



UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS
CARRERA DE ECONOMÍA

TEMA:

ANÁLISIS DEL MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL EN LA
ASIGNACIÓN DE RECURSOS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL A LAS
CAPITALES DE LAS PROVINCIAS DE LA ZONA 1

TRABAJO DE GRADO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
INGENIERÍA EN ECONOMÍA MENCIÓN FINANZAS.

AUTORA:

RÍOS MORALES ERIKA FERNANDA

DIRECTOR:

ECO. CRISTIAN PAUL ANDRADE MSc

IBARRA, 2021

RESUMEN

Con base en la Constitución del Ecuador del 2008, en el año 2011 se puso en vigencia la aplicación de un nuevo proceso de descentralización fiscal en el Ecuador con el Modelo de Equidad Territorial (MET), que es un modelo matemático que para calcular los presupuestos de cada GAD se fundamenta en la aplicación de siete criterios, y con el cual se intenta garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos relacionados con las competencias exclusiva de cada nivel de Gobierno.

El presente trabajo aborda un análisis del proceso de Descentralización en el Ecuador, haciendo énfasis en determinar las principales diferencias en materia de normativa y mecanismos de asignación del proceso iniciado con la Constitución del Ecuador de 1998 hasta 2010 y el actualmente vigente que inició en 2011 con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la promulgación del MET, para lo cual se pretende sacar a relucir los avances en materia fiscal y determinar la correlación entre los resultados de los criterios de asignación frente a las transferencias efectivizadas en el periodo 2011 a 2018.

Palabras clave: descentralización, centralismo, transferencias, MET, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo, GAD, equidad territorial, provisión, necesidades básicas insatisfechas (NBI), densidad poblacional.

SUMMARY

Based on the 2008 Ecuadorian Constitution, in 2011 the application of a new fiscal decentralization process was put into effect in Ecuador with the Territorial Equity Model (MET), which is a mathematical model used to calculate budgets of each GAD is based on the application of seven criteria, and with which an attempt is made to guarantee an equitable provision of public goods and services related to the exclusive competences of each level of Government.

This paper addresses an analysis of the Decentralization process in Ecuador, emphasizing on determining the main differences in terms of regulations and allocation mechanisms of the process initiated with the Constitution of Ecuador from 1998 to 2010 and the one currently in force that began in 2011 with the issuance of the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization and the enactment of the MET, for which it is intended to highlight the progress in tax matters and determine the correlation between the results of the allocation criteria versus the transfers made in the period 2011 to 2018.

Keywords: decentralization, centralism, transfers, MET, fiscal effort, administrative effort, GAD, territorial equity, provision, unsatisfied basic needs (UBN), population density.

CERTIFICACIÓN DEL ASESOR

En la calidad de Director de Trabajo de Grado presentado por la egresada ERIKA FERNANDA RÍOS MORALES, para optar por el título de INGENIERA EN ECONOMÍA MENCIÓN FINANZAS, cuyo tema es “ANÁLISIS DEL MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL A LAS CAPITALES DE LAS PROVINCIAS DE LA ZONA 1”, considero que el presente trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del tribunal examinador que designe.

En la ciudad de Ibarra a los 2 días del mes de junio del 2020.

/

A handwritten signature in blue ink, reading "CRISTIAN ANDRADE", is written over a horizontal dotted line. The signature is stylized and somewhat circular.

Econ. Cristian Andrade

DIRECTOR DE TESIS



UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE
BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

AUTORIZACIÓN DE USO Y PUBLICACIÓN
A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

1. IDENTIFICACIÓN DE LA OBRA

En cumplimiento del Art. 144 de la Ley de Educación Superior, hago la entrega del presente trabajo a la Universidad Técnica del Norte para que sea publicado en el Repositorio Digital Institucional, para lo cual pongo a disposición la siguiente información:

DATOS DE CONTACTO			
CÉDULA DE IDENTIDAD:	DE	1004661896	
APELLIDOS Y NOMBRES:	Y	RÍOS MORALES ERIKA FERNANDA	
DIRECCIÓN:	COTACACHI ENTRE SUCRE Y GARCÍA MORENO		
EMAIL:	efriosm@utn.edu.ec		
TELÉFONO FIJO:		TELÉFONO MÓVIL:	0962057282

DATOS DE LA OBRA	
TÍTULO:	“ANÁLISIS DEL MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL A LAS CAPITALES DE LAS PROVINCIAS DE LA ZONA 1”.
AUTOR (ES):	RÍOS MORALES ERIKA FERNANDA
FECHA: DD/MM/AAAA	20/01/2021
SOLO PARA TRABAJOS DE GRADO	
PROGRAMA:	<input checked="" type="checkbox"/> PREGRADO <input type="checkbox"/> POSGRADO
TÍTULO POR EL QUE OPTA:	TÍTULO DE INGENIERÍA EN ECONOMÍA MENCIÓN FINANZAS
ASESOR /DIRECTOR:	ECON. CRISTIAN PAÚL ANDRADE

2. CONSTANCIAS

El autor manifiesta que la obra objeto de la presente autorización es original y se la desarrolló, sin violar derechos de autor de terceros, por lo tanto, la obra es original y que es el titular de los derechos patrimoniales, por lo que asume la responsabilidad sobre el contenido de la misma y saldrá en defensa de la Universidad en caso de reclamación por parte de terceros.

Ibarra, a los 5 días del mes de marzo de 2021

EL AUTOR:

A handwritten signature in blue ink, enclosed in a blue oval. The signature is cursive and appears to read 'Erika Ríos Morales'. Below the signature is a horizontal dotted line.

Erika Fernanda Ríos Morales

CI: 100466189-6

AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA

A Dios por la vida que hoy me brinda.

Agradezco y dedico este trabajo a toda mi familia, especialmente a mis queridos padres por ser el primer impulso y ejemplo de vida para convertirme en mejor persona, a mi amado hijo por ser mi motivo más importante para seguir adelante, a mi compañero de vida por su apoyo incondicional, a mis hermanos y hermanas porque el logro de uno siempre es motivo de alegría de todos.

A mis docentes por la formación, el conocimiento aportado, la paciencia y la guía que hizo posible la culminación de este trabajo de grado, Econ. Cristian Andrade, Econ. Gustavo Villares y de manera especial a la Econ. María José Dávila.

Agradezco también a todas aquellas personas que conocí y me dieron una mano, con las que compartí experiencias de la vida universitaria y de la vida misma, mis amigos y amigas que siempre siguen presentes.

Las palabras no me alcanzan para expresar toda la gratitud sentida, pero espero y aspiro que la vida me dará la oportunidad de devolver lo bueno.

Fernanda

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN	1
SUMMARY	II
AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA.....	VI
CAPÍTULO I.....	1
1. Introducción	1
1.1. Planteamiento del Problema	1
1.2. Justificación	3
1.3. Resumen de la Estructura.....	4
1.4. Objetivos de la Investigación.....	5
1.5. Hipótesis de la Investigación	5
CAPÍTULO II.....	6
2. MARCO TEÓRICO.....	6
2.1. Aportes Teóricos.....	6
2.2. El Centralismo en el Ecuador	11
2.3. La Descentralización en el Ecuador.....	14
2.4. La Decentralización en el Ecuador bajo la normativa de la Constitución 2008	16
CAPÍTULO III	22
3. Metodología	22
3.1. Alcance de la Investigación	22

3.2. Especificación de las variables para la correlación.....	24
3.3. Fuentes de información.....	25
CAPÍTULO IV	27
4. Análisis y Discusión de Resultados	27
4.1. Análisis Normativo para la distribución de recursos a entes descentralizados en el Ecuador desde 1998 hasta 2010.....	27
4.1.1. Análisis Normativo a nivel de las capitales de la zona 1.....	35
4.2. Análisis de las relaciones fiscales en el Ecuador	37
4.2.1. Las relaciones fiscales en las capitales de la zona 1	40
4.3. Correlación entre los resultados de los criterios de asignación del MET y las transferencias efectivizadas entre el 2011 y 2018.....	45
CAPÍTULO V	50
5. Conclusiones	50
Bibliografía.....	53
Anexos	61
Anexo 1	61
Anexo 2.....	62
Anexo 3.....	63
Anexo 4.....	64

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Distribución de recursos con la Ley Especial de Participación del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para gobiernos subnacionales.....	28
Figura 2. Ley para el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC).....	30
Figura 3. Asignación de recursos con el Fondo de Desarrollo Provincial	31
Figura 4. Transferencias a los GAD a nivel cantonal, provincial y parroquial en el Ecuador entre el 2006 y 2018.	37
Figura 5. Transferencias a las capitales de la zona 1 con la metodología anterior hasta el 2010 y el MET desde el 2011 en adelante.....	40
Figura 6. Población de las capitales de la zona 1 desde 2007 a 2018	42
Figura 7. Transferencias a nivel per cápita de las capitales de la zona 1.	42
Figura 8. Ponderaciones de los criterios del MET.....	64

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Detalle de Variables utilizadas en la correlación	24
Tabla 2 Rangos de los coeficientes de correlación para el análisis	25
Tabla 3 Fondos de participación para los gobiernos subnacionales desde 1998.....	32
Tabla 4 Normativa para las transferencias a las capitales de la zona 1 antes del MET.	36
Tabla 5 Porcentaje de participación de los tres niveles de gobierno en las transferencias del Gobierno Central.	39
Tabla 6 Resultados de la correlación para el GAD de Ibarra	45
Tabla 7 Resultados de la correlación para el GAD de Esmeraldas	46
Tabla 8 Resultados de la correlación para el GAD de Lago Agrio	48
Tabla 9 Resultados de la correlación para el GAD de Tulcán.....	49

CAPÍTULO I

1. Introducción

1.1. Planteamiento del Problema

En el Ecuador la marcada tendencia centralista que se manejó durante décadas, resultó en un país que generó controversias debido a la manera en que el Estado Central recaudaba los ingresos y la forma en que este órgano superior las administraba y redistribuía, ya que como menciona Cifuentes (2014), el centralismo fomentó la desigualdad en cuanto a las transferencias financieras que beneficiaron a ciertos sectores por varios años, mientras que en otros territorios se terminó incrementando la pobreza, en cuanto al acceso de servicios básicos, de salud, educación e infraestructura (Finot, 2001).

Para dejar atrás el obsoleto modelo de organización estatal centralizado, es que en la década de los 70's y 80's en el Ecuador se intentó dar paso a un proceso “descentralizador”, el cual consistió en la expedición de las llamadas “*Leyes descentralizadoras*” que sirvieron en lo posterior para asignar recursos de una manera “*equitativa*”. Es decir que se pretendía mediante la expedición de reglamentos legales, establecer una metodología de cálculo para distribuir y asignar recursos públicos a las diferentes administraciones subnacionales, las cuales finalmente se limitaron a lineamientos porcentuales del criterio Poblacional y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada territorio.

Los fallidos intentos de instaurar la descentralización justa en el país, motivaron a proponer un nuevo sistema de transferencias, es así que con la Constitución de 1998 del Ecuador, algunos lineamientos base para las transferencias se mantuvieron y otros fueron descartados con la

intención de mejorar la normativa; sin embargo y como se verá más adelante, las nuevas leyes de participación fiscal para los municipios y consejos provinciales no serían muy distintas debido a que se siguieron considerando los dos criterios anteriormente mencionados y su ponderación siguió siendo porcentual, es así que esta vez los territorios altamente beneficiados durante varios años fueron aquellas ciudades en las cuales se encontraban altos índices de NBI, y en mayor medida aquellos que concentraban más población.

Otra característica de este periodo de descentralización, es que era de carácter voluntario, es decir, que cada institución subnacional decidía convertirse en instancia descentralizada, y aquellos que optaron por la descentralización se vieron envueltos en una creciente demanda de recursos públicos a la cual el Estado estaba en la obligación de responder. Autores como Almeida (2010), Villareal (2012) y Cifuentes (2014), mencionan que esto ayudó como desincentivo para la recaudación de tributos y la creciente dependencia fiscal, a más de que no existía un control de cómo se invertían o se gastaban los recursos.

Este proceso “descentralizador” finalmente llegó a concluirse con la promulgación de la nueva normativa aprobada en el 2010, debidamente sustentada con la Constitución del Ecuador de 2008, y el esquema de repartición de rentas estatales manejado desde 1998 expiró dando paso a la implantación de un modelo de descentralización fiscal que realiza asignaciones de recursos basado en; las competencias de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, transferencias por la explotación y el uso de recursos naturales, y las más importantes por representar el mayor desembolso económico del Estado hacia los GAD, son aquellas que se calculan por el Modelo de Equidad Territorial (MET).

El MET es un modelo matemático sustentado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), y su aplicación empezó desde el año 2011. Además, es un modelo basado en siete criterios constitucionales como: esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo, población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas (NBI), cumplimiento de metas y logros en el mejoramiento en los niveles de vida; con lo cual se pretende medir las características y necesidades de cada GAD con una misma metodología, e intenta generar equidad respecto de la distribución de recursos.

1.2. Justificación

La Descentralización Fiscal en el Ecuador es un punto en particular que se ha tratado durante décadas por los Gobiernos de turno, tema inmerso en las Constituciones del país hasta la actualidad, por lo que el presente trabajo tiene como finalidad realizar un análisis del MET como modelo de descentralización de recursos fiscales, el cual forma parte del proceso para la descentralización en el Ecuador, proceso que inició con lineamientos de distribución basado en leyes y finalmente terminó considerando un modelo matemático para la repartición de recursos fiscales.

Para lo cual se ha tomado como caso de estudio a las capitales de la zona 1, en este caso; Esmeraldas, Tulcán, Ibarra y Iago Agrio, esto debido que comparten ciertas peculiaridades que las caracteriza como la cercanía geográfica y dinamización económica y con la intención de analizar y determinar la correlación existente ente los resultados de los criterios de asignación de cada GAD frente a las transferencias resultantes de la aplicación del MET

Además, que para lo cual se ha considerado realizar un estudio en basado en la recopilación de información bibliográfica el cual dará paso a un análisis narrativo del proceso descentralizador

en el país, haciendo énfasis en el análisis normativo y el análisis de los mecanismos de asignación de presupuestos fiscales a los GAD en los dos procesos iniciados; el primero con la Constitución de 1998 y el segundo de 2010 con el Modelo de Equidad Territorial actualmente vigente, lo que permitirá resaltar las principales disparidades.

1.3. Resumen de la Estructura

El presente estudio se encuentra compuesto de cinco capítulos, de los cuales en el primero se aborda la Introducción compuesta por el planteamiento del problema del tema que se desarrolló, seguido por la justificación, los objetivos del estudio y finalmente el planteamiento de la hipótesis.

El Marco Teórico compuesto por los aportes teóricos y bibliográficos que sustenta el trabajo, así como la descripción del proceso descentralizador en el Ecuador hasta la actualidad se encuentran en el capítulo segundo.

En el tercer capítulo se menciona la metodología utilizada en el presente estudio, así como el alcance y el diseño utilizados para realizar el análisis descriptivo de la Normativa y Mecanismo de asignación de recursos del proceso de Descentralización Fiscal de 1998 frente al proceso iniciado en 2010 con el MET, además en esta sección se encuentra la especificación de las variables utilizadas en la correlación para medir la relación entre los resultados de los criterios del MET y para lo cual se ha tomado como caso de estudio a las capitales de la zona 1 del país, conformado por los GAD municipales de: Ibarra, Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio.

Consecuentemente en el capítulo cuarto se presenta el análisis y discusión de los resultados obtenidos, para lo cual se inicia con el análisis normativo de la descentralización fiscal a nivel estatal y por ende a nivel del caso de estudio, seguido por el análisis de las relaciones fiscales y de la misma manera a nivel general, así como del caso de estudio. El capítulo finaliza con la

presentación de la correlación entre los resultados de los criterios de asignación del Modelo de Equidad Territorial y las transferencias que se hicieron efectivas

El presente trabajo finaliza en el quinto capítulo con las conclusiones, bibliografía y anexos.

1.4. Objetivos de la Investigación

Objetivo General

- Analizar las transferencias del Modelo de Equidad Territorial que el Gobierno Central otorga a los GAD municipales de Ibarra, Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio.

Objetivos Específicos

- Realizar el análisis normativo del proceso de asignación de recursos fiscales vigente hasta el 2010 frente al MET puesto en marcha desde el 2011.
- Comparar el mecanismo de asignación de recursos fiscales vigente hasta el 2010 frente al MET puesto en marcha desde el 2011.
- Determinar la correlación existente entre los resultados de los criterios de asignación y las transferencias efectivizadas con el MET.

1.5. Hipótesis de la Investigación

- Los lineamientos del Modelo de Equidad Territorial, como herramienta para la asignación de recursos públicos del Gobierno Central a los GAD han incentivado a mejorar la gestión de recaudación fiscal de las instancias subnacionales.

CAPÍTULO II

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Aportes Teóricos

Uno de los primeros estudios realizados en que se considera el término *descentralización* fue realizado por el francés Alexis de Tocqueville en 1835 en la obra llamada “La democracia en América”, después de observar el funcionamiento de Estados Unidos como un Estado federal, del cual destacaba la manera en que el país se organizaba en Comunas y Condados, en los cuales la decisión, administración, provisión para cubrir las necesidades particulares y velar por los intereses de la gente, dependía de cada delegado de los Estados y Comunas encargados por elección popular, ya que el ente Central se encargaba de gobernar y no administrar. Por lo cual Tocqueville (1835) mencionó inicialmente que “el poder administrativo se ha encontrado diseminado en una multitud de manos” (p.88), e introdujo por primera vez la idea de que “todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior” (Barrios-Suvelza, Contraloría General de la República y Apoyo Consultoría, & Dulanto, 2017, p.98)

Por lo mencionado, autores como Cifuentes (2014), Boisier (2004) y Finot (2001) lo consideran como el autor que originalmente desarrolló la idea de que la descentralización es la forma más adecuada de organización para la democracia. Ya que según la perspectiva de Tocqueville, la soberanía habitaba en la gente y por ende “cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado” (Iván Finot, 2001, p.27), y aunque mantengan la capacidad de autogobernarse, obedece a un colectivo “no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador” (Tocqueville,

1835, p.73). Para ello es que la forma esencial en que los actores de la sociedad establecen ese poder regulador viene a ser la comuna, “organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato” (Finot, 2001, p. 27). La comuna como parte descentralizada del Estado y de menor jerarquía, permitía a los representantes de éstas, atender y tomar decisiones benéficas en torno a las necesidades de bienes y servicios públicos demandados (Cifuentes, 2014). Tocqueville define la relación entre la democracia y la descentralización, ya que por una parte se encuentra la libre decisión del colectivo para la elección de representantes, y por otro lado, la potestad administrativa que se les otorga, que inicialmente era una competencia completamente del Estado Centralizado (Boisier, 2004).

Finot (2007) señala que los estudios acerca de la descentralización se desarrollaron en torno a la provisión recursos fiscales, es por ello que menciona a Samuelson (1954), quien a su vez desarrolló la teoría de los bienes públicos, el cual aducía que los mismos no tienen igual capacidad que los bienes del mercado privado, los cuales dan respuesta según el gusto individual de los consumidores, mientras que los bienes públicos son provistos según las necesidades del colectivo, por lo cual se pueden producir ineficiencias en cuanto a la satisfacción de las necesidades. En respuesta a lo mencionado nacen los estudios del federalismo fiscal y la descentralización. Por una parte, Tiebout (1956) aseverando que la descentralización ayuda a disminuir el problema de la provisión de los bienes públicos en cuanto a lo cual los demandantes opten por “votar con los pies”, dicho en otras palabras, la población se movilice a territorios más pequeños en donde se supone que las preferencias de la población son más homogéneas y por ende más fácil de satisfacerlas. Debido a que los requerimientos de cada individuo son distintos, y mientras más reducidas y

uniformes sean las localidades descentralizadas, la provisión resultará más eficiente (Finot, 2001). En relación a ello; Pinilla, Jiménez, & Montero (2016) argumentan que “la cercanía geográfica permite identificar mejor las necesidades y fiscalizar de manera más directa la ejecución de los recursos públicos” (p. 12).

De la misma manera, Wallace Oates (1972) desarrolló el teorema del federalismo fiscal con la misma intención que Tiebout, de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos y satisfacer las necesidades de la población mediante un modo de organización estatal basado en la descentralización y en el cual se menciona 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” (Oates, 1972, p.59).

Según Trujillo (2008), el mencionado teorema de Oates garantiza la organización descentralizada, apoyado en la idea de que se puede suministrar los recursos públicos de una manera más eficiente cuando son acercados por las distintas administraciones descentralizadas que conocen la realidad de cada población, por el hecho de que mantienen una relación más cercana con los beneficiarios. Y además Díaz (2002) menciona que el bienestar de los habitantes en cuanto a la percepción de bienes y servicios públicos está definido por la asignación eficiente de los recursos requeridos en un nivel aceptable, sumado a que el gobierno central debería proporcionarlos directamente a cada administración jurisdiccional. Por ello, Pinilla, Jiménez, &

Montero (2014) mencionan que de un proceso de descentralización se desencadenan efectos favorables respecto al bienestar social, debido a que el aparato estatal muestra mayor eficiencia a la hora de acercar recursos a la población mediante una instancia descentralizada. Estos autores hacen énfasis en que cuando los presupuestos son utilizados por órganos que muestran cercanía con los beneficiarios, estos son orientados y ejecutados de acuerdo a las necesidades de la población local.

Bahl & Linn (Como se citó en Almeida, 2010) reconocen que “el objetivo de la descentralización consiste en acercar el gobierno y la provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, incrementando así la eficiencia del Estado” (p.3). A pesar de ello, un proceso de descentralización bien instaurado en un país no solo responde positivamente a los parámetros citados por este autor, sino que también afecta a las instancias que dependen de las decisiones del poder Central, es por ello que la eficacia en los procesos de descentralización administrativa, política y fiscal, inciden de forma significativa en el surgimiento y expansión de las iniciativas subnacionales para el desarrollo “debido al cambio de los mecanismos de funcionamiento del Estado y de las relaciones de poder. En estos casos, la realidad institucional refuerza las potencialidades de desarrollo difuso existentes en el territorio” (Aghón, Albuquerque, & Cortés, 2001, p.35).

Para intentar cumplir muchos de los objetivos que se pretende alcanzar en un Estado unitario y de organización descentralizada, las transferencias hacia las entidades intergubernamentales toman un papel protagónico. De allí que Trujillo (2008) hace referencia a que el sistema de redistribución de recursos de un gobierno debe construirse bajo el objetivo de aumentar su eficiencia generando equidad. Es por ello que una de las funciones primordiales al cual un gobierno debe enfocarse es al manejo de las Finanzas públicas.

Musgrave (1992) determina algunas de las funciones relacionadas directamente con el manejo de las finanzas públicas, entre las cuales se encuentran: *la función de asignación* que se refiere a la provisión de bienes y servicios públicos; *la función de distribución*, referida a la renta y riqueza destinada a ser repartida, y *la función de estabilización* que se basa en la utilización de políticas presupuestarias que incentiven el crecimiento económico.

Estas funciones están estrechamente relacionadas con las transferencias a nivel intergubernamental, y juegan un papel importante en el proceso descentralizador, ya que mediante el uso correcto de estas se podría cumplir varias metas relacionadas con “la equidad y la reducción de desigualdades; efectos generados al aplicar políticas con externalidades positivas; implementación de estándares gubernamentales relacionados con la calidad de los servicios públicos, el progreso en términos de esfuerzo fiscal y la eficiencia del gasto público”, Searle & Ahmad (Como se citó en Almeida, 2010, p.3).

“Las transferencias intergubernamentales son una característica dominante de las finanzas subnacionales (...). Se usan para garantizar que los ingresos coincidan aproximadamente con las necesidades de gasto de varias órdenes de gobiernos subnacionales” (Boadway & Shah, 2006, p.14). A nivel internacional, países como México y Colombia han adoptado métodos que retribuyen la presión fiscal estatal, y como primer objetivo se plantearon equilibrar la situación de los territorios que presentaban peores condiciones en relación a la pobreza (Rodríguez, 2017) & (Bohórquez, Ramos & Saavedra, 2001). Las metodologías dispuestas para cálculo de las transferencias no fueron muy distintas a las aplicadas en el caso ecuatoriano, debido a que se basaban en definiciones porcentuales. Según Sobarzo (2008), las metodologías diseñadas para calcular la retribución de rubros provenientes del desarrollo de actividades económicas, incentivan

a las unidades descentralizadas a fomentar proyectos de apoyo que mejoren la dinámica económica en los territorios.

2.2. El Centralismo en el Ecuador

Varios países de América Latina invadidos por las fuerzas europeas fueron diseñados con una estructura centralizada “por las mentes de políticos que contemplaban el renacimiento desde España” (Véliz, 1980, p.158). Es así que la República del Ecuador inició casi como todos los países de Latinoamérica, como un Estado con una marcada tradición centralista debido a la influencia europea, la cual no hacía más que incrementar el poder del órgano central (Serrano & Acosta, 2011).

Cuando el país se constituyó primero reconoció y luego privilegió económicamente a los tres departamentos: Guayaquil, Cuenca y Quito, de manera especial a este último por ser considerada la capital del país (Ayala, 1996). Es decir que el sistema de compensación de recursos estatales concentró la riqueza en pocos sectores, y producto de ello la desigualdad de condiciones visible en la actualidad.

Más adelante en 1859, el país entró en crisis debido a la pugna por el poder por caudillos políticos que estaban en contra de la manera en que se recaudaban y se distribuían las rentas bajo el mandato del presidente Robles, es así que para 1860 se elimina el esquema departamental y se estableció definitivamente la división política provincial, esto bajo el mandato de García Moreno, para luego en 1880 con la creación de nuevas provincias se definió la división territorial para la Sierra y la Costa (Ayala, 2003). El mismo autor hace referencia a las principales características positivas que se identificaron en este modo de organización centralizado y entre las que se destacan

son: la eliminación de la elección de gobernadores, el fortalecimiento del sistema burocrático del país, la centralización de rentas y el manejo total de la educación en todo el país.

En 1895 con el triunfo de Eloy Alfaro y la Revolución Liberal la tendencia centralizadora no decreció, y los principales aspectos que se destacan fueron: el fortalecimiento del aparato burocrático; la incursión del Estado en el telégrafos, teléfonos; el control total de la educación en el país y que además pasó a ser laica y gratuita; el protagonismo del gobierno central en las obras públicas, la unificación de la Sierra y de la Costa con la construcción del ferrocarril (Ayala, 2003), y no está por demás mencionar que la unificación y manejo de las fuerzas militares dependieron del país construido bajo el esquema del centralismo (Finot, 2001).

A finales de las décadas del siglo XIX, Guayaquil fue consolidándose como la capital económica del país, ya que es desde allí de donde se enviaba vía fluvial productos primarios que eran demandados por los países industrializados (Maignashca, 1995). Es de esta manera que a Guayaquil se la denominó como la capital económica, mientras que a Quito como capital política del país (Ayala, 2003). Esta fue la base para que las ciudades mencionadas cuenten con mayor privilegio económico que las demás del país.

Algunos personajes de la historia ecuatoriana como Alfaro, García Moreno y Rocafuerte, entre los que se puede mencionar, contaban con la creencia de que para modernizar el Estado se necesitaba la consolidación de un Estado centralizado que unifique al país (Ayala, 2003). En las primeras décadas del siglo XX, se fueron dando grandes avances en lo referente a inversión estatal para cubrir los requerimientos que la población creciente demandaba, infraestructura vial para el comercio entre la Costa y la Sierra, la cobertura de servicios básicos, entre los que se puede mencionar (Maignashca, 1995).

En base a lo mencionado anteriormente, se puede aseverar que del centralismo se rescatan aspectos convenientes para integración del país, como la cobertura de servicios básicos, pero por otro lado también favoreció a la concentración de la riqueza en ciertos territorios del país (Finot, 2001).

La crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia, que se manifestó en incrementar la brecha entre ricos y pobres, deteriorando el nivel de vida de los grupos desfavorecidos (Ojeda, 2000). Pero una de las deficiencias más preponderantes del centralismo en el caso del Ecuador fue la mala utilización de recursos originados a partir del endeudamiento estatal, los cuales fueron aplicados de manera ineficiente debido a la corrupción en el órgano central, y es por ello que como menciona Finot (2001) "la centralización llegó al extremo a partir de la década de 1960" (p.13). Es decir que el debilitamiento del centralismo se debió a la mala administración y retribución de las rentas estatales y por ende favoreció a las tres ciudades consideradas como las más importantes del país (Ayala, 2003).

A pesar de lo mencionado anteriormente, Finot (1997) señala que el centralismo formó una parte fundamental para el surgimiento de los Estados idea apoyada por Díaz (2002), el cual menciona que este modo de organización no tuvo sino hasta la década de los ochenta signos de desequilibrio frente a una nueva realidad caracterizada por un proceso de globalización que obligaba a los países presentar "mayor eficiencia para competir en una economía abierta" (Díaz, 2002, p.388). El mismo autor asegura que para enfrentar este desafío, los países "iniciaron una política descentralizadora orientada a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal en cuanto y legitimar la acción del Estado ante la sociedad" (Díaz, 2002, p.388).

2.3. La Descentralización en el Ecuador

A nivel de América Latina el proceso de transición de los países a convertirse en Estados descentralizados inició entre las décadas de los 70 y 80, que suponía el camino a democracias (Carrión, 2007), mientras que para Del Campo (2015), el verdadero proceso de descentralización empezó en la década de los 90, en el cual los Estados buscaban mejorar la asignación de competencias y recursos, así como acercar la administración pública a los ciudadanos para promover la participación local.

En el caso ecuatoriano, en 1966 se aprobó por primera vez una ley descentralizadora para los municipios, la llamada “Ley de Régimen Municipal”; en la misma constaban los principios de autonomía, así mismo como la administración de recursos (Serrano & Acosta, 2011). En el mismo año se pone en marcha la “Ley de Régimen Provincial”, la cual otorgaba personería jurídica de derecho público y autonomía con el propósito de conceder la potestad de prestar servicios y ejecutar obras públicas, así como también promover los sectores; agrícola, pecuario, industrial, entre otros (Del Campo, 2015).

Los mismos lineamientos fueron utilizados una vez aprobada la Constitución de Ecuador de 1978, por ello Almeida (2010) hace referencia a la mencionada, ya que es aquí donde aparece por primera vez término “descentralización” dentro del marco constitucional, debido a esto, Serrano & Acosta (2011) mencionan que la descentralización en este periodo se caracterizó de dos maneras; “la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo de administración del Estado; y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente que se refiere al despliegue del poder ejecutivo en los territorios del país” (p.5).

Más adelante, en la década de los 90 el tema sobre la descentralización en el país empezó a adquirir un verdadero protagonismo debido a la expedición de leyes que serían aprobadas para encaminar este proceso y entre las que destacaron: la “ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Estado” para los distintos gobiernos seccionales de 1996, la ley de “Descentralización y Participación Social” para 1997, la “Ley de Modernización del Estado y Participación de la Iniciativa Privada”; década en donde la descentralización se basó en privatizar empresas públicas y la reducción del poder de regular y controlar del Estado (Serrano & Acosta, 2011).

Con la Constitución de 1998, la descentralización se va acentuando en el país, lo cual representó un leve avance, y algunas de las leyes que fueron aprobadas con anterioridad, fueron reivindicadas con esta carta magna. Esta Constitución concebía al país como unitario, y señalaba a la administración descentralizada como una característica del Estado¹, sin embargo, el problema de dicho modelo de descentralización, es que estuvo marcado por el voluntarismo² de los gobiernos subnacionales a descentralizarse de la administración nacional (Almeida & Uribe, 2010). Debido a esto por la falta de articulación de competencias y la ineficiente gestión en el gobierno central, se asignaron recursos a los Gobiernos Seccionales bajo el criterio de demanda voluntaria (Senplades, 2012).

En lo que respecta a la articulación de criterios para la distribución de recursos del presupuesto estatal bajo la Constitución de 1998, se establecieron los siguientes: “número de habitantes; necesidades básicas insatisfechas; capacidad contributiva; y, logros en el mejoramiento de los

¹ Artículo primero de la Constitución del Ecuador de 1998

² Citado en la Constitución del Ecuador de 1998, artículo 226, tercer párrafo.

niveles de vida y eficiencia administrativa” (Chauvin & Pérez, 2007, p.9), no obstante como se verá adelante, la normativa no respondió a estos criterios.

El proceso de descentralización si bien es cierto, ha significado una profundización de la democracia y ha viabilizado una mayor eficacia en la acción estatal (Finot, 1997), pero uno de los grandes problemas que se pueden encontrar en el caso de Ecuador, fué la mala articulación de leyes para el proceso de descentralización fiscal, que no hacían más que incrementar la demanda de recursos estatales, y desincentivar es esfuerzo fiscal de los municipios para la recaudación de recursos propios. Es decir que este proceso se tradujo en alta dependencia de transferencias intergubernamentales, y es que “los gastos tendieron a crecer más que los ingresos locales, los avances en materia de participación se vieron limitados, finalmente un proceso que debía fomentar la equidad, terminó fomentando desigualdades” (Finot, 1997, p.3).

2.4. La Decentralización en el Ecuador bajo la normativa de la Constitución 2008

Con la aprobación de la actual Constitución del Ecuador en 2008 se decidió formular un nuevo contexto de planificación en el país en relación a un nuevo modelo de descentralización y desconcentración (Batallas, 2013). Es así que en el art. 1 se señala que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia (...). Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008, p.23). De la misma manera se reitera en el art. 3 numeral 6, que es un deber elemental del Estado, “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008, p.24).

Además, se consideró en el Art. 270 que: “Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado” (Asamblea

Nacional Constituyente de Ecuador, 2008, p.133). Rentas estatales de participación que consideraban al menos el 15% de ingresos permanentes y un monto no inferior al 5% de los ingresos no permanentes, exceptuando los de origen de deuda pública.

Con esta carta magna se propuso un cambio del modelo del Estado en lo referente a descentralización y por ende la manera en la que debían hacerse las transferencias de recursos a las instancias subnacionales, para lo cual se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), ley que promulga el “modelo de descentralización, obligatorio, progresivo y definitivo”(Villareal, 2012, p.50). El mismo que fue consensado y aceptado en la Asamblea Nacional del Ecuador, el 19 de octubre de 2010 en el registro oficial N° 303, y puesto en marcha a partir del 2011.

El COOTAD está fundamentado en competencias definidas establecidas en el art. 264 de la Constitución y asignadas de acuerdo al nivel de cada GAD, y de la misma manera para el proceso de transferencias de recursos públicos. De esta manera con la Constitución de la República actual, se buscaría la creación de un mecanismo que mejore la transferencia de recursos y se encuentre sustentado jurídicamente en la ley secundaria, intentando de alguna manera el logro del objetivo citado en el artículo 191 de ”garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, para lograr equidad territorial” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p.49).

Es así que se intenta dar paso a un proceso de transferencias que sea ordenado y capaz de garantizar la asignación de recursos que recibieren los GAD, para lo cual según la

SENPLADES (2014), se establecieron tres tipos de fondos de descentralización fiscal:

- El primero se basa en compensar a los territorios en donde se realice actividades relacionadas con la explotación y utilización de recursos naturales, en base a la ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo, y la ley 047 por la venta de energía INECE.
- La transferencia de recursos por asumir nuevas competencias.
- La transferencia fiscal por el Modelo de Equidad Territorial (MET) que representa el mayor desembolso financiero para los GAD.

De esta manera, el MET empezó a aplicarse a partir del año 2011 distribuyendo rentas de acuerdo a las competencias pre asignadas de la siguiente manera: 27% a los GAD provinciales, 67% dirigido a los GAD municipales, y el 6% restante dirigido a los GAD parroquiales que por primera vez son considerados dentro del plan de distribución de recursos como GAD (Senplades, 2014a).

Los criterios para la distribución de recursos por el MET, encuentran considerados adicionalmente en la ley secundaria, precisamente en el artículo art. 192 del COOTAD: “tamaño poblacional, densidad poblacional, NBI de la población de cada GAD, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p.49).

De la misma manera, el MET está considerado en el art. 193 de dicho código, en el cual se menciona que:

“Para la asignación y distribución de recursos (...) se deberá aplicar un Modelo de Equidad Territorial (...) que reparte (...) las transferencias en dos tramos: a) La distribución de las transferencias a los GAD tomará 2010 como año base y repartirá el

monto que por ley les haya correspondido a los GAD en ese año. b) El monto excedente del total del 21% de ingresos permanentes³ y 10% de ingresos no permanentes⁴, restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los GAD a través de la aplicación de los criterios constitucionales conforme a la fórmula y la ponderación de cada criterio señalado en este Código (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p.49).

De acuerdo al MET, al monto obtenido de la suma entre el 21% de ingresos permanentes más el 10% de los ingresos no permanentes se resta el valor de las transferencias efectuadas en el año 2010 y como resultado se obtiene el monto B, el cual se asigna a los GAD mediante la siguiente ecuación publicada en el artículo 194 del COOTAD.

Del cual:

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

i , representa al GAD al cual se le va aplicar la fórmula, ya sea municipal, provincial o parroquial.

j , indica el criterio por el cual se va a realizar la asignación, según la SENPLADES (2012) se aplican en el siguiente orden:

³ Los ingresos permanentes son: “recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible (...), no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público” (Ministerio de Finanzas, 2015). Se encuentran conformados por impuestos, transferencias y donaciones, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, entre otros.

⁴ Los Ingresos no permanentes son considerados como: “recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria (...) pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público (Ministerio de Finanzas, 2015, p.9).

1= tamaño poblacional del territorio al cual se le va a aplicar la fórmula para la transferencia de recursos. Este criterio influye en los otros seis, debido a que la distribución de recursos se hace per cápita.

2= La densidad poblacional, derivada del cálculo entre la población y la superficie geográfica, que asigna a nivel per cápita altos fondos a aquellos territorios con menor densidad poblacional, debido a que los costos de provisión de bienes y la dotación de servicios en zonas menos dispersas es menos costosa en comparación de las zonas en donde la población es menos densa.

3= NBI. El cálculo del fondo transferible con este criterio es realizado a nivel per cápita y proporcional a la tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas.

4= Los ogros en el mejoramiento de los niveles de vida, están directamente relacionados con las NBI. Lo que se intenta es asignar más recursos a los GAD que reducen sus NBI.

5= Esfuerzo fiscal. Este criterio mide la capacidad de los GAD para recaudar recursos propios, por lo cual el MET permite asignar mayores recursos cuando existe una mayor recaudación de tributos, ya sea a nivel provincial o municipal. Hay que mencionar que, de la ponderación total designada a este criterio el 50% se divide en partes iguales a los GAD, mientras que el resto se asigna en función del índice del potencial de recaudación de los GAD que depende de la tasa de NBI, y para el caso de los GAD parroquiales este criterio no se aplica debido a que no tienen potestad recaudatoria.

6= Esfuerzo administrativo. Con este criterio se pretende compensar a aquellos GAD que usen de mejor manera ingresos totales para cubrir el gasto corriente. Es decir que se destinara mayores rubros a aquellos GAD que usen de manera eficiente sus recursos, sin la necesidad de incrementar de manera exorbitante el gasto corriente.

7=Cumplimiento de metas del plan de desarrollo de cada GAD. Se mide en función del cumplimiento de los planes de cada GAD. La metodología para el cálculo de este criterio fue puesta a disposición a partir del 2017 para las transferencias del 2019 (SENPLADES, 2017).

R_i , es el monto calculado que ha de recibir el GAD i .

Z_i^j ; corresponde al GAD i con el criterio j . Es decir que para cada GAD se debe calcular el monto económico a recibir por cada criterio.

P_i ; Se refiere a la población del GAD i al que corresponda.

M_i ; indica el valor total calculado por el criterio j .

K_j : Valor constante, ayuda a que el total de las asignaciones a los GAD Sea igual al monto M_i a repartirse.

$$K_j = \sum_{i=1}^n (Z_i * P_i)$$

K_j ; Debe ser calculado para cada uno de los GAD, cualquiera sea el nivel de gobierno.

n ; representa el número de GAD en el respectivo nivel.

Es así que se inició la asignación de las transferencias fiscales con la utilización de un modelo matemático que considera para el cálculo de los montos transferibles, las características de cada territorio.

CAPÍTULO III

3. Metodología

3.1. Alcance de la Investigación

El presente proyecto contiene un enfoque de investigación cuantitativo con alcances: descriptivo con un diseño narrativo, y correlacional con un diseño no experimental.

A continuación, se detalla los procedimientos utilizados para el desarrollo de los objetivos y la obtención de los resultados que sirvieron para comprobación de la hipótesis planteada previamente.

El análisis teórico está basado en la investigación acerca de cómo surge la descentralización para dar respuesta a las necesidades de la población, seguido por el análisis de la crisis del centralismo en el Ecuador, y que debido a esto se optó por cambiar el modelo de organización del país a descentralizado.

En el marco teórico también se citan los aspectos que marcaron el anterior proceso de descentralización en el país hasta dar paso al nuevo modelo planteado con la Constitución de 2008, con el primer reglamento expedido en materia de descentralización, con la llamada “Ley de Régimen Municipal” de 1966.

Para dar paso al desarrollo del primer objetivo planteado se recopiló la información nacional que permita caracterizar las falencias del periodo en donde se intentó implantar un modelo de descentralización en el Ecuador que funcionó hasta el 2010 y posterior a ello el nuevo modelo de descentralización fiscal iniciado a partir del 2011, para lo cual se realizó un análisis en materia de leyes, y que por ende da paso al análisis de la metodología distributiva aplicada a nivel nacional y

al caso de estudio comprendido por los GAD de: Ibarra, Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio, esto para el cumplimiento del segundo objetivo planteado.

Consecuentemente se muestra la evolución de las relaciones fiscales entre el 2007 y 2018 a nivel nacional y en caso de las ciudades de estudio, así como también los niveles de pobreza para realizar la comparación de los montos asignados a nivel general y per cápita, con la metodología precedente. Además, esto ayuda a dar una explicación del por qué unas ciudades recibieron más o iguales recursos que otras.

Dando paso al desarrollo y análisis del tercer objetivo, se tomó para la realización de la correlación los resultados asociados a los criterios, que también se establecieron de forma anualizada desde el 2011 (año en que se realizaron las transferencias con el MET) hasta el 2018, de los GAD de: Esmeraldas, Ibarra, Tulcán y Lago Agrio.

Debe aclararse que no se tomaron valores asociados a los criterios de: Índice de Cumplimiento de Metas (ICM) debido a que este criterio se calculó apenas para el 2014 en adelante, y la nueva metodología para el cálculo de este criterio cambió y se puso en vigencia desde el 2017 y serviría para las transferencias en el año 2019; así mismo no se tomó en cuenta las NBI y los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, por el hecho de que los datos existentes se establecieron en el 2010 y actualmente no se cuenta con datos anualizados.

A continuación, se muestra la información que se tomó para la correlación realizada para cada uno de los GAD de estudio:

- TR. - La transferencia de recursos anuales efectivizadas con el MET.
- EF.- La información financiera en cuanto a recaudación impuestos municipales anualizada relacionada directamente con el criterio de esfuerzo fiscal municipal.

- EA. - Los ingresos propios derivados de la recaudación de impuestos, tasas, contribuciones más las transferencias y menos los ingresos de origen del financiamiento, y adicionalmente el gasto corriente. Información financiera que conjuntamente sirve para el cálculo del esfuerzo administrativo, es decir la capacidad de los GAD para cubrir los gastos con ingresos propios.
- PL.- La población proyectada hasta el 2018.
- DP. - La densidad poblacional obtenida de la relación entre la población y la superficie geográfica de los cantones en estudio (pl/superficie cantonal en kilómetros cuadrados).

3.2. Especificación de las variables para la correlación

Tabla 1

Detalle de Variables utilizadas en la correlación

Variables	Detalle
TR	Transferencia de recursos con el MET (dólares)
PL	Población
EF	Esfuerzo fiscal (dólares)
EA	Esfuerzo Administrativo (dólares)
DP	Densidad Poblacional (población/Kilómetros cuadrados del GAD)

Fuente: Elaboración propia

Mediante la correlación se pretende determinar la medida en que se relacionan los resultados de los criterios en la determinación del monto de las transferencias otorgadas a los municipios (TMET).

En el caso de los resultados de la correlación, si se obtienen valores de -1 se asumiría que existe una relación lineal negativa perfecta; y por el contrario si los valores obtenidos en la correlación son de +1 la explicación sería una relación lineal positiva perfecta; en el caso de obtenerse cero implicaría que no existe relación lineal entre las variables. Los rangos con los cuales se analizaron las correlaciones se citan en la siguiente tabla:

Tabla 2

Rangos de los coeficientes de correlación para el análisis

Rangos	Grado de correlación
$\pm 0 - \pm 0,20$	Escaso o nulo
$\pm 0,21 - \pm 0,40$	Débil
$\pm 0,41 - \pm 0,60$	Moderado
$\pm 0,61 - \pm 0,80$	Fuerte
$\pm 0,81 - \pm 1$	Fuerte y Perfecto

Fuente: Elaboración propia a partir de Metodología de la investigación de Sampieri (2017).

3.3. Fuentes de información

Fue fundamental para el desarrollo de investigación, contar con fuentes de información confiables como: la Tesorería del Ministerio de Finanzas, el departamento de Archivo del Ministerio de

Finanzas y SENPLADES e INEC, debido a que fueron las fuentes primarias de donde se obtuvieron gran parte de la información.

Artículos del Banco Central del Ecuador, del sistema nacional de información, anuarios estadísticos y las publicaciones emitidas por las entidades mencionadas anteriormente, así como trabajos investigativos relacionados con el tema, Constituciones anteriores del Ecuador, disertaciones de grado, documentos elaborados por catedráticos especializados en temas de transferencias intergubernamentales y descentralización.

CAPÍTULO IV

4. Análisis y Discusión de Resultados

4.1. Análisis Normativo para la distribución de recursos a entes descentralizados en el Ecuador desde 1998 hasta 2010

Antes de la aprobación del COOTAD en 2010 y por ende del MET, en el país se contaba con alrededor de 17 leyes especiales que sustentaban legalmente el método para distribuir recursos a los consejos cantonales y consejos provinciales (Banco Central del Ecuador, 2017), algunas de ellas aprobadas antes de la Constitución de 1998 y que luego fueron consideradas dentro del proyecto de descentralización que esta carta magna proponía; mientras que en los años posteriores se siguieron adhiriendo nuevos reglamentos.

Dichas leyes amparaban la anterior metodología de descentralización fiscal en el país, es decir las transferencias financieras que debían realizarse a los distintos gobiernos subnacionales estaba integrado por los ingresos por venta de petróleo, y la recaudación de tributos del país (Almeida & Uribe, 2010).

Debido a lo mencionado, a continuación se detallan tres leyes que se aplicaron de manera general y que beneficiaron a las entidades descentralizadas a nivel general, posteriormente se analizarán brevemente las normativas que se aplicaron de manera individual, es decir aquellas que se crearon para beneficiar a determinados territorios, de las cuales se desagregaron aquellas que favorecieron únicamente a las capitales de la zona 1.

La Ley Especial de Distribución del 15%, el Fondo para el Desarrollo Provincial (FONDEPRO), y el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), fueron las normativas aplicadas a nivel general de los entes descentralizados y por ello consideradas como las más importantes.

La Ley Especial de Distribución del 15%⁵ del Presupuesto del Gobierno Central (PGC) para los gobiernos seccionales, se publicó en el Registro Oficial N^o. 27, el 20 de marzo de 1997. Mediante la cual se destinaba el 15% de los ingresos corrientes netos, destinados a financiar gastos de inversión. Para su distribución se tomó parámetros como la población, NBI, y superficie, pero como se mencionó anteriormente la distribución no respondía a estos criterios (Visualizar en la figura 1).

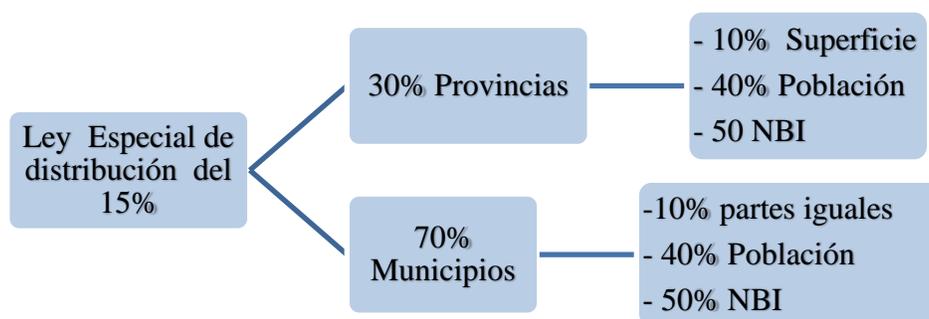


Figura 1. Distribución de recursos con la Ley Especial de Participación del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para gobiernos subnacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Especial de Distribución del 15% del PGC de 1997 (Banco Central del Ecuador, 2007).

Como se pudo apreciar en la figura 1, este fondo se distribuía de acuerdo a porcentajes establecidos en la ley, y privilegiaba según los factores: poblacional y de necesidades básicas

⁵ “se iniciará a partir del 1 de julio de 1997, con el equivalente al 3% del Presupuesto 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” (Congreso Nacional del Ecuador, 1997).

insatisfechas; no contemplaba factores que ayuden a incrementar el esfuerzo fiscal, y menos aún la eficiencia en la gestión para la obtención de logros y el objetivo de contraer el manejo de nuevas competencias (Molina, 2015).

De la misma manera se aplicaba el método de compensación denominado por la legislatura como el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) que se expidió en 1990 bajo el registro oficial N°. 441 el 21 de mayo de 1990, y que pretendía ser una ley transparente, sobre todo de reparto equitativo ya que su objetivo era formular y financiar programas de desarrollo e infraestructura urbana (Banco Central del Ecuador, 2017).

El FODESEC estaba financiado con el 2% de los ingresos corrientes del Estado y debía ser repartido de manera fija a los gobiernos subnacionales locales. Pero como se puede visualizar más adelante en la figura 2, esta normativa incluía cierto porcentaje de repartición para los consejos provinciales y beneficiaba en gran medida a los gobiernos municipales con el 75% del fondo, porcentaje que se dividía en dos partes iguales, la una para Guayaquil y Quito, y la otra mitad se dirigía a compensar a los municipios restantes en base a criterios porcentuales, poco técnicos, pero ya preestablecidos por la ley reguladora.

Algo que destacar del FODESEC, es que consideró aparte del criterio poblacional y las NBI, la ponderación porcentual de compensación por el esfuerzo administrativo municipal que se relaciona directamente con fomentar la reducción del gasto corriente.

partes iguales, mientras que el porcentaje restante se asignaba de acuerdo al número de habitantes por provincia.

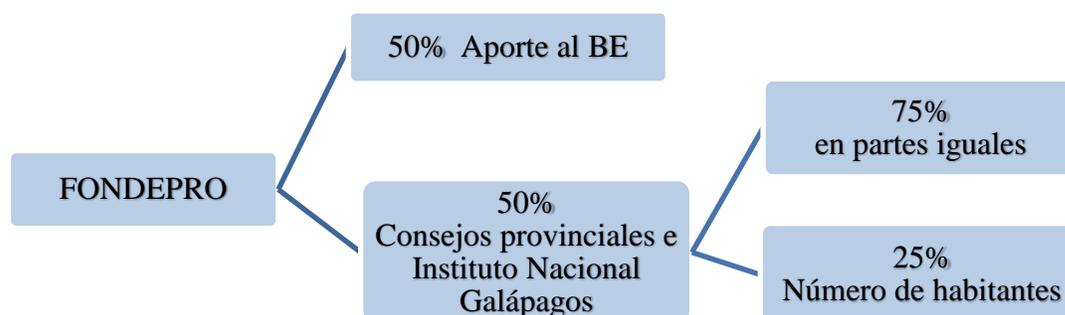


Figura 3. Asignación de recursos con el Fondo de Desarrollo Provincial

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley para el desarrollo Provincial de 1990 (Banco Central del Ecuador, 2007).

Otra ley importante de mencionar es el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL), determinada como la ley N° 56 bajo el registro oficial 341 del 22 de diciembre de 1989, y siguió en vigencia después de la Constitución de 1998. Emitida con la finalidad de financiar planes de proyectos de preservación del patrimonio cultural de todos los municipios a excepción de los situados en las provincias de Guayas y Manabí (Banco Central del Ecuador, 2007). De la misma manera que las anteriores leyes citadas, simplemente era asignado de manera proporcional y sin una base que sustente que la mayoría de municipalidades debían ser beneficiarios de este fondo.

Es así la legislación en materia de descentralización se inició y siguió un patrón para la aprobación de leyes desorganizadas y poco incluyentes, que adicionalmente se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 3

Fondos de participación para los gobiernos subnacionales desde 1998

Normativa	Propósito	Fuente de Financiamiento	Distribución
Fondo de saneamiento ambiental, vialidad para la provincia del Oro, 1989.	Para saneamiento y vialidad como competencia de los municipios. Riego como competencia del consejo provincial,	10% de los ingresos percibidos por el puerto Bolívar	20% Consejo provincial. 60% partes iguales a los municipios. 20% proporcional a la población de cada municipio.
Rentas para el Azuay, Cañar, Morona, y Tungurahua por venta de energía eléctrica, 1989.	Central Paute: 100% obras de infraestructura. Central Pisayambo y Agoyán: 100% obras de infraestructura, saneamiento, canalización de agua potable.	5% de ingresos por venta de energía.	C Paute: 60% municipios de Azuay, Cañar, Morona: 40% C Pisayambo Ago-yán: 40% consejo provincial Tungurahua, 20% municipios de Ambato, 20% municipios restantes de la provincia

Fondo de desarrollo de la provincia de Bolívar, 1989.	Obras de saneamiento ambiental, alcantarillado.	% del impuesto de las operaciones de crédito.	16% consejo provincial, 12% municipios de la provincia.
Fondo para obras del sector agropecuario Chimborazo, 1991 Ultima reforma año 2000.	Para programas de irrigación forestal, de vialidad, obras locales en cada cantón.	El 12.5% del 1% del impuesto generado en las operaciones de crédito.	30% Consejo provincial, 20% capital de provincia, 50% municipios restantes en partes iguales.
Fondo de riego para Cotopaxi,1990. Reforma en 1992.	Obras para el riego.	Porcentaje del PGE	100% para todas las dependencias.
Fondo de desarrollo para Pichincha, 1992. Reforma en 2000.	Mejoramiento de la vialidad y construcción e infraestructura en las parroquias.	Porcentaje del impuesto a las operaciones de crédito.	25% consejo provincial, 25 % Municipio de Quito, 50% para el resto de cantones.

Fondo de desarrollo del Carchi, 1992. Reforma en el 2000.	Para programas de vialidad e infraestructura	Porcentaje del impuesto a las operaciones de crédito.	20% c provincial, 27.5% municipio de Tulcán, el resto se asignaba a los demás municipios.
Fondo para la vialidad de la provincia de Loja, 1992. Reforma en 1999	Planificación e infraestructura vial.	Porcentaje del impuesto de la compra de autos usados.	30% consejo provincial, 70% municipios de la provincia.
Ley de Régimen especial para la conservación de Galápagos (INGALA), 1998. Reforma 2004.	Para investigaciones del manejo ambiental.	Recursos del PGE, contribuciones nacionales, extranje-ras, y recursos del FODESEC y FONDEPRO.	Para la zona de Galápagos.

Fuente: Recuperado de “Estadísticas de los Gobiernos seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2000– 2005”, Banco Central del Ecuador, 2007, Apuntes de Economía No. 55, p.58- 67.

Como se pudo evidenciar con la tabla 3, el reglamento para distribuir recursos fue aprobado con un concepto de individualismo, es decir que sin instrumentos técnicos se decidía a que territorio beneficiar, ya que apenas los tres primeros fondos son beneficiaron a nivel nacional, ya que casi todas estas leyes detallan el propósito del financiamiento para el cual fueron expedidas, así mismo en su gran mayoría los fondos debían destinarse a obras de inversión, es decir que su uso era restringido a lo que dictaba la norma. Sin embargo, sin organismos de control estas restricciones fueron ignoradas; y como menciona Almeida & Uribe (2010) y Molina (2015), esto simplificaba el registro de desembolsos para el gasto corriente, haciéndolos pasar como gastos de inversión.

4.1.1. Análisis Normativo a nivel de las capitales de la zona 1

Una evidencia más aguda de que la anterior normativa y metodología para la distribución de recursos en el país fue menos eficiente para asignar recursos, se obtuvo al realizar la comparación de las normativas aplicadas entre los municipios del caso de estudio. En la tabla 4 se citan a las capitales de la zona 1, y los reglamentos utilizados para compensarlos fiscalmente, es así que se demuestra que la legislación anterior fue excluyente, y que no consideraba a todos los gobiernos descentralizados para ser beneficiados de las rentas estatales. Además, en base a la información de la tabla 4, también se puede visualizar que la única ley que favoreció a los cuatro municipios del caso de estudio fue la Ley de Salvamento del Patrimonio Cultural, y también el municipio que más beneficios recibió con la expedición de reglamentos en materia de descentralización fue Lago Agrio, por ende, más adelante se demuestra que también fiscalmente. En el otro extremo estaba Ibarra, que recibió recursos debido a los tres reglamentos generales, que obviamente debían favorecer a todos los niveles de gobierno en el país.

Tabla 4

Normativa para las transferencias a las capitales de la zona 1 antes del MET.

Ley / Cantón	Ibarra	Esmeraldas	Tulcán	Lago Agrio
Fondo de Salvamento al Patrimonio Cultural	X	X	X	X
Fondo de Desarrollo de la provincia del Carchi			20% CP 25.5% Tulcán	
Ley sustitutiva para Esmeraldas, Napo y Sucumbíos, 50% partes iguales a municipios.		X		X
Fondo de desarrollo de la región amazónica				50% CP 20% capitales de provincia
Programa para el desarrollo de Esmeraldas		66% CP 15% Municipio		
Ecodesarrollo amazónico y fortalecimiento de organismos seccionales.				60% Municipios
Ley 15% del PGE 70% municipios	X	X	X	X
FODESEC	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de transferencias de presupuestos gobiernos provinciales y seccionales del BCE, Ministerio de Finanzas y SENPLADES

4.2. Análisis de las relaciones fiscales en el Ecuador

Las transferencias fiscales desde el Gobierno Central a las instancias subnacionales constituyen el ingreso más importante para el desarrollo de los planes de gobierno de las administraciones descentralizadas. Por lo cual es de importancia presentar y analizar los fondos transferidos a los GAD en el periodo 2006-2018, ya que en la anterior sección se presentó en materia legal. Cabe recalcar que el plan de descentralización iniciado con la Constitución de 1998 funcionó hasta el 2010, y desde el 2011 se inició la aplicación del Modelo de Equidad Territorial.

El siguiente gráfico muestra la evolución de las transferencias fiscales realizadas a los tres niveles de gobierno a nivel nacional con los dos métodos de compensación anteriormente mencionados.

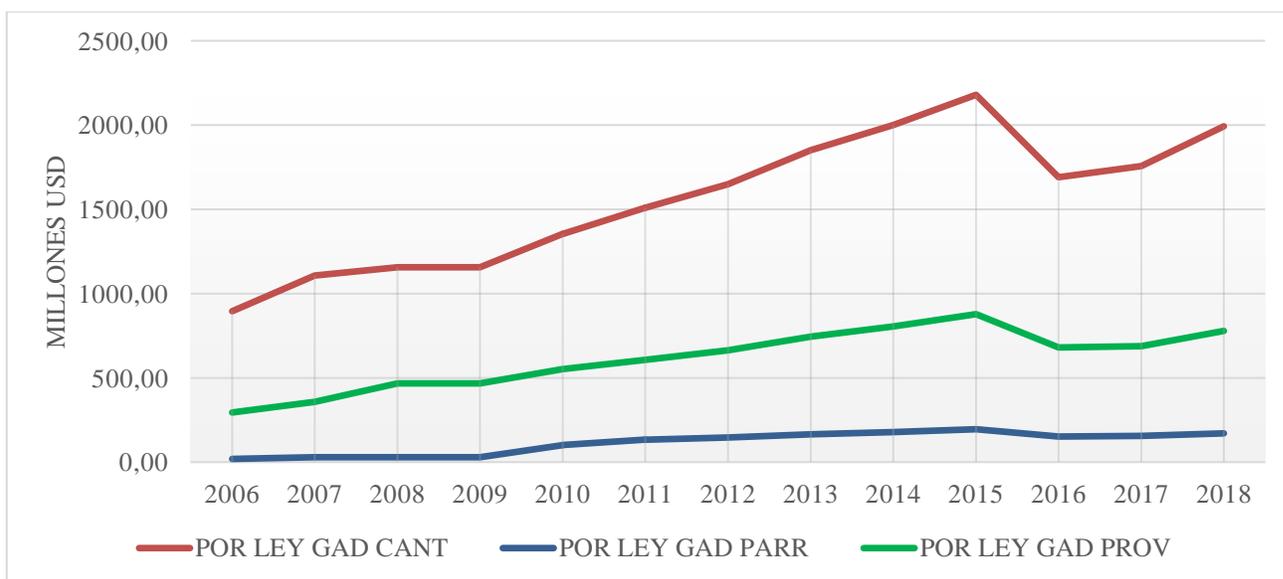


Figura 4. Transferencias a los GAD a nivel cantonal, provincial y parroquial en el Ecuador entre el 2006 y 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas.

Como se puede observar en la figura 4, las finanzas públicas de los GAD han mantenido una dependencia de las asignaciones del Gobierno Central, en especial los cantonales. Las asignaciones realizadas a este grupo entre 2006 y 2010 representaron alrededor del 70% del total las transferencias a instituciones intergubernamentales, mientras que a partir del 2011 y los años siguientes estas transferencias representan el 67% ya preestablecido en el COOTAD.

Para el caso de los Gobiernos Provinciales, es observable que las transferencias de recursos han mantenido una relación similar al de los GAD Cantonales, que con la anterior metodología, es decir entre el 2006 y el 2010, percibían entre el 24% y 28% del monto total transferible a los Consejos Provinciales y desde el 2010 hasta la actualidad perciben 27% de las Transferencias del Gobierno Central a los GAD. (Visualizar tabla 5).

En cuanto a los datos relacionados con las transferencias hacia los GAD Parroquiales, anteriormente llamadas Juntas Parroquiales, son las instancias que tienen el menor porcentaje de participación, debido a que, del total de las transferencias solo alrededor del 1,5% y 5 % era destinado a este grupo entre 2006 y 2010, mientras que en 2011 cuando se decidió “mejorar las condiciones” de estas instituciones, las transferencias subieron al apenas al 6% del total de transferencias para los GAD.

Lo ya mencionado se detalla en la siguiente tabla, cabe mencionar que el porcentaje de participación en los años posteriores son los establecidos en el 2011 por el COOTAD para la distribución de recursos en los años subsiguientes con el MET.

Tabla 5

Porcentaje de participación de los tres niveles de gobierno en las transferencias del Gobierno Central.

Nivel GAD / Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Provincial	24,36%	23,99%	28,29%	28,29%	27,49%	27,00%
Cantonal	74,06%	74,10%	69,98%	69,98%	67,45%	67,00%
Parroquial	1,57%	1,91%	1,72%	1,72%	5,06%	6,00%

Fuente: Elaboración propia en base a información financiera del Ministerio de Finanzas

Las relaciones fiscales intergubernamentales antes del MET mantuvieron una tendencia creciente, pero algo relevante que señalar es que a partir del 2010 y 2011 estas transferencias crecieron a un ritmo más acelerado hasta el 2015, en donde por problemas debido a que el precio del petróleo descendió junto con la recaudación tributaria, dejando de aportar al PGE alrededor de 450 millones de dólares según datos del Ministerio de Finanzas (2016), dichas transferencias se redujeron para el siguiente año.

Por lo expuesto, para el 2016 se aprobó y se puso en marcha un plan de contingencia nombrado como “Ley Orgánica para el equilibrio de las finanzas Públicas (LOEFP)” con el propósito de que al calcular las nuevas transferencias del año siguiente, estas deban ser desembolsadas cuatrimestralmente, debido a posibles descensos de los ingresos permanentes y los no permanentes en las arcas del Estado y a modificaciones que esta ley permitiese hacer (Ministerio de Finanzas, 2016).

4.2.1. Las relaciones fiscales en las capitales de la zona 1

De la misma manera que nivel Nacional, la variación anual de presupuestos para las capitales de la zona 1 ha mantenido una tendencia creciente, con una abrupta caída en el 2016 y una recuperación para los años posteriores como se puede visualizar en el siguiente gráfico.

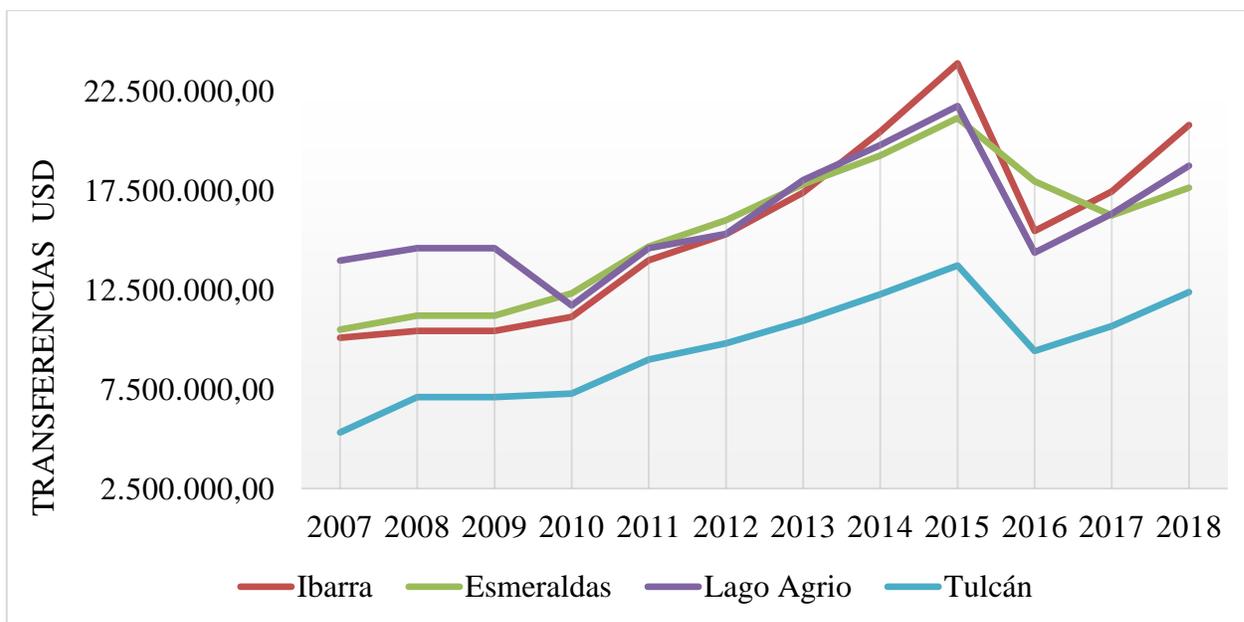


Figura 5. Transferencias a las capitales de la zona 1 con la metodología anterior hasta el 2010 y el MET desde el 2011 en adelante.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas.

Se puede observar en la figura 5 que Lago Agrio a pesar de mantener una población similar al del cantón Tulcán y muy por debajo de los niveles poblacionales presentados en Ibarra y Esmeraldas (visualizar Figura 6), percibió altas transferencias fiscales, esto puede ser explicado en parte con la Tabla 4, en donde se evidencia que gran parte de las leyes favorecieron a este cantón hasta el 2010.

Desde el 2011 con el MET, se puede encontrar similitud en los fondos designados para Ibarra, Lago Agrio y Esmeraldas, adicionalmente mantienen una tendencia creciente hasta el 2015, inclusive los valores asignados a Tulcán. Más tarde, en el año 2016 debido a las modificaciones con la LOEFP, los presupuestos se redujeron abruptamente en el segundo semestre, a excepción de Esmeraldas, el cual se mantuvo por razones relacionadas con el terremoto, según lo resuelto en la disposición undécima de la LOEFP (Ministerio de Finanzas, 2016).

Por otro lado, está la población viviendo en condiciones de pobreza por NBI⁶, la cual ascendía al 86,9% en todo el cantón Lago Agrio según datos del INEC; institución que en el 2010 estimó que del sector urbano en el cual se encontraba 53% del total la población, el 80% de los habitantes vivían en condiciones de pobreza, mientras que en el sector rural la población viviendo en condiciones de pobreza por ascendía al 92% (Visualizar anexo 2). En cambio, los demás cantones mostraron un nivel de pobreza por NBI entre el 40% y 57% de la población; y en base a los datos del INEC, la pobreza se encuentra concentrada en mayor medida en el sector rural.

A continuación, se presentan los datos poblacionales de los cuatro cantones con proyecciones del INEC (2010) seguidamente con la figura 7 que muestra las transferencias a nivel per cápita, con la intención de una vez más reflejar la información de uno de los criterios que ha prevalecido en las dos metodologías de distribución de recursos.

⁶El (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019) define la Pobreza por NBI como un indicador de privación que considera: Capacidad económica, acceso a educación básica, acceso a vivienda, el acceso a servicios básicos y el hacinamiento.

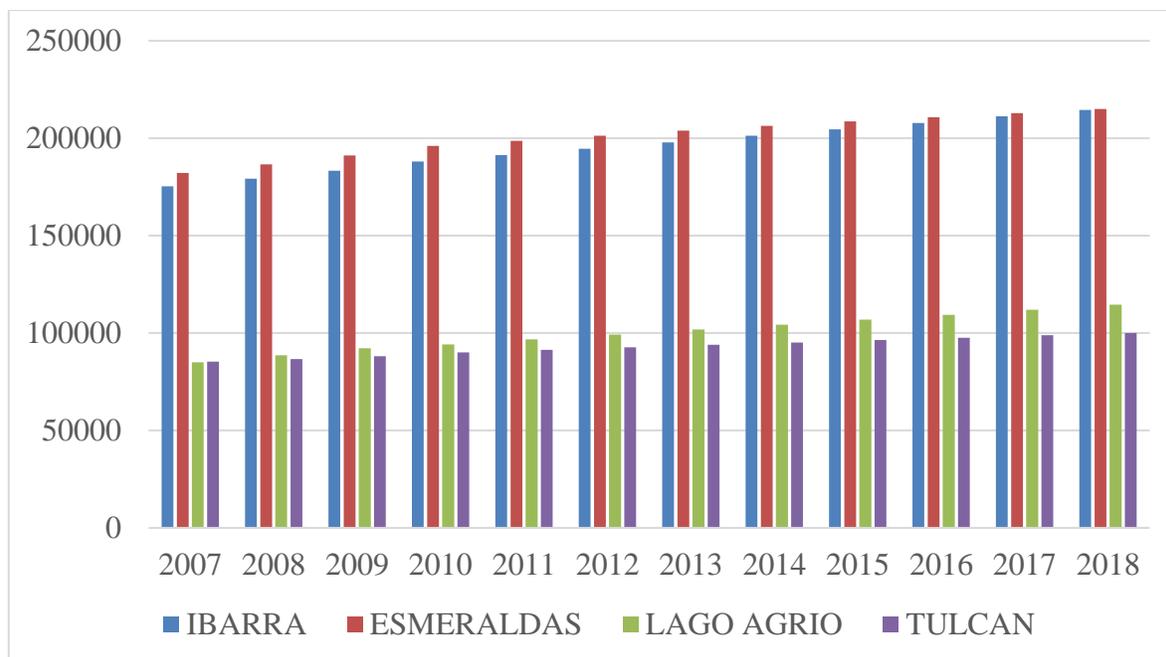


Figura 6. Población de las capitales de la zona 1 desde 2007 a 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las proyecciones poblacionales del INEC.

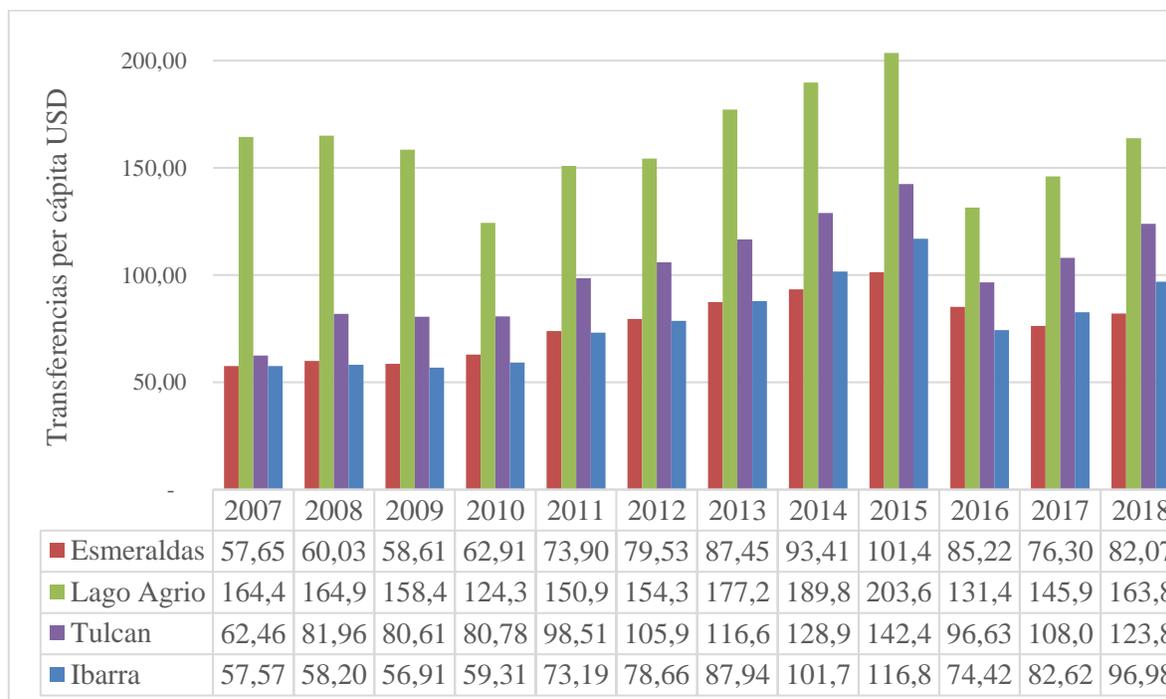


Figura 7. Transferencias a nivel per cápita de las capitales de la zona 1.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC y Ministerio de finanzas.

La figura 7, como se esperaba, demuestra que a nivel per cápita la ciudad que mayores recursos ha percibido es Lago Agrio seguido por Tulcán, y al final se encuentran Ibarra y Esmeraldas.

La brecha por ingresos de transferencias a nivel per cápita entre Lago Agrio y las demás ciudades es muy amplia, mientras que, para esta ciudad en el 2007 se estimó un ingreso per cápita por transferencias de aproximadamente 164\$, a Tulcán de 62\$, y para Esmeraldas e Ibarra de 57\$; consecuentemente en el año 2010 se compensó en el mismo orden, pero esta vez Ibarra fue el municipio que menores ingresos percibió.

Para el 2011, año en que se empieza a aplicar el MET, el panorama de presupuestos no cambia, siendo Lago Agrio quien contó nuevamente con un ingreso per cápita por transferencias del MET de 150\$, de la misma manera seguido por Tulcán con 98\$ y finalmente Esmeraldas e Ibarra con 73\$.

Si bien es cierto para el año 2018 las transferencias generales de; Ibarra, Esmeraldas y Lago Agrio, son casi similares (ver figura 5), no sucede lo mismo con respecto a las asignaciones per cápita, y lo que se supone que se estaría intentando es mejorar las condiciones que presenta el cantón Lago Agrio. Es por ello que se toma como referencia los datos presentados por el INEC en el 2010 (Ver Anexo 2), que muestra información de las NBI cantonales, y Lago Agrio resultó encontrarse en peores condiciones que las demás ciudades.

En base a lo mencionado se puede asegurar que el factor que incidió para que las asignaciones hayan generado una brecha amplia de ingreso por transferencias nivel per cápita

con la normativa anterior, fueron: las leyes desordenadas y mal articuladas que no eran aplicables para redistribuir recursos a todas las instituciones descentralizadas: y la antitécnica ponderación porcentual que se les otorgó criterios de distribución, que únicamente consideraban la población y las NBI.

El MET por otro lado es un modelo matemático ordenado y aplicable a todos los niveles de gobierno y que al igual que la ley anterior, considera como factores de reparto a la población y NBI, pero adicionalmente el esfuerzo fiscal municipal, el esfuerzo administrativo logros y mejoramiento de vida de los pobladores. Y aunque se considera una herramienta con mejores lineamientos, ha terminado compensado de la misma manera que la ley anterior a estas ciudades, en relación a la creciente tendencia de presupuestos per cápita.

4.3. Correlación entre los resultados de los criterios de asignación del MET y las transferencias efectivizadas entre el 2011 y 2018

Para el análisis del MET aplicado a las capitales de provincias de la zona 1 como último objetivo se propuso la siguiente correlación con la que se pretende medir el grado en que se relacionan las variables asociadas a los criterios de distribución con las transferencias efectuadas con el MET, en el Capítulo III se mencionó previamente la razón por la cual se tomaron para el análisis las variables como las Transferencias por el Modelo de Equidad Territorial (TR), Población (PL), Esfuerzo Fiscal (EF) y Esfuerzo Administrativo (EA), así como en la Tabla 2 se encuentran los rangos con los rangos de los coeficientes para el análisis de los resultados arrojados por cada correlación.

Como primer resultado se presentan los datos asociados al GAD de Ibarra en los que se obtuvieron los valores detallados en la siguiente tabla:

Tabla 6

Resultados de la correlación para el GAD de Ibarra

Variable Dependiente = TR	
Variables Independientes	
PL	0.48527
EF	0.56794
EA	0.47399
DP	0.46792

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas

Los resultados de la correlación para el GAD de Ibarra, en concordancia con el análisis sugerido con la tabla 2; demuestran que la variable que más ha influido en la asignación de recursos por el MET ha sido EF, mientras que la variable que se ha mostrado con un grado débil de correlación, es la variable de DP; esto puede deberse a que la recaudación de impuestos por esta institución en años posteriores al 2011 mantuvieron una tendencia creciente hasta el 2018, y solo en 2015 se percibe un pequeño descenso de este rubro (ver anexo 1).

Mientras que para el caso de DP el resultado de la misma manera es moderado positivo, considerando que el MET transfiere más recursos a zonas menos pobladas, por lo que el resultado es el esperado debido a que Ibarra concentra un número considerable de habitantes en relación a los demás GAD en estudio, y es por lo mismo que el resultado para variable PL, muestra un grado de correlación moderado.

Respecto a EA de Ibarra, muestra una relación positiva moderada, esto sucede porque el gasto corriente en el que ha incurrido el municipio desde el 2011 hasta el 2018 ha mantenido una tendencia creciente, afectando a TR por la variable de EA y considerando que el MET compensa a los GAD que gestionen de mejor manera los recursos destinados al gasto corriente (ver anexo 3).

La siguiente correlación presenta los resultados asociados al GAD de Esmeraldas:

Tabla 7

Resultados de la correlación para el GAD de Esmeraldas

Variable Dependiente = TR	
VARIABLES INDEPENDIENTES	
PL	0.37978
EF	0.02302
EA	0.00933
DP	0.36424

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas

Para el cantón Esmeraldas se muestra que existe una relación positiva, aunque débil entre las variables de PL y DP. Una explicación en lo referente a PL, se debe a que el número poblacional de este cantón no ha variado en grandes proporciones entre el 2011 y 2018; pero si afecta a DP, que basado en el MET entrega más recursos a las zonas menos pobladas. Es decir que a menor DP, mayor TR.

Algo importante para destacar de la correlación del GAD de Esmeraldas, es que TR muestra una relación negativa, aunque débil, con el criterio de EA; y es que, según los datos correlacionados, este municipio ha reducido sus gastos corrientes en dos periodos, el primero entre el 2012 – 2013, y el segundo entre 2015- 2017. Por lo cual es obvio el incremento de TR por este criterio.

Mientras que el grado de correlación entre TR y EF, se ve afectado por el descenso en la recaudación de impuestos por el municipio de Esmeraldas entre el 2011 y 2014, y en los años subsiguientes una leve recuperación.

Tabla 8

Resultados de la correlación para el GAD de Lago Agrio

Variable Dependiente = TR	
Variabes Independientes	
PL	0.27509
EF	0.57363
EA	0.63121
DP	0.17826

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas

La relación débil mostrada entre TR y PL de Lago Agrio se debe a que la población es baja en comparación con el de Esmeraldas e Ibarra. Y de la misma manera el crecimiento poblacional en los años siguientes, ya que según lo dispuesto en el MET los recursos entregados por este criterio se lo hacen a nivel per cápita en todo en territorio nacional.

En lo referente a la correlación con EA la relación es positiva y fuerte, esto se debe a que en el periodo estudiado el municipio ha incurrido en gastos corrientes que han permanecido casi crecientes anualmente, por lo que realmente esta variable esta influye a que a que se reduzca TR, ya que se compensa por destinar menos recursos posibles al egreso de gastos corrientes.

La variable TR con EF del cantón mantiene un grado de correlación entre fuerte y moderada positiva, por el hecho de que los ingresos propios originados a partir de impuestos recaudados por el municipio han ido creciendo desde el 2011 en adelante; por lo que en

términos de gestión el GAD de Lago Agrio ha mejorado la capacidad para recaudar ingresos propios.

Tabla 9

Resultados de la correlación para el GAD de Tulcán

Variable Dependiente = TR	
Variabes Independientes	
PL	0.44597
EF	0.11165
EA	0.49447
DP	0.40043

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del ministerio de Finanzas

Respecto a la variable PL, los resultados de la correlación muestran un grado positivo y moderado, ya que este caso es similar que el de Lago Agrio.

Por otro lado, esta DP, en el cual la relación con TR es de 0.4, y es mucho más baja que el dato de Ibarra, esto sucede por el hecho de que la población del cantón Tulcán es menos densa, y por ende se va a entregar más recursos por ser una zona menos densa. Mientras que para EF, los resultados indican un grado de correlación escaso de 0.111, debido a que los niveles de impuestos recaudados por esta entidad han ido disminuyendo entre el 2011 y 2017, mientras que para el 2018 este rubro se recupera levemente (ver anexo 1).

Finalmente, el grado mostrado en la correlación entre TR con EA, es moderado positivo con 0.49, en vista de que los gastos corrientes se incrementaron después del 2011 (ver anexo 3).

CAPÍTULO V

5. Conclusiones

El cálculo de las transferencias a los distintos niveles de gobierno, ha significado un gran avance en materia de descentralización fiscal, ya que existe una sola normativa y por ende el mecanismo es aplicable a todos los niveles de gobierno, y para el cálculo toma datos relacionados con las características propias de cada territorio. Pero de cierta manera siguen existiendo problemas, y uno de los que se puede identificar yace cuando se analiza la manera en que se compensa con los criterios en base a la ponderación, por ejemplo, la transferencia con el criterio poblacional beneficia aquellos territorios con altos índices poblacionales, por lo cual la distribución es per cápita. No está por demás acotar que esta variable es necesaria para el cálculo de los demás criterios, es decir que, está inmersa en los seis criterios restantes.

En lo que respecta al criterio de densidad poblacional, el MET transfiere mayores recursos a aquellas zonas menos densas, por lo que proveer bienes y servicios públicos a aquellas zonas alejadas es más costoso, y debido a que los dos criterios anteriormente mencionados no ayudan a evaluar la gestión de los GAD en cuanto a obtención de resultados, no se han encontrado modificaciones en las ponderaciones (Ver Anexo 4).

En cuanto al criterio de compensación por NBI sucede algo similar al criterio poblacional, ya que afecta directamente al cálculo del esfuerzo fiscal y a los logros en el mejoramiento de vida. Por lo cual es preciso decir que la compensación por NBI no estaría ayudando a mejorar la gestión de los GAD en cuanto a reducir este indicador, porque básicamente se destinan mayores rubros a los territorios con mayores niveles de NBI. Y según datos relacionado con las ponderaciones publicadas por la SENPLADES (2014), el

50% del fondo del monto B debía repartirse por NBI jerarquizadas, ponderación que se utilizó hasta el 2013. En el 2014, ésta ponderación descendió a 44%, y en los años posteriores al 38%, 32% y 26%. Aun así, el porcentaje sigue siendo alto en relación con la ponderación a los demás criterios, y en especial con los que se incentiva a mejorar la gestión de los GAD.

El caso de la compensación por el criterio de logros en el mejoramiento de los niveles de vida es distinto, ya que la transferencia de recursos es menor cuando existe un índice elevado de NBI. Mientras que para las asignaciones por esfuerzo fiscal la compensación es similar, es decir el potencial de recaudación fiscal de los GAD se incrementa cuando la población presenta bajos niveles de NBI. Por ende, se esperaría que la ponderación para ambos criterios sea similar, sin embargo, el dato ponderado para los logros en el mejoramiento de vida es más representativo, e inicialmente representó un porcentaje sumamente bajo, del 5% entre el 2011 y 2013, y para los años siguientes se incrementó progresivamente al 25% en 2017. Pese a que se intenta mejorar la gestión de los GAD, el incentivo por esfuerzo fiscal para hacerlo fue bajo. Por lo que la ponderación dentro del monto B para el esfuerzo fiscal inicialmente estuvo en el 6% y para el 2017 se incrementó apenas al 10%.

En el caso del esfuerzo administrativo que compensa con una mayor transferencia de recursos a los GAD que muestren eficiencia para cubrir sus gastos corrientes con los ingresos generados de manera autónoma, y al igual que el criterio de esfuerzo fiscal y el de logros en el mejoramiento de vida, se lo consideraría como un indicador de gestión. La compensación por esfuerzo administrativo incentiva a utilizar de manera eficiente los recursos públicos en el gasto administrativo, sin embargo, el porcentaje destinado a repartirse por este criterio se ha mantenido constante entre el 2011 y 2017.

En lo que concierne a las transferencias por el Índice de Cumplimiento de Metas, según la SENPLADES (2012), la transferencia de recursos públicos por este criterio se realizó a partir del 2014, y luego en el 2017 se aprobó una nueva metodología de cálculo para los años subsiguientes al 2018. Es por ello que la información que se puede encontrar no es completa, y de acuerdo a la ponderación, esta se ha mantenido desde que se estableció en 10%.

Mediante el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas, se premia a los GAD que logren alcanzar el cumplimiento de los objetivos planteados en los planes de trabajo. Según la SENPLADES (2012) “el ICM permitirá determinar cómo se encuentra el cumplimiento de las metas programadas de los PDYOT, además de permitir alertar tempranamente su incumplimiento, facilitando la implementación de las políticas necesarias para el cumplimiento de estas metas y así del desarrollo de cada uno de los GAD”(p. 28).

Ante la realidad presentada, es posible cuestionar la deficiente ponderación de los criterios del MET, porque en primera instancia no todos incentivan a mejorar la gestión de los GAD, y tampoco toman características relacionadas con la productividad y competitividad de cada territorio.

Con el análisis de las transferencias a las capitales de la zona 1, se constató que el municipio que sigue recibiendo altas transferencias ha sido Lago Agrio, mientras que el GAD menos beneficiado a nivel per cápita terminó siendo Ibarra. Por lo cual, no es coherente tachar de eficiente al MET cuando no está incentivando a los GAD a mejorar las condiciones de vida de la población.

Bibliografía

- Aghón, G., Albuquerque, F., & Cortés, P. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Un análisis comparativo*. <https://doi.org/11:481-498>. 2014
- Almeida, M., & Uribe, C. (2010). *Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos : Una Aplicación al caso de Ecuador*. Retrieved from https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Almeida_Maria_Dolores_Descentralizacion_Fiscal_Ecuador.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. , (2008).
- Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización*. , (2010).
- Ayala, E. (1996). El Laicismo en la historia del Ecuador. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*, 8, 1–32. Retrieved from <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1257/1/RP-08-ES-Ayala.pdf>
- Ayala, E. (2003). Centralismo y Descentralización en la Historia del Ecuador: del pasado a la situación actual. *Revista Ecuatoriana de Historia*, 19, 1–19. Retrieved from <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1610/1/RP-19-ES-Ayala.pdf>
- Banco Central del Ecuador. (2007). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000 – 2005* (No. 55). Retrieved from <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae55.p>

df

Banco Central del Ecuador. (2017). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2006 – 2015*. Retrieved from <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/indiceapunte.htm>

Barrios-Suvelza, F. X., Contraloría General de la República y Apoyo Consultoría, & Dulanto, G. (2017). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. *Universidad de Piura*, 8(1), 51–89. Retrieved from http://www.ghbook.ir/index.php?name=مجموعه و تلویزیون رسانه سراسری اندیشی هم دومین مقالات و سکولاریسم&option=com_dbook&task=readonline&book_id=13629&page=108&chkhas hk=03C706812F&Itemid=218&lang=fa&tmpl=component%0Ahttps://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/3255

Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro Revista De Derecho UASB*, 20, 5–22. Retrieved from <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/424>

Boadway, R., & Shah, A. (2006). *Transferencias fiscales intergubernamentales. Principios y práctica* (Mayol Edic). Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/338461468154479602/pdf/380770PUB0R EPL1al0Transfers1Spanish.pdf>

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE (Santiago)*, 30(90), 27–40. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>

- Carrión, F. (2007). La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas. *Flacso*, 1, 373–385. <https://doi.org/10.3748/wjg.v20.i3.804>
- Cifuentes, A. (2014). *La descentralización en la gestión financiera de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en el Ecuador*. (INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO). Retrieved from <http://repositorio.iaen.edu.ec/xmlui/handle/24000/3862>
- Congreso Nacional del Ecuador. *Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales*. , (1997).
- Del Campo, E. (2015). Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos: el caso de Bolivia , Ecuador y Perú en los años noventa. *Documentos CIDOB*, (11). Retrieved from www.cidob.org
- Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía Sociedad y Territorio*, III(11), 387–407. <https://doi.org/10.22136/est002002345>
- Finot, Ivan. (1997). *La Corrupción en los procesos de adquisiciones del Estado. La descentralización del Estado como política contra la corrupción*. 1–9. Retrieved from [http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FINOT Ivan - La Corrupcion en los procesos de adquisicion.pdf](http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FINOT%20Ivan%20-%20La%20Corrupcion%20en%20los%20procesos%20de%20adquisicion.pdf)
- Finot, Iván. (2001, May). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *CEPAL-Serire Gestión Pública*, 12, 1–133. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319_es.pdf?sequenc

e=1&isAllowed=y

Finot, Iván. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, 10, 173–2015.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas. Retrieved from <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>

Iregui-Bohórquez, A. M., Ramos-Forero, J. E., & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Borradores de Economía; No. 175*.

Manguashca, J. (1995). El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895. In J. Manguashca (Ed.), *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930* (pp. 355–424). Retrieved from <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=46760>

Ministerio de Finanzas. (2015). *Resumen Ejecutivo Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2016*. Retrieved from <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Resumen-Ejecutivo-Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-Presupuestaria-2016.pdf>

Ministerio de Finanzas. (2016). *Modelo de Equidad Territorial 2016 para los GAD. Aplicación del COOTAD y la Ley para el Equilibrio de las Finanzas Públicas*. Retrieved from <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/Modelo-de-Equidad-Territorial-2016-para-los-GAD-ilovepdf-compressed1.pdf>

- Molina, A. (2015). *Las relaciones Intergubernamentales en la descentralización de Ecuador* (Universidad Complutense de Madrid). Retrieved from <https://eprints.ucm.es/34468>
- Musgrave, R. (1992). Provisión pública de bienes sociales. In *Hacienda pública teórica y aplicada*.
- Nava, R., Ortiz, D., & Becerril, O. (2017). Municipal competitiveness indicator in the State of Mexico for building a competitive environment. *Economía, Sociedad y Territorio*, 54, 241–278. <https://doi.org/10.22136/est002017635>
- Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. *Books*.
- Ojeda, L. (2000). “*La descentralización en el Ecuador*”. *Avatares de un proceso inconcluso* (Abya-Yala). Retrieved from [http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10663/La descentralizaci%F3n en el Ecuador.pdf?sequence=1](http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10663/La%20descentralizaci%F3n%20en%20el%20Ecuador.pdf?sequence=1)
- Olivera, D., & Cano, M. (2015). La evaluación del desempeño a nivel municipal. *Ciencia Administrativa*, (2), 117–121.
- Peñaherrera, J. (2018). Metodología para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador: análisis de su aplicación / A Methodology for calculating the distribution of fiscal resources for the local councils in Ecu. *Revista Ciencia Unemi*, 8(16), 21. <https://doi.org/10.29076/issn.2528-7737vol8iss16.2015pp21-31p>
- Pinilla, D., Jiménez, J. de D., & Montero, R. (2016). Descentralización fiscal y crecimiento

- económico. La experiencia reciente de América Latina. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (77), 11–52. <https://doi.org/10.13043/dys.77.1>
- Pinilla, D., Jiménez, J., & Montero, R. (2014). Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes. *Investigación Económica*, 73(289), 79–110. [https://doi.org/10.1016/S0185-1667\(15\)30004-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1667(15)30004-7)
- Rodríguez, J. (2017, August 1). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México*. Retrieved from <http://www.osti.gov/servlets/purl/7124946/>
- Samuelson, P. A. (2006). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Searle, B., & Ahmad, E. (2014). On the Implementation of Transfers to Subnational Governments. *IMF Working Papers*. <https://doi.org/10.5089/9781451861495.001>
- Senplades. (2012). *Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Transferencias de Ingresos Permanentes y no Permanentes para la Equidad Territorial*. Retrieved from <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/SENPLADES-FINAL-AP.pdf>
- Senplades. (2014a). *Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos: Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011-2013* (1st ed.). Retrieved from www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/.../Modelo-de-Equidad-Territorial.pdf%0A

Senplades. (2014b). *Preguntas frecuentes sobre descentralización en el Ecuador*. Quito-Ecuador.

Senplades. *Instructivo para la aplicación metodológica del Índice de Cumplimiento de Metas-ICM.* , (2017).

Serrano, C., & Acosta, P. (2011). *EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR PROYECTO GOBERNANZA SUBNACIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS ANDES.*

Sobarzo, E. (2008). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: Evolución Reciente y Perspectivas. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40(156).

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/257839>

Tocqueville. (1835). *La Democracia en América*. Retrieved from <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>

Trujillo, L. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, 17 (2), 451–486. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v17n2/v17n2a6.pdf>

Véliz, C. (1980). La tradición Centralista en América Latina. *ESTUDIOS INTERNACIONALES*, 151–162. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.16624>

Villareal, A. (2012). *Transferencias del gobierno central a los municipios : Comparación bajo el nuevo marco legal , 2001 – 2009* (PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR FACULTAD DE ECONOMÍA). Retrieved from <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/10278>

Anexos

Anexo 1

Ingresos por Esfuerzo Fiscal (EF) de los GAD de Ibarra, Esmeraldas, Lago Agrio y Tulcán.

GAD/AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ibarra	4960931.26	6154124.8	6970777.66	8782110.97	8682641.43	9566286.1	9680914.58	11473778
Esmeraldas	2622047	1549841	1248762	1822020	3484353	3608656	4890563	6122535
Lago Agrio	1753421.76	1531142.7	2008126.83	2781132.42	3078977.78	2692621.2	2943924.01	2770862.1
Tulcán	1408365	1314051	1253894	1212362	1229050	1199434	1386413	1779480

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas.

Anexo 2

Pobreza por NBI de las capitales de la zona 1.

Ciudad	Concentración		General		Zona Urbana		Zona Rural	
	% Urbana	% Rural	%	%	%	%	%	%
			No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres	No Pobres	Pobres
IBARRA	73	27	60,2	39,8	72	28	29	71
ESMERALDAS	81	19	43,0	57,0	50	50	13	87
LAGO AGRIO	53	47	13,1	86,9	20	80	6	94
TULCAN	62	38	52,7	47,3	72	28	22	78

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Vivienda del INEC 2010.

Anexo 3

Ingresos por Esfuerzo Administrativo (EA) de los GAD de Ibarra, Esmeraldas, Lago Agrio y Tulcán.

GAD/AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ibarra	9012352	4986497	5888912	6707026	14775817	12247214	14123776.8	16132907
Esmeraldas	7203583	6488132	6455905	7845673	6904054	7462317	8094680	8356831
Lago Agrio	4643545	6005759	8517940	8776375	8817987	8692576	7733964	8940584
Tulcán	2909594	3111709	3203182	3672135	5238247	4509943	5899769	5351035

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Finanzas

Anexo 4

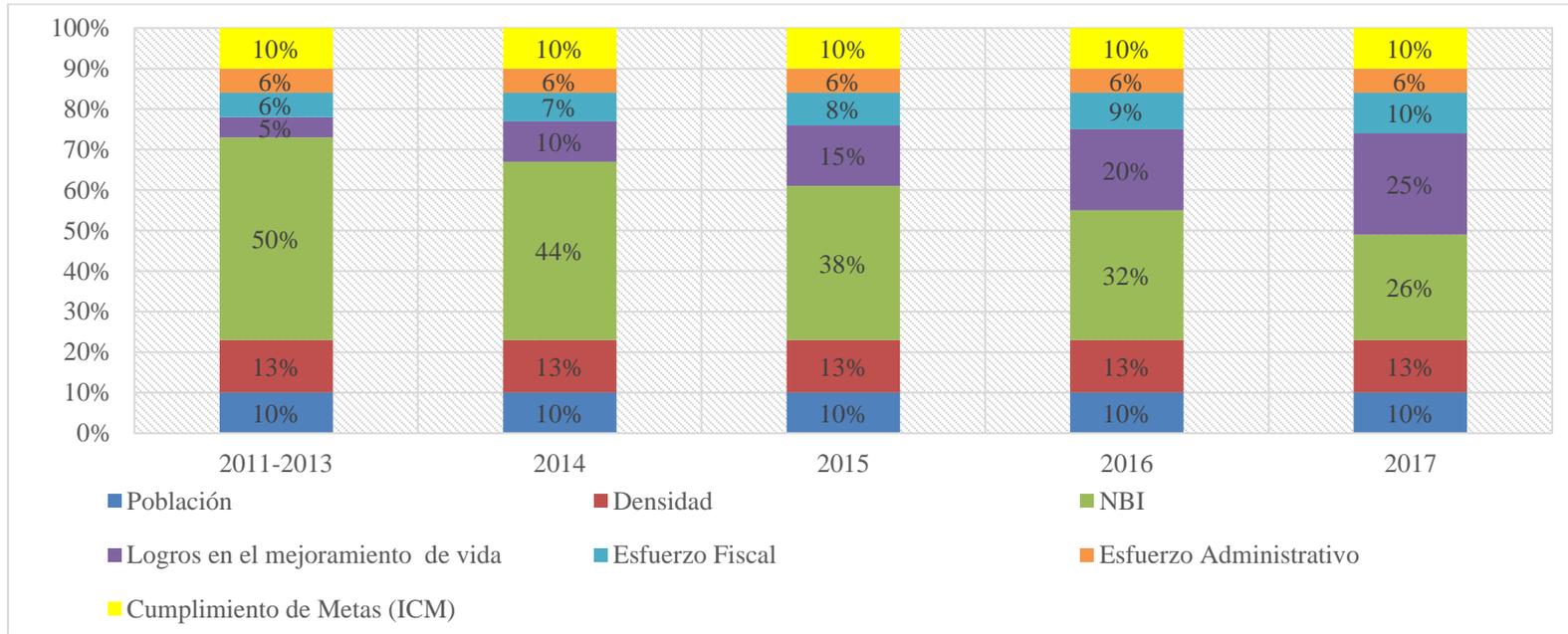


Figura 8. Ponderaciones de los criterios del MET

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SENPLADES (2017)