	R.O. 27 20.03.1997	Establece la distribución de los ingresos fiscales hacia Municipios y Provincias mediante un porcentaje determinado
Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social	R.O. 169 8.10.1997	Impulsar la ejecución de descentralización administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública

Fuente: Registros Oficiales  
Elaboración: Autores de la Tesis

### **3.1.2 Régimen Municipal Vigente<sup>27</sup>**

Presentamos un breve resumen de la Ley de Régimen Municipal, resaltando lo de interés para nuestro estudio.

#### **a) Naturaleza Jurídica del Municipio**

El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden constitucional del Estado, que constituye una persona jurídica de derecho público, cuyos vecinos y moradores son los ecuatorianos y extranjeros, con iguales deberes y derechos, que tengan su domicilio en su jurisdicción cantonal.

El Congreso Nacional crea, suprime o fusiona Municipios y fija los límites del cantón.

Para la creación de un Municipio se requiere una población residente no menor de cincuenta mil habitantes en la extensión territorial, de los cuales cuando menos diez mil deberán estar domiciliados en la ciudad que ha de ser cabecera del cantón.

---

<sup>27</sup> Ley de Régimen Municipal, actualizado a septiembre de 1998

El territorio deberá contar con recursos indispensables que permitan el establecimiento de servicios públicos esenciales; con capacidad económica suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de la administración local.

**b) Funciones de los Consejos Municipales**

Son funciones primordiales del municipio:

- a) Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado.
- b) Construcción, Mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.
- c) Recolección, procesamiento o utilización de residuos.
- d) Dotación y mantenimiento del alumbrado público.
- e) Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres.
- f) Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres.



- g) Control de construcciones.
- h) Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales.
- i) Servicio de cementerios.
- j) Fomento del turismo.
- k) Servicio de mataderos y plazas de mercado.

### **3.1.3 Régimen Provincial Vigente<sup>28</sup>**

#### **a) Naturaleza Jurídica del Consejo Provincial**

El Consejo Provincial es una institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia.

Tiene personería jurídica, con capacidad para realizar los actos necesarios para cumplir con sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y las leyes.

---

<sup>28</sup> Ley de Régimen Provincial, actualizado a agosto de 1998

Su misión fundamental es impulsar el desarrollo cultural y material de la provincia, y colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales.

#### **b) Funciones de los Consejos Provinciales**

Corresponde a los Consejos Provinciales:

- a) Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad.
- b) Prestar servicios públicos de interés provincial directamente o en colaboración con los organismos del estado o las municipalidades.
- c) Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial.
- d) Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia, para fines de progreso común.
- e) Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios de las obras públicas que se realicen en la provincia.

- f) 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 correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo.
- g) Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos, estaciones experimentales y de otros centros similares, de acuerdo con la ley.
- h) Atender y vigilar al estado sanitario de la provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los Consejos Municipales, y con las juntas parroquiales de su jurisdicción.
- i) Fomentar el turismo.
- j) Vigilar que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente.

## **3.2 El Proceso de Centralización y Descentralización en el Ecuador<sup>29</sup>**

### **3.2.1 La Centralización en el Ecuador**

El Centralismo en el Ecuador tiene sus inicios en la época de las colonias, durante este periodo el territorio americano ya sentía la sed imparable de enriquecimiento en manos de unos pocos gobernantes.

La ambición por conquistar cada territorio inexplorado era creciente e insaciable y ya se daba una forma centralista de gobierno, donde el poder estaba en manos de unos pocos gobernantes que dependían a la vez de un nivel superior que en aquel entonces era la corona de España.

El deseo de lograr un país libre de anarquías y dominio extranjero se completó con la deseada independencia del Ecuador en el año de 1830.

Durante esa época el pueblo ecuatoriano se encontraba en constante sublevación debido al abuso de poder por parte de sus gobernantes. La esperanza de un trato justo y un equitativo reparto de las riquezas en compensación a los tributos pagados se veía muy distante y cada vez más difícil de alcanzar.

---

<sup>29</sup> Gangotena, Raúl. “*Esquema para una estrategia de descentralización y Autonomía Regional*”

El naciente estado ecuatoriano surgió con endeudamiento debido a las guerras de la independencia y la ayuda prestada para la liberación de España.

La lucha contra la clase predominante se hacía antagónica debido a que los terratenientes estaban interesados en defender los antiguos privilegios de que gozaban, en cambio la burguesía comercial trataba de impulsar el comercio en la costa.

Siempre se dio un continuo enfrentamiento entre una costa mercantil, pujante y de apetencia moderna y una socioeconomía serrana, encerrada en su estructura señorial feudal. El diálogo y la concertación no eran posibles.

Después de la independencia la nueva república se dividió en tres departamentos bien definidos: Guayaquil, Quito y Azuay los cuales en sus inicios tuvieron gobiernos autónomos.

Guayaquil fue el primero en independizarse, tenía su propio gobierno y en su constitución hizo un llamado a las demás regiones a seguir su ejemplo; pero a pesar de esta realidad, la independencia de España no implicó un verdadero cambio respecto a la colonia ya que con el correr de los años se siguió con la organización que tenían antes, es decir el estado unitario.

Este modelo prevaleció por el temor existente ante posibles invasiones de naciones extranjeras como eran en ese entonces Colombia y el Perú.

A partir de 1950 el país se convirtió en un país netamente bananero llegando a ser el mayor exportador mundial de banano, lo cual trajo consigo consecuencias inmediatas, un gran porcentaje de la población emigró hacia la costa, principalmente hacia las provincias bananeras, como Guayas y el Oro.

Durante los años 60 se presentó una crisis en este sector que provocó aumento del desempleo y protestas, además de la aparición de grupos o movimientos populares que mediante mecanismos legales y apoyo del pueblo obtenían de los gobiernos la atención necesaria para poder resolver las necesidades básicas.

Desde 1960 la república del Ecuador enfrentó crisis políticas. Pero, la desigualdad proveniente de la planificación central se radicalizó a partir de 1970 con el boom petrolero, con esta situación aparecieron en el país múltiples empresas estatales tales como CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana), El Ministerio de Energía y Minas, FLOPEC (Flota Petrolera Ecuatoriana) y otras empresas ligadas al área de explotación y exploración.

Así como creció el número de instituciones también creció el número de empleados y por lo tanto el gasto, se incrementó el sector público y junto a ello el centralismo en el país.

A partir de este año también aumentó la migración de los ciudadanos de todo el país hacia donde se había concentrado el comercio y la riqueza en busca de fuentes de trabajo y mejores condiciones de vida. El viaje resultó infructuoso y lo único que lograron fue incrementar los cinturones de miseria que bordean las diferentes ciudades.

La bonanza del petróleo y el crédito externo obtenido en el gobierno de turno contribuyeron a que se expanda el sector público, sobretodo el sector administrativo.

En la década de los 80 se dio la crisis petrolera que causó grandes pérdidas al estado y provocó mayor inestabilidad social y económica.

Los gobiernos locales se convirtieron en instituciones inservibles financiera y administrativamente en lo que respecta a la provisión de servicios públicos pero a pesar de esto la crisis no afectó a todas las jurisdicciones en igual magnitud ya que las condiciones demográficas y sociales eran diferentes en cada una.

La ineficiente distribución de las rentas era evidente, algunas provincias que tienen en su zona rural un alto porcentaje de la población no podían acceder a los recursos.

Pero, los esfuerzos por descentralizar han ido en aumento. En el año de 1989 se tramitó el Programa de Desarrollo Municipal con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, éste constituyó un instrumento de gran apoyo a la descentralización y se ejecutó de manera efectiva en 1991; se otorgaron créditos, asistencia técnica, asesorías en administración de servicios, racionalización de gastos, diseño de planes, etc.

Con este proyecto y su consecuente ley se buscó reducir la discrecionalidad de las transferencias y asignación de partidas con el afán de que exista un reparto más justo y equitativo de los recursos financieros del Estado.<sup>30</sup>

### **3.2.2 El Proceso de Descentralización en el Ecuador**

El fuerte centralismo que ha ido golpeando al país en todas sus áreas, todavía esta dejando sus huellas en el ámbito administrativo, social, político y económico lo cual ha presionando durante mucho tiempo para que no se de una efectiva descentralización.

La descentralización es un proceso gradual que requiere de mucho apoyo político, además es necesario que las diferentes jurisdicciones cuenten con los recursos

---

<sup>30</sup> Coronel, Cesar. “Centralización y Descentralización : El caso Guayaquil”. Pag. 186



financieros suficientes para llevar a cabalidad la función que tiene que ver con la provisión eficiente de servicios públicos.

Desde principios de la década de los noventa, han existido algunos intentos para descentralizar la administración pública así como los recursos financieros. El punto de partida fue la Ley de Modernización vigente, que fue expedida en 1993, en ella existe un capítulo dedicado a la descentralización y desconcentración.

Luego de esta ley surgió la “Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado a los Gobiernos Seccionales” y posteriormente la “Ley de Descentralización del Estado y Participación Social”.

Ambas leyes que hablan específicamente del tema en cuestión, tienen muy buenos argumentos pero no se aplican con eficiencia o no ha existido la decisión política para aplicarlas adecuadamente.

### **3.3 Análisis de las Transferencias del Presupuesto General del Estado hacia los Municipios y Provincias en el Ecuador**

Antes de comenzar el análisis de las transferencias, es importante conocer la estructura de los ingresos y gastos de los gobiernos seccionales

### **3.3.1 Estructura de Ingresos y Gastos del Presupuesto de los Gobiernos Seccionales**

Los ingresos municipales y provinciales están conformados por:

Ingresos Tributarios(fundamentalmente ingresos prediales)

Ingresos No Tributarios(tarifas por servicios)

Otros Ingresos

Créditos

Transferencias

La estructura de gastos en los presupuestos de los gobiernos seccionales está conformada de la siguiente manera:

Gastos Corrientes: Remuneraciones

Servicios

Suministros y Materiales

Bienes Muebles

Construcciones

Intereses

Otros

## Gastos de Capital: Bienes Muebles

Inmuebles y Semovientes

Construcciones y Otras Inversiones

Inversiones Financieras

Concesión de Prestamos

Amortización de Empréstitos

Otros

Dentro del rubro de gastos de los organismos seccionales, la categoría de construcciones e inversiones cuyos sectores de atención son los servicios de saneamiento (agua potable y alcantarillado), seguido por equipamiento urbano de vías, calles, aceras, bordillos y alumbrado público; es a la que destina una mayor proporción de recursos.

Dentro de los gastos de las entidades autónomas, los recursos obtenidos mediante las transferencias del Presupuesto del Estado juegan un papel fundamental para llevar a cabo las inversiones sociales que sus ciudadanos requieren. Por tal motivo, el proceso de transferencias es muy debatido actualmente.

A continuación, en nuestro análisis sobre el tema, presentaremos información concluyente respecto de la distribución de recursos que, con claridad muestra aspectos como concentración en determinadas provincias y municipios, desigualdad, e incumplimiento de las leyes de rigor.

### **3.3.2 Análisis de las Transferencias ( 1992-1996)**

En los siguientes cuadros podremos darnos cuenta de lo que ha sucedido con las transferencias durante el periodo de 1992 a 1996, para luego mostrar datos respecto a 1997 y 1998, años durante los cuales se aplicó la Ley del 15%.

Cabe recalcar que por la poca colaboración y la falta de fuentes, la investigación realizada no llega a ser tan exhaustiva como quisiéramos, pero sin duda la información aquí expuesta es muy valiosa y nos da una visión amplia del tema tratado.

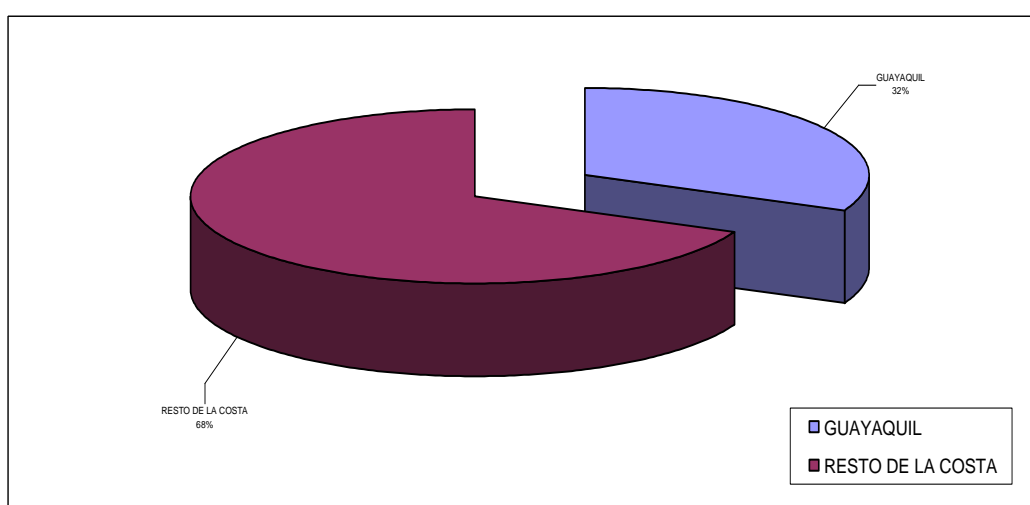
#### **a) Características de las Transferencias de los Municipios de la Sierra y la Costa con respecto a las ciudades de Quito y Guayaquil**

En el cuadro 9, a continuación, podemos observar el alto porcentaje de transferencias que recibe la ciudad de Guayaquil en relación al resto de la región litoral, ya que la misma absorbe el 32% del presupuesto total asignado a la región litoral mientras que el resto absorbe el 68% restante.

**CUADRO 9**  
**TRANSFERENCIAS**  
**A GUAYAQUIL Y EL RESTO DE LA COSTA**  
**PERIODO 1994-1996**

<b>COSTA</b>	<b>DISTRIBUCION</b>	<b>% DISTRIBUCIÓN</b>	<b>% POBLACION</b>
GUAYAQUIL	212,657,560.81	32	56.08
RESTO DE LA COSTA	460,750,424.04	68	43.92

**GRAFICO 12**



FUENTE: PROGRAMA DE CAPACIDAD DE PAGO DEL BEDE  
 ELABORACIÓN: AUTORES DE LA TESIS

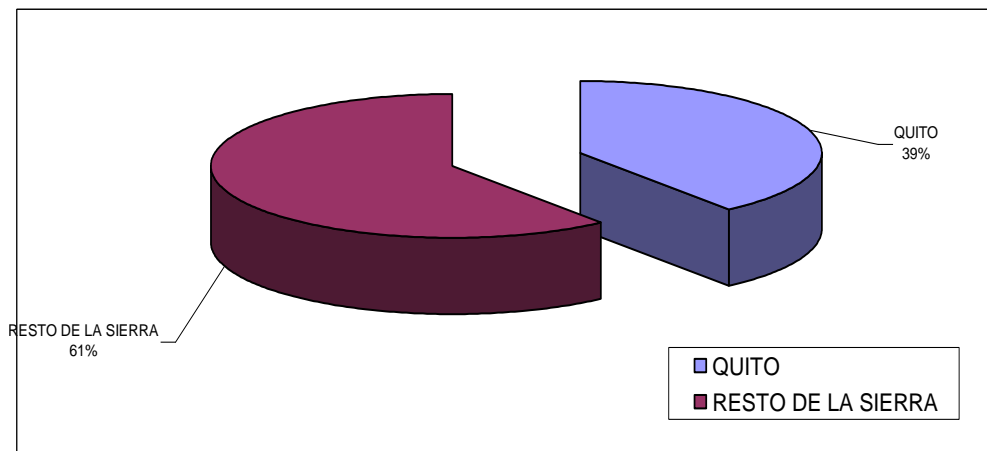
Esta desigual distribución causa por lo tanto poco desarrollo de las provincias de la costa en relación a Guayaquil

Una situación similar tenemos en la región interandina, la ciudad de Quito absorbe el 39% de las transferencias mientras que el resto recibe el 61% del Presupuesto asignado a esta región

**CUADRO 10  
TRANSFERENCIAS  
A QUITO Y RESTO DE LA SIERRA  
PERIODO 1992-1996**

SIERRA	DISTRIBUCION	% DISTRIBUCION	% POBLACION
QUITO	641,887,518.16	39	48.88
RESTO DE LA SIERRA	989,379,507.87	61	51.12

**GRAFICO 13**



FUENTE: PROGRAMA DE CAPACIDAD DE PAGO DEL BEDE  
ELABORACIÓN: AUTORES DE LA TESIS

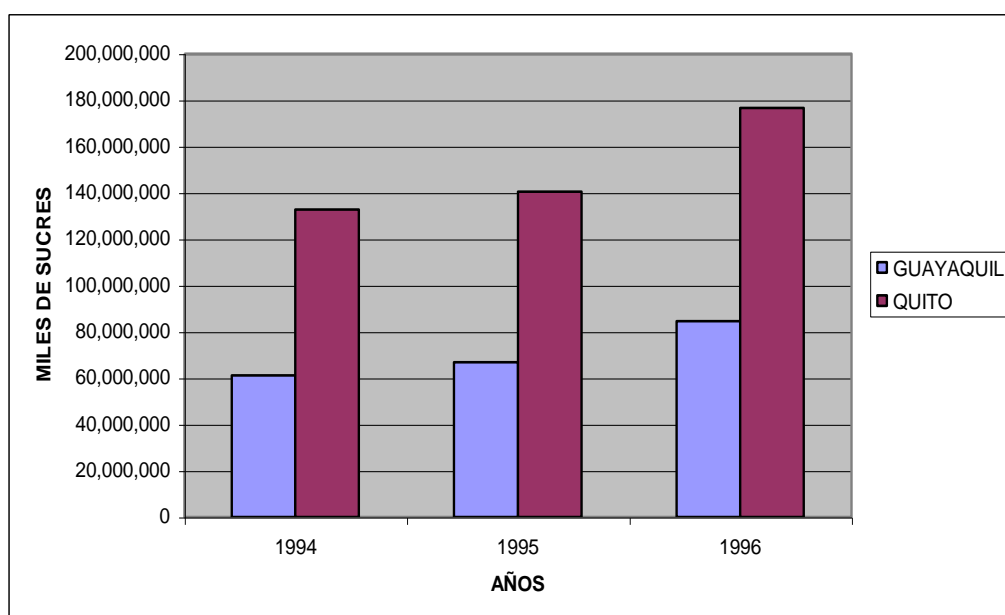
Esta desigual distribución incide en la marginación y poco desarrollo de las provincias de la Sierra en relación a la capital

A partir de estos cuadros podemos concluir que Quito y Guayaquil reciben altos porcentajes de transferencias, siendo tan sólo dos ciudades. Pero de ambas, como vemos en el siguiente gráfico, la capital tiene una mayor participación que Guayaquil; recibe casi el doble de transferencias que el puerto principal.

**CUADRO 11**  
**TRANSFERENCIAS A QUITO Y GUAYAQUIL**  
**PERIODO 1994 - 1996**

AÑOS	1994	1995	1996
<b>GUAYAQUIL</b>	61,216,505.01	66,924,494.08	84,516,561.00
<b>QUITO</b>	132,780,093.90	140,383,183.92	176,578,284.06

**GRAFICO 14**



FUENTE: PROGRAMA DE CAPACIDAD DE PAGO DEL BEDE  
 ELABORACIÓN: AUTORES DE LA TESIS

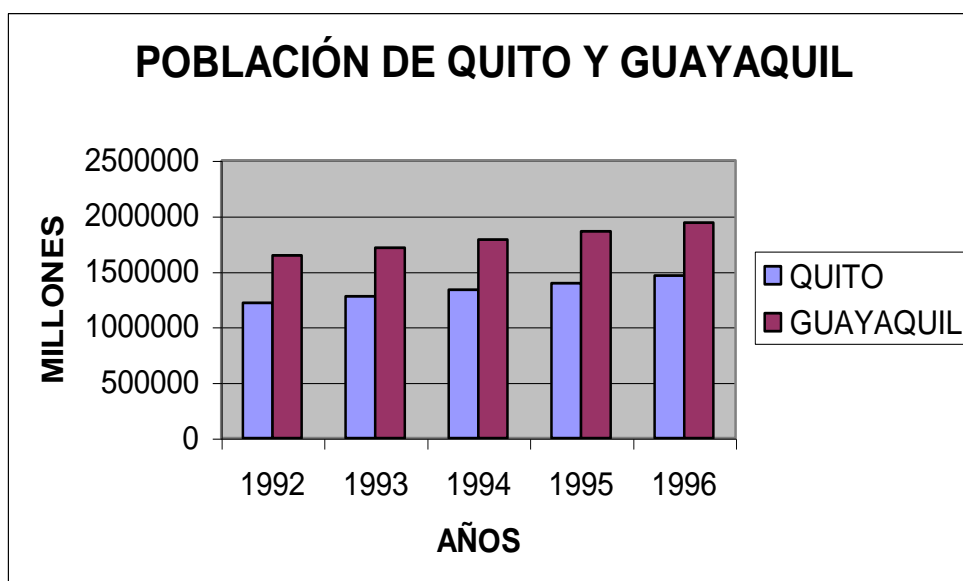
Resulta paradójico observar esta distribución, cuando la población de Guayaquil siempre ha superado en número a la población de Quito, considerando que éste es uno de los criterios que se toman en consideración para realizar las transferencias.

En el gráfico a continuación se puede constatar nuestra aseveración.

**CUADRO 12**

POBLACIÓN					
	1992	1993	1994	1995	1996
<b>QUITO</b>	1218741	1275565	1335038	1397285	1462433
<b>GUAYAQUIL</b>	1644064	1713513	1785965	1861444	1940114

**GRAFICO 15**



**Fuente :** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

**Elaboración:** Autores de Tesis

A continuación presentamos una serie de gráficos que nos dan una visión acerca del grado de dependencia que tienen los municipios respecto de las transferencias del Gobierno Central. Este índice es resultado de la división entre las transferencias totales de los municipios con sus ingresos totales.



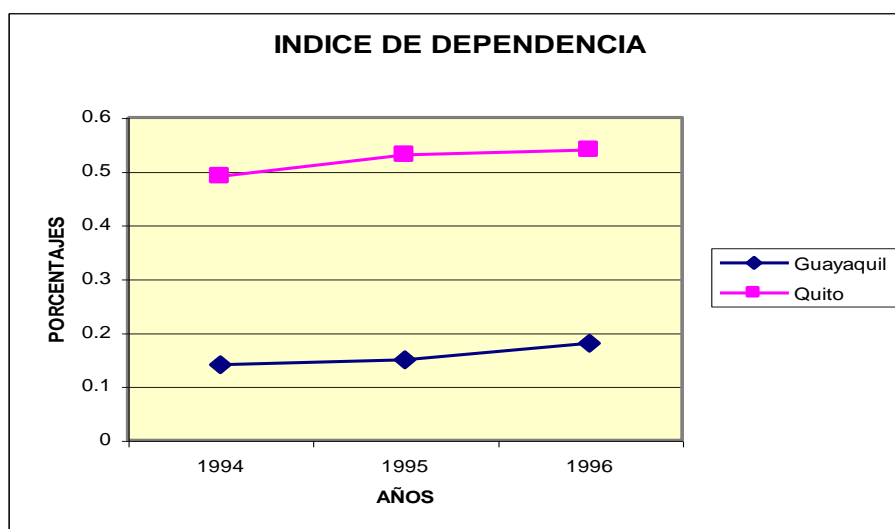
## b) Municipios Quito y Guayaquil

En la ciudad de Quito el índice de dependencia es de 54% para el último año de análisis en tanto que en Guayaquil es de 18%, esto nos lleva a concluir que la capital se beneficia de las transferencias del Estado hasta en tres veces más que Guayaquil, y es altamente dependiente de éstas. Por otro lado, Guayaquil tiene mayor capacidad de autogestión y es considerablemente menos dependiente de las transferencias.

**CUADRO 13**  
**Índice de Dependencia**

<b>AÑO</b>	<b>Guayaquil</b>	<b>Quito</b>
1994	0.14	0.49
1995	0.15	0.53
1996	0.18	0.54

**GRAFICO 16**



Fuente: Programa de Pago del BEDE  
Elaboración: Autores de la tesis

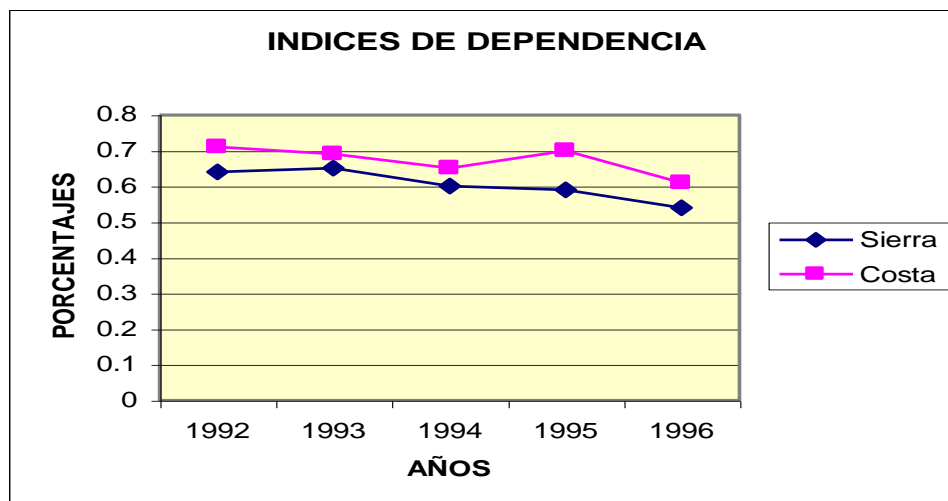
### c) Municipios Costa y Sierra

Durante el periodo 92 - 96 se puede ver claramente que los niveles de dependencia para el litoral, 66%; han sido más elevados que los de la región Sierra, 60%; con estos datos podemos decir que los municipios de la costa excluyendo Guayaquil son más dependientes de las transferencias que los municipios de la Sierra.

**CUADRO 14**  
**Indice de Dependencia**  
**(excluyendo Quito y Guayaquil)**

AÑOS	Sierra	Costa
1992	0.64	0.71
1993	0.65	0.69
1994	0.6	0.65
1995	0.59	0.7
1996	0.54	0.61

**GRAFICO 17**



Fuente: Programa de capacidad de pago del BEDE  
Elaboración: Autores de la Tesis

### 3.3.3 Sistema Vigente de Transferencias (1997 - 1998)

#### La Ley del 15 % y su aplicación

De acuerdo a la Ley del 15%, publicada en el Registro Oficial el 20 de marzo 1997, los recursos deben distribuirse de la siguiente forma:

**CUADRO 15**

<b>AÑOS</b>	<b>PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS</b>
1997	3% del PGE*
1998	7% del PGE
1999	11% del PGE
2000	15% del PGE

\*PGE: Presupuesto General del Estado

Fuente: Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales

Elaboración: Autores de la Tesis

De esta distribución, el 70% corresponde a los Municipios y el 30% a los Consejos Provinciales.

La entrega de los recursos se realiza en base a criterios determinados en la misma ley<sup>31</sup>.

**Art. 5.- Distribución entre Consejos Provinciales.-** El monto destinado a los Consejos Provinciales, es decir el 4,5% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido en alícuotas entre dichos consejos, en base a la siguiente fórmula:

- a) El 50% del monto, es decir el 2,25% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido proporcionalmente a la población con necesidades básicas insatisfechas que residan en la respectiva provincia, en relación a la población con necesidades básicas insatisfechas de todo el país;
- b) El 10% del monto, es decir, el 0,45% del Presupuesto del Gobierno Central, en proporción a la superficie territorial, con relación a la superficie del país; y,
- c) El 40% del monto, es decir, el 1,8% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido proporcionalmente a la población de la respectiva provincia, en relación a la población del país.

---

<sup>31</sup> LEY ESPECIAL DE DISTRIBUCIÓN DEL 15% DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES.

Art. 6.- **Distribución entre Municipios.**- El monto destinado a los municipios, es decir, el 10,5% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido en alícuotas entre dichos municipios en base de la siguiente fórmula:

- a) El 10% del monto, es decir, el 10,5% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido en partes iguales;
- b) El 40% del monto, es decir, el 4,20% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido proporcionalmente a la población del cantón, en relación a la población de todo el país; y,

El 50% del monto, es decir, el 5,25% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido proporcionalmente a la población con necesidades básicas insatisfechas que residen en el cantón, en relación con necesidades básicas insatisfechas en todo el país.

### **Análisis de Transferencias a Municipios**

Se puede observar con claridad la gran diferencia que existe entre lo que se ha entregado y lo que debió entregarse según lo especifica la ley del 15 %

Los municipios han estado recibiendo menos del 50% de lo que por ley les corresponde, en una obvia muestra del ineficaz reparto de los ingresos del estado hacia los entes seccionales.

Entre los municipios que han recibido más ingresos tenemos los municipios de: Guayas, Pichincha, Manabí, El Oro y Azuay, que si bien es cierto son algunas de las provincias más productivas, no son las únicas, ya que tenemos otras tan importantes como son las provincias petroleras que generan grandes ingresos que constituyen un fuerte rubro en el Presupuesto General del Estado.

Resulta importante destacar que los Municipios de Guayas y Pichincha, son los que llevan la mayor parte de las transferencias tal como ocurrió en los años anteriores. Pero, una de las razones para esto, se debe a que el reparto de las transferencias depende también del número de habitantes de los cantones; como uno de los criterios que establece la Ley del 15% para la repartición de los ingresos. Este es un factor común que se verá además en los cuadros de transferencias provinciales.











## **Análisis de Transferencias a Consejos Provinciales**

Los gráficos para este análisis son muy similares a los anteriores y básicamente reflejan la misma tendencia.

Al parecer los Consejos Provinciales resultan más afectados que los Municipios, ya que en algunos casos hasta se triplica la cantidad de ingresos que han dejado de percibir con respecto a los que recibieron.

Esto quiere decir que el Estado les adeuda grandes cantidades de dinero que merman la cantidad de obras que estos podrían realizar en favor de sus comunidades, como obviamente sucede también para los Municipios.

Para el año de 1998, resulta extraño observar como a la Provincia de Pichincha se le entregó casi el doble de lo que debían recibir, lo que no sucedió con las Provincias de la Costa; a pesar de que el proceso de reconstrucción de esta región, gravemente afectada por el Fenómeno del Niño, aún no cuenta con los fondos suficientes.









## **Capítulo IV:**

# **Propuesta de Administración Fiscal Descentralizada para Ecuador**

En el marco de las reformas del Estado, la descentralización se ha convertido en uno de los procesos económicos y políticos más importantes del Ecuador así como de la mayoría de los países de Latinoamérica.

La descentralización fiscal por su parte, que es complementaria pero no igual a la descentralización administrativa, es un proceso que contribuye a la eficiente asignación de recursos (principal argumento económico a su favor) y también plantea enormes desafíos.

Luego de haber analizado a lo largo de nuestro trabajo la situación socioeconómica del país, los principales argumentos económicos que se manejan en torno a la descentralización y presentado cifras fiscales del Ecuador sobre la distribución de los recursos hacia Municipios y Provincias; presentamos en este último capítulo nuestra propuesta de descentralización fiscal para Ecuador.



Previamente exponemos las propuestas de descentralización de varios sectores y provincias, además de las iniciativas tomadas en esta dirección.

#### **4.1 Propuestas de descentralización**

Actualmente se ha levantado una ola de movimientos a favor de la descentralización, numerosos sectores de la sociedad ecuatoriana están elevando sus voces y elaborando propuestas. Se habla de regionalización, de federalismo y de autonomías provinciales que son las que tienen más simpatizantes. Los argumentos principales sobre los cuales se basan estas propuestas son:

- a) Concentración del poder en la Capital: Este problema no permite atender, con eficiencia, las demandas del resto del país; con lo cual podemos decir que la deficiencia de los servicios estatales se acentúa; mientras más lejos del centro se encuentren las poblaciones.
  
- b) El Gobierno Central ha mantenido una visión general del país, sin dar la debida importancia a las diferencias regionales y a las particularidades de cada zona.

- c) La inequitativa distribución de los recursos que se realiza desde el Gobierno Central, desde la capital específicamente, constituye un obstáculo para propiciar una mayor participación de la sociedad civil en la vida política del país.

#### **4.1.1 PROPUESTA DE AUTONOMÍA DE MANABÍ<sup>32</sup>**

La provincia de Manabí ha resuelto iniciar su camino hacia las autonomías provinciales y respecto a este tema, sus líderes se han pronunciado y elaborado una propuesta cuyos aspectos principales son los siguientes:

- a) En primer lugar proponen reformar la constitución para que en sustitución de los Consejos Provinciales, se creen Consejos de Desarrollo Provincial que estén presididos por un gobernador elegido democráticamente, con la coparticipación de consejeros.
- b) Que se reactive el aparato productivo por la vía de facilitar créditos a los pequeños y medianos productores, que en el caso de Manabí han tenido una gran influencia histórica en la producción nacional por su acentuada vocación agrícola.

---

<sup>32</sup> Tomado de Diarios del país, Hoy, "Tributos manejados por provincias", 19/09/99. Telégrafo, "Autonomía: Beneficia o no al Ecuador?", 26/08/99. El Universo, "Manabí lidera lucha por autonomía", 21/10/99.

- c) Que el pago de la deuda externa se haga en forma proporcional de acuerdo a la inversión en cada provincia del país y además, solicitar una reestructuración que castigue a los acreedores y especuladores, lo que podría disminuir su monto y armonización.
- d) Cada cantón debe tener un alcalde por votación directa y secreta, pero los consejos deben ser reemplazados por asambleas cantonales que tengan potestad para legislar en materia de ordenanzas locales.
- e) Paralelo a la descentralización deben crearse comités de control cívico de la corrupción provincial e inclusive cantonales y parroquiales, para lo que se sugiere que se conformen con delegados de instituciones representativas.
- f) En la medida que las instituciones locales sean eficientes y responsables en una justa recaudación de tributos y en el buen empleo de los mismos, se contribuirá a minimizar la actitud paternalista.
- g) Desconcentración de las decisiones administrativas desde instituciones de control y crédito del estado, como contraloría, procuraduría, BEDE, BEV, Superintendencia de Bancos, Compañías y Telecomunicaciones. Además una total descentralización del IESS.

- h) Que la Dirección de Aviación Civil decida de una manera puntual y concreta, declarar el aeropuerto de Manta como alterno del internacional de Guayaquil y se implemente la operación como Puerto de Transferencia Internacional al Puerto de Manta.
- i) Demandan que el Congreso apruebe crear la Junta de Desarrollo de la zona norte de Manabí, la cual se financiará con el 2% de la recaudación que perciba el estado por la venta de combustibles y derivados de petróleo.
- j) Aprovechar el potencial turístico de Manabí, para lo que se le encarga a la cámara del ramo que ejecute acciones para su desarrollo, dado sus variados recursos.

**Respecto a la descentralización fiscal.-** Dentro de la propuesta que plantea Manabí, se pretende que los tributos como el IVA, el ICE, ICC, matriculación de vehículos, operaciones de crédito; sean recaudados y distribuidos por el consejo de desarrollo. Además, los ingresos que sean percibidos por el estado en lo referente a combustibles, aranceles, impuestos a la renta, exportación de petróleos y otros; serán distribuidos sobre la base de la contribución de la provincia al PIB, número de habitantes y necesidades básicas.

#### **4.1.2 PROPUESTA DE AUTONOMIAS DE FUERZA ECUADOR<sup>33</sup>**

Este movimiento presenta en su proyecto Autonomías Provinciales los siguientes puntos importantes:

- Lograr una profunda y efectiva descentralización económica, administrativa y política.
- Se mantendrán las provincias actuales pero cada cantón será responsable de recaudar todos los impuestos locales y nacionales dentro de su jurisdicción, de los cuales un porcentaje se destinará a la inversión en su jurisdicción y el resto será transferido al Gobierno Central.
- El Gobierno Central mantendrá sus competencias con respecto a la política exterior, Fuerzas Armadas, Seguridad Nacional y Externa y lo referente a legislación e interpretación de las leyes.
- Se capacitará a los funcionarios de los diferentes entes, con el fin de que puedan manejar mas eficientemente los servicios básicos para bienestar de su población.

---

<sup>33</sup> Proyecto de Autonomías Provinciales Ecuatorianas, Página Web de Fuerza Ecuador ([www.fuerzaecuador.com](http://www.fuerzaecuador.com)).

- Se permitirá la fusión de una o más provincias limítrofes convocando a una consulta popular provincial, cuando así lo deseen los ciudadanos.
- El sistema político y administrativo será más participativo para todos los ciudadanos del Ecuador, a través de los municipios y sus gobiernos y entidades provinciales.
- Los pagos por deuda externa serán hechos de los fondos del gobierno central que contarán con ingresos reales parecidos a los actuales, pero con menos responsabilidades y gastos.
- Se pretende disminuir el tamaño del estado a través de agencias gubernamentales no indispensables, recorte drástico de los presupuestos de los ministerios y empresas autónomas con lo que se quiere lograr un estado administrador eficiente.
- La dolarización de la economía con el fin de evitar una hiperinflación que afectaría la economía de los ciudadanos.
- Rehabilitación del aparato productivo liberando recursos que hoy se destinan a mantener el aparato estatal.

- Despolitización del Sistema Judicial otorgándole autonomía financiera y reformándolo en un sistema vitalicio de servicio público bien pagado y preparado.

**Respecto a la descentralización fiscal.-** Cada cantón será responsable de recaudar todos los impuestos nacionales y locales dentro de su jurisdicción, de retener los porcentajes pertinentes y de distribuir el resto entre la provincia y el gobierno central, por lo que los impuestos como IVA, Impuesto a la Renta, ICC, ICE, etc. deberán ser recaudados por el municipio y serán ingresados en una canasta tributaria para luego ser dividida según las necesidades entre cantones, provincias y país.

Las proporciones de reparto podrían ser de la siguiente manera: Si se tratara de una ciudad grande como Guayaquil el 34% será para el cantón que recauda, el 33% será para un fondo de compensación provincial destinado a ayudar a cantones y provincias más pobres y el 33% restante irá al gobierno central para cumplir con tareas específicas.

Caso contrario si se tratara de ciudades pequeñas, se puede destinar el 60% de la canasta tributaria para el mismo cantón, 20% para el fondo de compensación y 20% para el gobierno nacional.

Pero si se tratara de ciudades pobres se destinaría entre el 90% y el 100% a la localidad.

### **4.1.3 PROPUESTA INDIGENA**

Los pueblos indígenas tienen su propia propuesta para la división regional del país, la misma que busca que los pueblos indígenas tengan mayor participación en los gobiernos locales, por lo que pone énfasis en una división étnico cultural del país.

El movimiento indígena propone la aplicación de la plurinacionalidad y multiétnicidad en el Ecuador, por medio de una reestructuración del modelo del estado.

La propuesta de los indígenas es clara: en las zonas y cantones en donde los indígenas y negros son mayoría, es indispensable reformular el manejo de los recursos y del poder local, destacan que en provincias como Chimborazo, en los cantones hay una mayoritaria presencia indígena, con una continuidad territorial en las comunidades, lo que permitiría, en su criterio, la aplicación de gobiernos locales étnicos.



Los gobiernos autonómicos étnicos serían controlados por los indígenas, esto no quiere decir que no se hará una administración participativa y pluricultural que se volvería indispensable para lograr el equilibrio entre los distintos grupos étnicos.

Los indígenas han esbozado una división tentativa con siete regiones: Costa norte y sur; Sierra norte, centro y sur; y Amazonía norte y sur, con criterios básicamente económicos.

#### **4.1.4 Propuesta del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)**

El CONCOPE propuso a mediados de 1998 reorganizar el Estado, definiendo el número de niveles, cuáles deben ser y qué deben hacer. Consideró necesario la existencia de tres niveles a los que denominó genéricamente como Organos Subnacionales (OS): Provincias, cantones y parroquias.

La provincia será el nivel de intermediación por excelencia. Las parroquias el eje de participación y los cantones el eje de la administración descentralizada.

Cada uno de éstos se gobernará con autoridades propias, elegidas de manera directa. Todas las OS tendrán dualidad de funciones entre una instancia ejecutiva y otra legislativa, programadora y controladora.

Serán competencias nacionales y, por tanto, intransferibles la seguridad nacional, política sectorial, política internacional, política de transferencias, las OS ejercerán el conjunto de las competencias restantes, transferidas y/o delegadas, correspondientes a cada nivel, atendiendo a los cuatro principios: subsidiaridad, la concurrencia, la solidaridad y la flexibilidad.

Este nivel intermedio podrá tener varias formas de OS: Consejos provinciales, Gobernaciones, Distritos especiales (áreas metropolitanas y reservas naturales) y mancomunidades. En este nivel se debe cumplir la función de intermediación, en la medida en que operen como bisagras desde lo nacional hacia lo local.

El Consejo Provincial es el nivel de descentralización en el contexto provincial. Recibirá las competencias y recursos de las corporaciones de desarrollo provincial y las que se determinen de los órganos centrales nacionales. Tiene su ley de Régimen seccional que deberá ser reformado.

La CONCOPE estima necesario que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y las pequeñas se agrupe. Que unas y otras sean autónomas con medios

suficientes y que sean representativas, además de que se formen asociaciones y mancomunidades de municipios de manera que ganen en escala.

Asignar mayores atribuciones legislativas para los Consejos municipales; se deben establecer vínculos de los consejos municipales y los consejos provinciales con el Congreso nacional, lo que permitirá refrescarse mutuamente; debería idearse una fórmula para que los alcaldes y prefectos se expresen en el Congreso a través de comisiones o foros regionales o nacionales.

Se estimulará la democracia local a través de la regulación de la participación social en la gestión pública y un cambio en las modalidades de representación en las OS. La base de la participación son las juntas parroquiales, tanto rurales como urbanas. Para ello, se debe elegir de manera directa al conjunto de sus autoridades (Presidentes y vocales).

En las OS provinciales y municipales existirá una participación de base territorial ejercida por las juntas parroquiales y de base social, asumidas por organizaciones representativas de la localidad.

Las organizaciones serán reguladas por ordenanzas y tendrá influencia en los respectivos consejos y oficinas de la administración.

La participación se estimulará a través de consultas cantonales, la veeduría ciudadana, defensorías ciudadanas, presupuestos participativos, revocatoria del mandato, voto programático, entre otros.

La conformación de los Consejos municipales y provinciales reproducirán la misma representación que existe en el congreso Nacional. Esto es: una parte de la representación referida a la totalidad de la jurisdicción administrativa y otra a sus unidades menores. Es decir, en el ámbito provincial se tendrá una representación provincial y otra cantonal; y en los municipios, un número de concejales cantonales y otros parroquiales.

**Respecto a la descentralización fiscal.-** Administrarán los recursos propios y participarán de los ingresos nacionales a través de un porcentaje del Presupuesto del Gobierno Central. Existirá un Fondo Único y transparente de redistribución de recursos constituido a partir del 15% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del estado, que se distribuirá a las entidades subnacionales en función del número de habitantes, de las necesidades básicas insatisfechas y de la eficiencia administrativa.

#### 4.1.5 OTRAS PROPUESTAS

##### **Propuesta de Regionalización por Hugo Tobar (ESPOL)**

Presenta una propuesta para reestructurar el estado ecuatoriano sobre la base de los recursos con que cuenta, con el fin de conseguir el bienestar para sus ciudadanos.

Propone una Regionalización, con lo que trata de agrupar ciertas provincias para poder equilibrarlas de acuerdo con lo que producen cada una de ellas de acuerdo a la siguiente manera:

- **Región Norte** Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pichincha, Sucumbíos y Orellana.
- **Región Centro:** con Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Napo, Pastaza.
- **Región Costa:** con Bolívar, Los Ríos, Manabí, Guayas, Galápagos.
- **Región Sur:** con El Oro, Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago, Zamora Chinchipe.

En cada una de estas regiones se crearán subsecretarías para tratar de descentralizar los recursos, estas recibirán por ley el porcentaje adecuado de los recursos que genere cada región.

La misma propuesta no alterará la actual división de 22 provincias.

## **Propuesta de Autonomía Departamental (Fernando Carrión-FLACSO)**

Se mantendrá el estado unitario pero se tratará de fortalecer la autonomía con la creación de un nivel departamental que funcionará como intermediario.

Las autoridades serán de elección popular y gozarán de autonomía política, económica y administrativa.

La división será en siete departamentos de la siguiente manera:

- Dos metropolitanos: Guayaquil y Quito
- Uno Natural: Galápagos
- Cuatro Regionales: norte, centro, sur, este y oeste.

**Respecto a la descentralización fiscal.-** Los recursos con que contarán estarán compuestos por:

- a) Un fondo para la autonomía obtenido de tributos nacionales.
- b) Un fondo de redistribución nacional.
- c) Un fondo para la administración de las competencias centrales.

## RESUMEN DE PROPUESTAS

PROPUESTAS	TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN	ESTRUCTURA POLÍTICA	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	RECURSOS
<b>MANABÍ</b>	AUTONOMÍA	22 PROVINCIAS ACTUALES	CONSEJO DE DESARROLLO PROVINCIAL CON 1 GOBERNADOR	TRIBUTOS AL IVA, ICC, ICE, MATRICULACIÓN DE LOS VEHICULOS, ETC. DEBEN QUEDARSE EN LA PROVINCIA
<b>FUERZA ECUADOR</b>	AUTONOMÍAS PROVINCIALES	22 PROVINCIAS ACTUALES	-NACIONAL -PROVINCIAL -MUNICIPAL	CADA CANTON SERA RESPONSABLE DE RECAUDAR LOS IMPUESTOS LOCALES Y NACIONALES EN SU JURISDICCION, DE RETENER UNA PARTE Y EL RESTO DISTRIBUIRLO ENTRE PROVINCIA Y GOB. CENTRAL.
<b>INDIGENA</b>	DIVISION REGIONAL ENFASIS EN DIVISION ETNICA- CULTURAL	7 REGIONES -COSTA NORTE -COSTA SUR -SIERRA NORTE -SIERRA CENTRO -SIERRA SUR -AMAZONIA NORTE -AMAZONÍA SUR	APLICACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES ETNICOS CONTROLADOS POR LOS INDÍGENAS	
<b>CONCOPE</b>	REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO	22 PROVINCIAS ACTUALES	ORGANOS SUBNACIONALES (OS) -PROVINCIAS -CANTONES -PARROQUIAS	INVIERTEN SUS PROPIOS RECURSOS
<b>HUGO TOBAR (ESPOL)</b>	REGIONALIZACIÓN	4 REGIONES: -NORTE -SUR -CENTRO -COSTA -SUR	SUBSECRETARIAS EN CADA REGIÓN	
<b>FERNANDO CARRION DIRECTOR FLACSO</b>	AUTONOMIA DEPARTAMENTAL	7 DEPARTAMENTOS: -OCCIDENTAL -NORTE -CENTRO ORIENTAL -SUR -GUAYAQUIL -QUITO -NATURAL GALAPAGOS	NIVELES ACTUALES MAS UN NIVEL DEPARTAMENTAL ADICIONAL (INTERMEDIARIO)	RECAUDACION LOCAL DE LOS TRIBUTOS NACIONALES

Elaboración: Autores de la Tesis

## 4.2 Iniciativas de descentralización - La Experiencia de Tena<sup>34</sup>

El Municipio de Tena, en Napo, se constituye en una muestra clara de decisión política, uno de los factores claves en el proceso de descentralización, aquí el gobierno local ha buscado regular la vida de los ciudadanos y facilitar la provisión de servicios públicos. Para esto, se ha propuesto asumir las funciones necesarias para desarrollar sectores de importancia.

Como puntal de su plan estratégico, ha permitido la participación de la ciudadanía para exponer necesidades y participar en soluciones para las mismas.

Entre las áreas de mayor importancia dentro el plan están:

- El Ecoturismo
- Salud
- Educación
- Producción
- Medio Ambiente

Reconocen al sector de la salud como uno de los factores que más inciden en el buen desempeño de los ciudadanos, por tal motivo han creado instituciones destinadas específicamente a esta área, por ejemplo la Junta Cantonal de Salud

---

<sup>34</sup> Varios autores, “*Descentralización*”, Editorial Tramasocial, 1999.



donde se buscan consensos y la elaboración de proyectos para mejorar de manera general la salud de sus pobladores. Esto se hizo con el apoyo de UNICEF y OPS.

Además los Municipios de Quijos, Archidona y Tena pertenecientes a la provincia del Napo, con los municipios de Santa Clara y Arajuno pertenecientes a la provincia de Pastaza se han organizado en lo que ellos llaman “La Mancomunidad se están incentivando planes con la mancomunidad tales como: del Alto Amazonas”, con el fin de realizar tareas en conjunto respecto a:

- La defensa del medio ambiente
- Turismo
- Aprovechamiento del potencial energético

De este modo se está implantando un plan de descentralización aplicable al comienzo en áreas claves como son:

- Salud
- Educación
- Transporte
- Catastro
- Turismo
- Medio Ambiente

Todo esto, con del apoyo del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la firme convicción de sus actores por mejorar su nivel de vida.

### **4.3 Nuestra propuesta: La reestructuración del Estado**

El Estado Ecuatoriano de acuerdo a su estructura actual, da prioridad a los siguientes criterios:

Da mayor importancia a lo sectorial sobre lo territorial.- El régimen sectorial manejado por los Ministerios, establece sus políticas y distribución de los recursos desde una realidad definida por el centro hacia la periferia; de tal forma que las políticas regionales, provinciales y locales se descuidan.

La autoridad se construye por delegación y con un sentido jerárquico, desde el poder central hacia la base, lo que da lugar a que la representación y participación tengan poca significación.

El ejercicio del poder se ejecuta a través de órganos dependientes y autónomos, donde predomina el primero.

Caminar de un estado centralizado hacia uno descentralizado implica reformular estos criterios, priorizando la autonomía, la representación y lo territorial sobre lo sectorial.

Fundamental importancia tiene erradicar el carácter homogenizador de las políticas de estado que se han venido dando a través de nuestra historia y que

están presentes en muchas de nuestras leyes. El tratamiento para cada uno de los niveles de gobierno debe ser de acuerdo a sus características, diferente en cada caso.

El reconocimiento de la diversidad es un aspecto inherente a la descentralización.

Creemos por lo tanto que se debe tratar de reestructurar el Estado en su conjunto y no en cada uno de sus niveles de Gobierno.

Existe un excesivo número de órganos subnacionales cuyas funciones no están específicamente definidas o se superponen con las funciones de otros organismos, existe poca o ninguna articulación entre ellos y mucho menos con otros niveles de gobierno.

Consideramos conveniente mantener la organización territorial actual, es decir provincias y municipios, pero fortaleciéndolos y delegándole más funciones y recursos.

Un adecuado proceso de descentralización administrativa debe ir junto a un decidido proceso de descentralización fiscal, ya que la buena gestión de los organismos seccionales dependerá de los recursos económicos con que cuenten para financiar sus proyectos.

El principal actor de la descentralización debe ser el Gobierno Central, ya que él será el encargado de coordinar las actividades que guíen el proceso.

Un proceso de este tipo debe atender a los siguientes principios:

**Subsidiariedad.-** Los bienes y servicios públicos deben ser competencia del nivel de gobierno más bajo que pueda asumir plenamente los costos y beneficios. Esto quiere decir que el nivel más cercano a la sociedad civil debe estar por sobre un nivel superior, ya que conoce mejor su realidad.

**Flexibilidad.-** Todo sistema descentralizado está sujeto a factores endógenos y exógenos que para poder superarse, cuando la situación así lo exija, se requiere de flexibilidad en las normas. “Es una respuesta a la heterogeneidad” (Fernando Carrión).

**Gradualidad.-** El traslado de competencias a los diferentes niveles de gobierno se deben realizar de manera gradual, de tal forma que a medida que esto sucede, las entidades adquieran capacidad y destrezas administrativas, financieras y técnicas.

**Transparencia.-** Las reglas, políticas y resoluciones por las que se rija el proceso, deben ser formuladas de tal modo que resulten lo más claras y precisas posible, para todos los actores involucrados.

**Solidaridad.-** Es importante que exista un alto sentido de solidaridad que evite la división del país a causa del sentimiento regionalista.

**Concurrencia.-** “Es imprescindible para el diseño de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales” (Fernando Carrión).

A lo largo de nuestra investigación hemos podido concluir que un adecuado sistema de descentralización debe maximizar la rentabilidad social de la inversión pública, debe permitir focalizar el gasto social hacia los sectores más vulnerables y necesitados y recaudar los impuestos de tal forma que genere menos distorsiones.

Para que esto pueda darse, es importante que cada nivel de Gobierno tenga bien definido cuál va a ser su campo de acción y las funciones específicas que le corresponden.

#### **4.3.1 Respecto de las funciones de cada nivel de Gobierno**

El Gobierno Central deberá ejecutar aquellas funciones que le han sido asignadas en nuestra Constitución Política. La experiencia internacional y la base teórica nos demuestra que todas las demás funciones son descentralizables; unas en

menor medida que otras pero esto dependerá de la cantidad de recursos que las acompañen.

## **FUNCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL**

Las funciones del Gobierno Central deberán ser:

1. La definición de políticas macroeconómicas y sectoriales.
2. La conducción de la política internacional y de las relaciones internacionales
3. La planificación económica y social en el ámbito nacional
4. El mantenimiento del orden público, la seguridad nacional y las funciones generales de las fuerzas armadas y de la policía nacional.

Las grandes obras nacionales, tales como construcción y manejo de centrales hidroeléctricas, construcción de puertos y aeropuertos, redes viales nacionales, desarrollo energético, deberán ser de competencia exclusiva del Gobierno Central.

## **- Descentralización y políticas macroeconómicas**

Hemos mencionado que el manejo de las políticas macroeconómicas en un modelo descentralizado, debe estar a cargo del Gobierno Central; pero, este punto requiere de especial atención dada su importancia.

Un proceso de descentralización produce serios riesgos sobre la capacidad del Gobierno Central para ejecutar políticas de estabilización económica, por tal motivo este instrumento que permite estabilizar una economía en crisis como la nuestra debe ser de su competencia exclusiva.

Es conocido que los instrumentos macroeconómicos para controlar el rumbo de un sistema económico lo constituyen la política fiscal y la política monetaria.

Las economías regionales son mucho más abiertas que la nacional; por tal razón, siempre existirán fugas asociadas con el ejercicio del gasto que resultan muy significativas. Además de ello, existen externalidades relacionadas con las políticas de estabilización por parte de los gobiernos locales que no permiten que éstos aporten lo suficiente a la causa de estabilización.

Es evidente que las políticas económicas de los gobiernos locales se definen en función del ciclo político: los impuestos suben después de una elección y los gastos aumentan antes de la misma. En la práctica los gobiernos locales pueden

incrementar los impuestos o gastos, cuando el Gobierno Central se encuentra aplicando políticas para reducir unos u otros.

### **Respecto al nivel intermedio<sup>35</sup>**

Es necesario replantear el papel del nivel intermedio, en nuestro caso las provincias, en el proceso de descentralización fiscal. Este nivel debe procurar ser un eslabón entre lo local y lo central, para evitar la polarización. A la luz de las experiencias de algunos países inmersos en este proceso, se estima conveniente que este nivel cumpla las siguientes actividades:

**Coordinación de la planeación local.-** Lograr acciones coordinadas que pueden llevarse a cabo en conjunto con los municipios, aprovechando economías de escala a nivel subregional.

**Coordinación con la planeación del nivel nacional.-** Identificando proyectos de impacto agregado.

**Asistencia técnica, administrativa y financiera en el ámbito local.-** Este nivel posee un conocimiento más amplio de su región y, por lo tanto, puede atender con

---

<sup>35</sup> Aghón, Gabriel. *"Descentralización fiscal en América Latina: Un análisis comparativo"*. CEPAL. 1996



prontitud y de manera directa las demandas locales de asistencia técnica, administrativa y financiera.

**Prestación de servicios y funciones administrativas.-** Ejecutor de ciertas actividades que el nivel central cumple ineficientemente y el nivel local no puede asumirlas. Este nivel se convierte en una alternativa de tránsito de una organización centralizada a una descentralizada.

**Ejercicio de facultades normativas.-** Facultades de regulación legal en ciertas materias, siempre subordinada a los principios jurídicos de una legislación marco de carácter nacional.

**Delegación de funciones nacionales.-** El nivel central puede garantizar mayor eficacia en el ejercicio de determinadas funciones mediante sistemas de delegación, otorgando los recursos necesarios.

**Instancia subsidiaria del nivel local.-** El nivel intermedio puede contribuir a superar las carencias en la prestación de determinadas funciones por el nivel local, mientras induce o promueve la suficiente capacidad técnico operativa para que las municipalidades asuman definitivamente sus responsabilidades.

**Instancia de evaluación y control del nivel local.-** Puede alertar al nivel central sobre los problemas detectados en la gestión de los recursos y en general, acerca

del desempeño de las localidades en la prestación de las nuevas responsabilidades, a fin de fortalecer el apoyo institucional y promover los ajustes necesarios.

**Gestión de la información.-** Un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales debe disponer de indicadores fiscales y socioeconómicos, información clave para la administración y gestión de los recursos a su cargo.

## **El nivel local**

En nuestro caso le corresponde a los municipios, tiene un rol fundamental en el proceso de descentralización, ya que es el gobierno más próximo a los ciudadanos. Las funciones que éstos podrían ejecutar son múltiples y podemos mencionar algunas de ellas:

1. La enseñanza básica y media
2. La vivienda
3. El transporte interurbano
4. Los servicios de agua potable y alcantarillado
5. Los puentes
6. La atención de salud de carácter preventivo
7. El alumbrado público

8. La electricidad
9. Los parques
10. La protección contra incendios
11. Los servicios policiales
12. La eliminación de desechos, etc.

A pesar de la delimitación de funciones, siempre existirán tareas conjuntas entre dos o más niveles, los cuales pueden ser por ejemplo, el manejo del medio ambiente y recursos naturales, el bienestar social, el desarrollo agrícola, la enseñanza universitaria.

#### **4.3.2 De la descentralización de los recursos económicos**

La descentralización de la administración del estado, en la parte que corresponde a las finanzas públicas, afecta de manera importante el funcionamiento de la economía sobre todo en la asignación espacial de los recursos.

Este tema es objeto de discusión permanente cuando se trata de promover un sistema de descentralización.

### **a) Generación y distribución de impuestos**

Es imprescindible que se reasignen las facultades tributarias a los organismos seccionales, que permitan una mayor generación autónoma de recursos para lo cual debe aplicarse una mejor recaudación de impuestos que posibilite a los municipios contar con los fondos suficientes para poder satisfacer las necesidades básicas de su jurisdicción y las nuevas funciones que le serán transferidas.

Además, se debe contemplar un diseño de transferencias gubernamentales adecuado, que ayude a resolver los problemas de suficiencia financiera inherentes al proceso de descentralización.

Esta distribución de recursos fiscales deberá funcionar basándose en los siguientes criterios: proporcional al número de habitantes, de acuerdo a los indicadores de pobreza, capacidad de recaudación fiscal, eficiencia administrativa, entre otros.

El Gobierno Central debe estar obligado a establecer un adecuado sistema de incentivos que garanticen el esfuerzo que el nivel de gobierno local realiza para generar sus propios recursos, de tal manera que se puedan lograr los objetivos gubernamentales previstos.

Un proceso de descentralización exige que éste se financie, en el mayor porcentaje posible, con los recursos obtenidos de los tributos establecidos y

recaudados en un territorio local; de este modo se garantiza su autonomía, se lograría una mayor y mejor recaudación, principalmente por la cercanía del gobierno local con los ciudadanos, que le permite conocer de cerca a los contribuyentes y facilita identificar a los evasores.

A pesar de ello, las necesidades de los gobiernos subnacionales crecen a un ritmo tan rápido que necesariamente comprometen el propio presupuesto central y su capacidad para seguir prestando los servicios que le son asignados, de ahí la importancia de un adecuado sistema de transferencias.

De acuerdo al análisis, hemos observado el alto grado de dependencia de nuestros municipios con respecto a las transferencias gubernamentales, que en algunos casos llegan a superar el 70% de sus recursos; situación más marcada en los municipios de la Sierra.

El tratamiento hacia estos municipios debe dirigirse a incentivar la recaudación propia y capacitar a sus funcionarios para que elaboren adecuados proyectos por medio de los cuales puedan obtener apoyo internacional y que los niveles de transferencias se reduzcan a porcentajes menores del 30%.

Se debe mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y promover además las mancomunidades, la agrupación de municipios pequeños, que

trabajen juntos en la elaboración y ejecución de obras en favor de sus comunidades.

#### **b) Crédito y deuda pública**

A fin de reducir los riesgos que implica la utilización excesiva de endeudamiento por parte de los Gobiernos locales, como ha ocurrido en el caso de Colombia, donde algunos de sus municipios se encuentran casi quebrados a causa de un irresponsable manejo del endeudamiento y la aprobación de presupuestos deficitarios; el Gobierno Central debe encargarse de regular los empréstitos a los Gobiernos locales.

Los préstamos deberán ser destinados fundamentalmente a gastos de capital prioritarios y tienen que guardar una adecuada proporción con la capacidad económica y fiscal de las entidades receptoras, de tal forma que se garantice el manejo responsable y su efectiva recuperación.

Se debe mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y promover además las mancomunidades, la agrupación de municipios pequeños, que trabajen juntos en la elaboración y ejecución de obras en favor de sus comunidades.

### **c) Manejo de información**

La información es una pieza clave para analizar las finanzas, para formular políticas y monitorear los procesos de descentralización fiscal, por lo tanto la información financiera que generen los gobiernos locales deberá ser transparente y oportuna.

Esta tendrá que ser procesada permanentemente, de manera que se puedan elaborar indicadores de desempeño y gestión que permitan evaluar el impacto de los resultados, en lo que tiene que ver con indicadores de pobreza, esfuerzo fiscal, cumplimiento de objetivos, eficiencia administrativa, cobertura de servicios.

### **d) Obras de carácter general**

Aquellos proyectos públicos que afectan el bienestar económico del país en general se decidirán a nivel central y serán financiados con impuestos nacionales en su mayor porcentaje. A pesar de ello, el peso del financiamiento de dicha obra también debe distribuirse entre las localidades en forma proporcional a los beneficios que recibirán cada una de ellas.

#### **e) Contraloría social y rendición de cuentas**

El aumento de responsabilidades y recursos entregados a los gobiernos seccionales deberá ir acompañado obligatoriamente de un exigente sistema de control.

Cada municipio tendrá un representante en el Consejo Provincial que estará dirigido por un Gobernador, ambos electos por voto popular. El Consejo Provincial será quien ejerza poder de contraloría y auditoría a la inversión de los recursos públicos por parte de los gobiernos seccionales.

Además, en cada municipio deberán existir comités ciudadanos debidamente organizados a quienes el Consejo Provincial presentará reportes detallados sobre ingresos y gastos con determinada regularidad, asegurando de esta manera que el destino de los fondos cumpla con las metas previstas.

Aquellas personas que formen parte de estos comités tendrán que ser capacitadas constantemente con el afán de que cumplan a cabalidad con las funciones que les serán asignadas, ya que ellos se constituirán en puentes de información entre gobernantes y gobernados.



#### **f) Manejo de la corrupción**

Un factor importante que debe considerarse en un sistema de descentralización de recursos fiscales, es la corrupción. La corrupción que es un mal que afecta a nuestro país así como a la mayoría de países, merma la eficiencia del sistema, pues para enfrentarla se requiere de la aplicación de estrategias, representa un desperdicio de tiempo y esfuerzo; además, mayor canalización de recursos económicos.

Reconocido este problema, será necesario que las condiciones económicas en que desarrollen sus actividades los empleados públicos sean las apropiadas. Lo óptimo será que se contrate personal profesional y que sus labores sean bien remuneradas dependiendo de la situación económica de cada Gobierno Seccional, de esta manera los incentivos para caer en prácticas corruptas serán menores.

## **CAPITULO V:**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1 Conclusiones**

Los principales problemas del país, como son la desigual distribución del ingreso y la riqueza, la concentración del poder en unos pocos, la pobreza, el alto porcentaje de necesidades básicas insatisfechas; tal como está demostrado por las cifras, son el reflejo de un modelo de Gobierno que no ha promovido la eficiencia y equidad en su gestión.

El papel que juega el Estado Ecuatoriano en la solución de los problemas mencionados, es fundamental para la vida del país ya que su oportuna intervención en los mercados permite la apropiada provisión de los bienes y servicios, corrigiendo las fallas que estos presentan.

A pesar de ello, el Estado presenta visibles deficiencias especialmente en los procesos de redistribución de la riqueza, una de las funciones que se le asignan tradicionalmente. Las acciones distributivas son ineficientes por varios factores, siendo uno de los principales el manejo centralizado de los recursos.

Por tal motivo, resulta necesario profundizar la constitución de un sistema descentralizado y participativo que liquide la concentración actual de poder y abra múltiples vías para que la participación del ciudadano común en los asuntos de la vida pública, pueda hacerse de manera eficiente.

La descentralización fiscal, uno de los ejes para la implementación de un proceso de descentralización, se da mediante la transferencia de toda la autoridad y autonomía en la toma de decisiones de los Gobiernos Seccionales y los habilita para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gasto.

Se han dado pasos muy importantes con la dictación de las Leyes de Descentralización, pero, a pesar de los esfuerzos realizados respecto a este tema, los Gobiernos Seccionales aún no han logrado superar la dependencia no sólo administrativa, sino política y principalmente fiscal del nivel central de Gobierno.

Si bien es cierto que a partir del año de 1997, se reestructuró el sistema de transferencias de recursos fiscales, éstas no han logrado el impacto esperado en cuanto a la solución de problemas de prestación de servicios como los de salud y educación, principalmente.

Uno de los fundamentos de la descentralización, está basado en el reconocimiento de una verdadera autonomía fiscal, sin que por ello, las finanzas del nivel central se vean afectadas.

A pesar de todo, la planeación del desarrollo a todo nivel de gobierno, sin lugar a dudas producirá efectos positivos en el manejo de las finanzas, y al mismo tiempo se ganará en eficiencia y orientación del gasto público.

## **5.2 RECOMENDACIONES**

El proceso de descentralización (administrativo y fiscal) requiere fundamentalmente de decisión política para que se dinamice.

Es importante que un proyecto como este cuente con un marco legal integral, es decir que debe estar apoyado por una base constitucional (que evite que todo proceso ya comenzado tienda a revertirse).

Debe existir un alto nivel de liderazgo en la coordinación institucional, entre los diversos organismos y niveles de gobierno, además de estos con el sector privado y con sus respectivas comunidades de tal forma que se garantice el éxito del proceso, planificando, ejecutando, financiando, y dando seguimiento al proceso en los diferentes niveles de gobierno. Con esto se busca, sobre todo, que exista una coherencia entre las políticas gubernamentales que se apliquen en cada región del país.

Los gobiernos locales deben fortalecerse en el ámbito financiero, revisando sus ingresos propios, racionalizando el gasto corriente y optimizando el gasto de capital. Incrementar sus ingresos y procurar ser menos dependientes de las transferencias gubernamentales.

Debe existir una reasignación de facultades tributarias a los diferentes niveles de gobiernos, que den paso a una mayor generación autónoma de recursos. Además, el Gobierno Central debe establecer un adecuado sistema de incentivos que garanticen el esfuerzo fiscal que el nivel de gobierno realice para generar sus propios recursos, de tal manera que se puedan lograr los objetivos gubernamentales previstos.

El mecanismo de transferencias gubernamentales deber ser simple y transparente basándose en criterios tales como números de habitantes, indicadores de pobreza, capacidad de recaudación fiscal, entre otros.

Debe existir un manejo adecuado de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, este debe ser proporcional a la capacidad económica y fiscal de estos gobiernos.

La educación juega un rol importante en un proceso de descentralización fiscal ya que se requieren de recurso humano con alta preparación técnica que

garantice el óptimo manejo de los recursos y asuman las responsabilidades y obligaciones que un proceso de descentralización demanda.

El personal que lidere el proceso de descentralización en cada nivel de gobierno debe garantizar, por sobre todo, la rentabilidad de los recursos asignados, retribuyéndola en inversión pública.

Otro punto importante lo constituye la elaboración de adecuados presupuestos para los gobiernos seccionales y la preparación constante de información estadística, ya que éstos constituyen la herramienta básica en la formulación de políticas y la evaluación del proceso en marcha.

Finalmente queremos recalcar que si el Ecuador quiere ir hacia el desarrollo, la propuesta de eliminar el centralismo es una de las mejores alternativas y la clave para un proceso exitoso lo constituyen, primordialmente, la profunda voluntad política y la participación civil. Creemos que es oportuno empezar a actuar y no solamente entrapar al país en debates sin fin.

# **LEY ESPECIAL DE DISTRIBUCIÓN DEL 15% DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES**

**CONGRESO NACIONAL**

**EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS**

**Considerando:**

Que la Constitución Política de la República define al Ecuador como un Estado descentralizado y manda que, para hacer efectiva la descentralización económica del Estado, los Gobiernos Seccionales, sin perjuicio de otros recursos económicos, percibirán el 15% del Presupuesto del Gobierno Central que será distribuido conforme a la Ley, a base de planes de inversión tanto provinciales como municipales.

Que la descentralización administrativa del Estado propende al desarrollo armónico de todo el territorio nacional, al estímulo de las áreas deprimidas, a la distribución de los recursos y servicios de acuerdo a las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales, y a la preferente atención a las obras en las zonas de menor desarrollo y de la frontera y Galápagos;

Que el 15% del Presupuesto del Gobierno Central asignado a los consejos provinciales y municipios, por su propia naturaleza, es un recurso económico que debe ser manejado autónomamente por estos organismos seccionales, con el fin de que la descentralización económica y administrativa se lleve a cabo sin interferencia de ninguna clase; y, En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

## **LEY ESPECIAL DE DISTRIBUCIÓN DEL 15% DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LOS GOBIERNOS SECCIONALES**

Art. 1 .- **Ámbito de la Ley** .- La presente Ley regula la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación constitucional del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos en beneficio de los consejos provinciales y municipios para planes o proyectos de inversión, tanto provinciales como municipales, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a través del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, y los que le correspondan de conformidad con otras leyes.

Art. 2.- **Fondo de Descentralización**.- Con los recursos que se asignan en la presente Ley, créase el Fondo de Descentralización, que se distribuirá de la siguiente manera: 70% para los municipios y 30% para los consejos provinciales.



Art. 3.- **Destino del Fondo.**- Los consejos provinciales y los municipios invertirán las alícuotas que les correspondan en planes o proyectos de desarrollo económico, social y cultural, de acuerdo con los fines y funciones que le confieren la Constitución Política de la República, las leyes de Régimen Provincial y Municipal, según el caso, y otras leyes.

Estos organismos pondrán en ejecución, preferentemente, con cargo a este fondo, planes o proyectos destinados al mejoramiento del nivel de vida de los sectores de menor desarrollo.

Art. 4.- **Inclusión obligatoria del Fondo en el Presupuesto.**- La asignación establecida en el artículo 1 de la presente Ley deberá constar, obligatoriamente, en la proforma del Presupuesto del Gobierno Central que remite anualmente del Presidente de la República al Congreso Nacional. De no establecérsela, a la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto o el Plenario de las Comisiones Legislativas, en su caso, la incluirán de oficio.

Art. 5.- **Distribución entre Consejos Provinciales.**- El monto destinado a los Consejos Provinciales, es decir el 4,5% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido en alícuotas entre dichos consejos, en base a la siguiente fórmula:

- a) El 50% del monto, es decir el 2,25% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido proporcionalmente a la población con necesidades básicas

insatisfechas que residan en la respectiva provincia, en relación a la población con necesidades básicas insatisfechas de todo el país;

- b) El 10% del monto, es decir, el 0,45% del Presupuesto del Gobierno Central, en proporción a la superficie territorial, con relación a la superficie del país; y,
- c) El 40% del monto, es decir, el 1,8% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido proporcionalmente a la población de la respectiva provincia, en relación a la población del país.

**Art. 6.- Distribución entre Municipios.-** El monto destinado a los municipios, es decir, el 10,5% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido en alícuotas entre dichos municipios en base de la siguiente fórmula:

- a) El 10% del monto, es decir, el 10,5% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido en partes iguales;
- b) El 40% del monto, es decir, el 4,20% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido proporcionalmente a la población del cantón, en relación a la población de todo el país; y,
- c) El 50% del monto, es decir, el 5,25% del Presupuesto del Gobierno Central, será distribuido proporcionalmente a la población con necesidades básicas

insatisfechas que residen en el cantón, en relación con necesidades básicas insatisfechas en todo el país.

**Art. 7.- Responsabilidad de la distribución.-** El Ministro de Finanzas y Crédito Público, hasta el 31 de enero de cada año, mediante Acuerdo Ministerial, expedirá el Distributivo del Fondo constituido con el 15% del Presupuesto del Gobierno Central, teniendo en cuenta los factores señalados en los artículos 5 y 6 de esta ley, según el caso, con sujeción a las estadísticas y proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC.

**Art. 8.- Transferencias.-** Los recursos que correspondan a los consejos provinciales y municipios, serán transferidos en alícuotas mensuales proporcionales dentro de los diez primeros días de cada mes, mediante el mecanismo de transferencia automática, a través del Banco Depositario de Fondos Públicos, sin necesidad de disposición administrativa expresa.

**Art. 9.- Responsabilidad Administrativa.-** El Ministro de Finanzas y Crédito Público, será responsable del cumplimiento y aplicación de esta ley de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, 74, inciso tercero y 82, literal g) de la Constitución Política de la República; y, en el capítulo 4 del Título VIII y demás normas pertinentes de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, sin perjuicio de las demás acciones que la Constitución y la ley les facultan a los gobierno seccionales para demandar la transferencia de los recursos

que le corresponden en virtud al literal c) del artículo 149 de la Constitución y de esta ley.

Art. 10.- **Inversión autónoma de recursos.**- Hecha la distribución del fondo, cada consejo provincial y municipal aprobará autónomamente y sin intervención de ningún otro organismo o autoridad del Estado, los planes de inversión a ser ejecutados con cargo a la alícuota que le corresponde.

De la correcta inversión de estos recursos, el prefecto y el consejo provincial y el alcalde y el municipio, según el caso, responderán de conformidad con las normas pertinentes de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Los consejos provinciales y municipales deberán presentar hasta el 31 de enero de cada año al Ministerio de Finanzas, un informe detallado de las inversiones y gastos realizados en el año anterior con los recursos asignados por la presente ley.

Art. 11.- **Fideicomisos** .- Los organismos seccionales podrán constituir fideicomisos sobre los recursos que les asigna el literal c) del artículo 149 de la Constitución Política de la República, de acuerdo con el reglamento de esta ley.

Art. 12.- **Liquidación.**- Será de responsabilidad del Ministerio de Finanzas la liquidación hasta el 31 de marzo del año siguiente, del Presupuesto anual del Fondo constituido por el 15% del Presupuesto del Gobierno Central.

En el caso de que se produjera saldos de caja a fin del ejercicio, éstos se incorporarán al Presupuesto del Fondo del año siguiente.

Art. 13.- Las disposiciones de la Ley de Presupuestos del Sector Público no serán aplicables para la ejecución de esta ley.

Art. 14.- **Ley Especial.-** La presente Ley tiene el carácter de especial y prevalecerá sobre cualquier otra disposición legal que se le oponga y entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

### **Disposiciones Transitorias**

PRIMERA.- La aplicación de la presente ley se iniciará a partir del 1 de Julio de 1997, con el equivalente al 3% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos; el 7% desde enero de 1998; el 11% a partir de enero de 1999; y, el 15% desde enero del año 2000.

SEGUNDA.- La descentralización de las funciones, recursos humanos, materiales y financieros, se realizará a partir de enero de 1998, de acuerdo a la Ley de Descentralización que en el plazo máximo de 180 días será expedida por las funciones Legislativa y Ejecutiva.

TERCERA.- Se autoriza al Ministerio de Finanzas y Crédito Público realizar las transferencias de recursos materiales, financieros y recursos humanos a los consejos provinciales y municipios, para dar cumplimiento a las disposiciones de la presente ley.

**Art. Final.-** En el plazo improrrogable de 90 días, el Presidente de la República, dictará el Reglamento para la aplicación de la presente ley.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional del Ecuador, a los doce días del mes de marzo de mil novecientos noventa y siete.

f.) Dr. Heinz Moeller Freile, Presidente del Congreso Nacional.

f.) Dr. Jaime Dávila de la Rosa, Prosecretario del Congreso Nacional.

**REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LA LEY  
ESPECIAL DE DISTRIBUCIÓN DEL 15% DEL  
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA  
LOS GOBIERNO SECCIONALES**

**Fabián Alarcón Rivera**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL INTERINO  
DE LA REPÚBLICA.**

**Considerando:**

Que la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobierno Seccionales, mediante la cual se da cumplimiento al precepto contenido en el literal c) del art. 149 de la Constitución Política de la República, que se halla publicada en el Registro Oficial No. 27 del 20 de marzo de 1997;

Que el artículo final de dicha ley dispone expedir el Reglamento para su aplicación; y,

En ejercicio de las atribuciones de le confieren la Constitución y la Ley,

**Decreta:**

El siguiente **Reglamento de aplicación de la Ley especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales.**

Art. 1.- **Fondo de Descentralización.**- El Fondo de Descentralización, creado mediante la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, se constituirá con los recursos equivalentes al 15% del Presupuesto del Gobierno Central, con excepción de los ingresos provenientes de los créditos internos o externos, que financian dicho presupuesto y se distribuirá entre los municipios y consejos provinciales del país, para la ejecución de planes y proyectos de inversión, sin perjuicio a la percepción de otros recursos que se asignen a través del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, y de los que corresponden a cada municipio o consejo provincial, de conformidad con otras leyes.

Sólo en casos excepcionales se destinarán recursos provenientes del Fondo de Descentralización, creado en la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central a los Organismos del Régimen Seccional Autónomo y siempre que se trate de capital.

Art. 2.- **Distribución.**- El Fondo de Descentralización será distribuido en los términos y porcentajes establecidos en los artículo 5 y 6 de la Ley Especial de



Distribución del 15% del Gobierno Central para los Organismos del Régimen Seccional Autónomo.

Para la distribución de los fondos previstos en la Ley, la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, utilizará información actualizada que será proporcionada hasta el 30 de noviembre de cada año por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en lo relacionado con datos de población y de necesidades básicas insatisfechas, actualizadas en coordinación con la AME, el CONCOPE y el Instituto Geográfico Militar (IGM) respecto de la información relativa a la superficie de las provincias.

Si se crearen nuevos organismos seccionales, para efectos de la asignación de fondos y contando con la información pertinente proporcionada por el INEC y el IGM, en su caso, la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad, procederá a la asignación de los fondos que corresponda a partir del siguiente año al de la creación del organismo seccional.

Cuando no sea posible establecer los índices propios de los nuevos organismos seccionales creados, se aplicará los correspondientes al área territorial de la cual fue segregado y si el nuevo organismo hubiere pertenecido, antes de su creación, a más de una entidad seccional, se tomarán los datos promedio ponderados respectivos.

Para efectos de la distribución de recursos previstos en este artículo, el Banco Central del Ecuador, de conformidad con las disposiciones del artículo 8 de la Ley Especial de Distribución, hará las transferencias automáticas de los recursos, de la Cuenta Unica del Tesoro Nacional y las acreditará mensualmente por alícuotas a cada uno de los municipios y consejos provinciales, de conformidad con el Acuerdo Ministerial que al efecto expedirá el Ministro de Finanzas hasta el 31 de enero de cada año, con determinación de los montos y cuantías que corresponda a cada uno de los beneficiarios y en función de las disponibilidades de la Caja Fiscal.

Art. 3.- **Falta de expedición del acuerdo.-** Cuando por cualquier causa, el Ministerio de Finanzas no expidiere el Acuerdo de Distribución de recursos entre los municipios y los consejos provinciales, hasta el 31 de enero, el Banco Central del Ecuador, del Fondo de Descentralización, hará las transferencias correspondientes, según el monto del Presupuesto de Gobierno Central para el año corriente y la distribución se hará, provisionalmente, según la distribución del año inmediato anterior. La diferencia que hubiere será atendida con la alícuota del mes siguiente, de los fondos retenidos por el Banco Central, a partir de enero.

Art. 4.- **Destino de los recursos.-** Los municipios y los consejos provinciales destinarán los recursos provenientes del Fondo en la ejecución de planes y proyectos de inversión para el desarrollo económico, social y cultural, de conformidad con las competencias que le confieren la Constitución y las leyes,

con excepción del gasto corriente. Dichos planes y proyectos buscarán, le mejoramiento del nivel de vida de los sectores de menor desarrollo, mediante la atención prioritaria a los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial o combinado, saneamiento ambiental, recolección y utilización final de desechos sólidos, letrinización y otros a cargo de los organismos seccionales en las áreas de su competencia.

En los planes y proyectos de inversión podrá incluirse la adquisición de maquinaria, equipos, herramientas y otros implementos de labor que constituyan costos directos de la inversión o de la obra.

**Art. 5.- Liquidación del fondo.-** El Ministerio de Finanzas y Crédito Público hará la liquidación del presupuestos anual del Fondo de Descentralización hasta el 31 de marzo del año siguiente. De producirse saldos de caja al final de cada ejercicio, estos se incorporarán al presupuesto de inversión de este Fondo, para el siguiente ejercicio económico del respectivo organismo seccional.

**Art. 6.- Inversión.-** De conformidad con lo que dispone el artículo 10 de la Ley Especial de Distribución, cada municipio y consejo provincial formulará un Plan de Inversiones de los recursos provenientes del Fondo de Descentralización que será aprobado y reformado mediante ordenanza por el consejo municipal o provincial respectivo, de conformidad con sus correspondientes leyes.

El manejo de los recursos será de responsabilidad exclusiva de la administración municipal o provincial respectiva, de conformidad con la ley.

Cuando sea procedente y con el objeto de garantizar la permanencia y sostenibilidad de los proyectos a ejecutarse con los recursos provenientes de este Fondo, se hará constar en los planes de inversión el cálculo de tarifas y los mecanismos de mantenimiento y operación de los sistemas.

**Art. 7.- Fideicomisos.-** Los recursos provenientes del Fondo de Descentralización pueden ser objeto de fideicomiso por el Banco Central del Ecuador, a cuyo efecto, se suscribirá el correspondiente contrato, en cada caso. El total del valor de los fideicomisos no podrá superar el cincuenta por ciento del total de la asignación anual de cada organismo seccional beneficiario.

En concordancia con lo prescrito en el artículo 45 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, se prohíbe que las obligaciones provenientes de fideicomisos las asuma el Gobierno Central.

Los consejos provinciales y municipios podrán, con cargo al Fondo de Descentralización y en un porcentaje que no supere el cincuenta por ciento de la asignación anual, destinarlos a la cancelación total o parcial de créditos para inversión contraídos por el organismo seccional respectivo, con el Banco del Estado.

Los recursos del Fondo de Descentralización podrán ser utilizados como garantía por sus beneficiarios para la emisión de bonos municipales, siempre y cuando los recursos producto de estas emisiones se destinen a proyectos de los sectores señalados como prioritarios en el artículo 4 de este reglamento.

**Art. 8.- Control.-** La Contraloría General del Estado realizará exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías operacionales, para verificar la veracidad, propiedad y legalidad de las operaciones financiadas con los recursos del Fondo de Descentralización.

**Disposición Transitoria.-** La aplicación de la Ley Especial de Distribución será gradual, a partir del 1 de julio de 1997, de conformidad con la Primera Disposición Transitoria de la misma, en consecuencia, las obligaciones establecidas para el Banco Central del Ecuador, como depositario de los recursos públicos, deben cumplirse con la debida oportunidad a fin de que desde la fecha antes indicada se hagan las transferencias respectivas de la Cuenta Corriente Unica del Tesoro Nacional a las cuentas de cada uno de los organismos seccionales autónomos.

**Artículo final.-** El presente reglamento entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial y de su ejecución se encarga a los Ministros de Gobierno, Policía y Municipalidades y al de Finanzas y Crédito Público.

Dado, en Quito, en el Palacio Nacional, el 27 de octubre de 1997

f.) Fabián Alarcón Rivera, Presidente Constitucional Interino de la República.

f.) César Verduga Vélez, Ministro de Gobierno, Policía y Municipalidades.

f.) Marco A. Flores T., Ministro de Finanzas y Crédito Público.

## Bibliografía

AGHON, Gabriel; *Descentralización Fiscal en America Latina*, Julio 1996.

ARAUJO, María del Carmen; *Descentralización fiscal: El caso Ecuador*, Serie Política Fiscal No. 90, Cepal, Santiago de Chile, 1996.

ARAUJO, María del Carmen; *Descentralización no puede esperar*, Revista Gestión No. 7, Pg. 10, 1997.

ARROBA, Ernesto; *La Descentralización Administrativa es imperativa en el Sector Publico*, 1995.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR; Notas Técnicas, varios Números.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR; Boletín Anuario, varios números.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR; Información Estadística Mensual, varios números.

BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAM, James; *The power to tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, 1980.

BUCHANNAM, James; *El Sector Público en la Economía del Estado*, 1979.

CALDERÓN, Humberto; *Descentralización y Gasto Publico*, Febrero 1998.

CAMPBELL, Tim; PETERSON, George y BRAKARZ José; *Descentralización hacia los gobiernos locales de América Latina y el Caribe*, Publicación del Banco Mundial, 1991.

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS; *La Política Fiscal y Finanzas Publicas en America Latina*, N° 37, Julio 1996.

CEPAL; *Los Problemas del Empleo*, No. 21, Diciembre 1983.

CEPAL; *Pobreza y Subempleo en América Latina*, No. 24, Diciembre 1984.

CEPAL; *Los Procesos de Descentralización y Desarrollo Regional*, N° 31, Enero 1991.

CEPAL; *La Pobreza en el Ecuador*, No. 38, Agosto 1989.

CEPAL; *Las Relaciones entre Descentralización y Equidad*, N° 46, Abril 1992.



CEPAL; *Crecimiento y Distribución del Ingreso en países de mediano desarrollo*, No. 48, Diciembre 1992.

CEPAL; *Distribución del Ingreso e Incidencia de la Pobreza a lo largo del Ajuste*, No. 52, Abril 1994.

CEPAL; *La Equidad en el Presupuesto Publico*, N°63, Diciembre 1997.

CEPAL; *Federalismo Fiscal, Ingresos, Gastos y Gestión*, N°64, Febrero 1993.

CEPAL; *Distribución del Ingreso, Pobreza Social y Gasto Social en América Latina*, No. 65, Agosto 1998.

Consolidación Financiera del Sector Publico; Ministerio de Finanzas, 1995.

Consolidación Financiera del Sector Publico; Ministerio de Finanzas, 1996.

Consolidación Financiera del Sector Publico; Ministerio de Finanzas, 1997.

CORONEL, César y otros; *Descentralización y Gobiernos Municipales*, Publicación de CORDES, Editorial La Huella, Ecuador, 1993.

Corporación Editora Nacional; *La Crisis de la Economía Ecuatoriana*, Volumen 12, Diciembre 1986.

CORREA Rafael; *El reto del Desarrollo*, Quito, 1996.

Correo Poblacional y de Salud; *Mortalidad y Años de Vida potencialmente perdidos en el Ecuador*, No. 3, Septiembre 1996.

Cuaderno de Políticas Sociales; *Políticas de Empleo*, Cepal No. 23, Diciembre 1993.

Cuestiones Económicas; *Ecuador: Notas sobre la Distribución de los Ingresos*, Banco Central, No. 21, Abril 1994.

Cuestiones Económicas; *Hacia la Transformación del Sector Público*, Banco Central, No. 20, Mayo 1993.

DÍAZ, Jairo; *La Gestión Municipal en el Contexto de la Descentralización*, Septiembre 1994.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley; *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Sexta Edición, España, 1994.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley; SCHAMALENSEE, Richard;  
*Economía*, Mc Graw Hill, Segunda Edición, México, 1993.

DWIGHT, Herperger; *Distribution of Power and Functions in Federal System*,  
1991.

Ecuador Debate; *La Descentralización en la Reforma del Estado*, N° 19, Abril  
1991.

Ecuador Debate; *Coyuntura Nacional*, No. 35, Agosto 1995.

Ecuador Debate; *Empleo, Inequidad y Crisis en el Ecuador*, No. 39, Diciembre  
1996.

Ecuador Debate; *Globalización: Realidades y Falacias*, No. 40, Abril 1997.

Ecuador Debate; *Liberalismo y Tolerancia*, No. 35, Agosto 1995.

Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, INEC, Noviembre 1998.

Federalismo y Desarrollo, N°6, Octubre 1997.

Federalismo y Desarrollo, N°7, Noviembre 1997.

Federalismo y Desarrollo, N°8, Diciembre 1997.

Finanzas y Desarrollo; *¿Debe ser la equidad un objetivo de la política económica?*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Septiembre 1998.

GESTION; Crisis golpea a los sectores productivos. No 52. Octubre 1998.

GESTION. *Angustia por Desempleo y Bajo Salarios*. No 49. Julio 1998.

HERNÁNDEZ, Miguel; *Descentralización: De la teoría a la ley especial de descentralización*, Universidad Católica de Guayaquil, Ecuador, 1998.

ILLINGWORTH, Juan José; *Descentralización y desarrollo*, Publicación Cámara Ecuatoriana Americana de Comercio Guayaquil (nov-dic), Pg. 8, 1995.

LETELIER, Leonardo; *La Tesis del Desequilibrio Fiscal y su Relevancia en el Caso Municipal Chileno*, Agosto 1993.

Ley de Régimen Provincial y Ley de Fondo de Desarrollo Provincial.  
Corporación de Estudios y Publicaciones, Agosto 1998.

LOPEZ, Rómulo; *La Modernización en el Ecuador*, Junio 1999.

Macroeconomía y Finanzas; *Cae la Actividad Productiva y Ligeramente Incremento en la Inflación*, Febrero 1997.

MILLER, Roger; MEINERS, Roger; *Microeconomía*, Mc Graw Hill, Tercera Edición, México, 1994.

MUSGRAVE, Richard; *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, 1991

OJEDA, Lautaro; *Los seis cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador*, Revista Gestión No 46, Pg. 47, 1998.

OSORIO, Antonio; *Un diagnóstico positivo sobre los procesos de descentralización y desarrollo local en el Ecuador*, Publicación del INCAE, Costa Rica, 1994.

Presupuesto General del Estado, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, 1995.

Presupuesto General del Estado, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, 1996.

Presupuesto General del Estado, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, 1997.

Presupuesto General del Estado, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, 1998.

Prud'home, Remmy; Dangers of Decentralization, Agosto 1995.

Revista Fundación Ecuador; *La Modernización del Estado "Un imperativo nacional"*, Segunda Edición, Junio 1998.

SANCHEZ José; Ecuador Debate, *La Descentralización en la reforma del Estado*, No. 28, Abril 1993.

SCHULDT, Jurgen; *Elecciones y Política Económica del Ecuador 1993-1994*, Ediciones Adoum, 1994.

STIGLITZ, Joseph; *La economía del Sector Público*, Editor Antoni Bosch, Segunda Edición, Barcelona, 1995.

Tendencias Económicas y Financieras; *Sector Público en el Ecuador*, Cordes, Febrero 1997.

Tendencias Económicas y Financieras; *Proyecciones Macroeconómicas para 1998*, Cordes, Febrero 1998.

TERNY, Guy; *Économie Des Services Collectifs Et de la Depense Publique*, Dunod, París, 1971.

WALLACE, Oates; *Fiscal Federalism*, Publicado por Harcourt Brace Janovich, Inc., New York, 1972.