



UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

INFORME FINAL DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR,

MODALIDAD PRESENCIAL

TEMA:

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, TRANSFERENCIA DE RECURSOS A LOS
GAD E INDICADORES DE COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS. CASO DE
ESTUDIO IMBABURA.

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Economista

AUTOR:

Ulices Israel Hidalgo Taramuel

DIRECTOR:

MSc. Danilo Erasmo Cuaical Tapia

Ibarra, septiembre de 2024

Agradecimientos

“El esfuerzo y la dedicación brinda sus frutos únicamente a través de la constancia y perseverancia”

Sin ninguna palabra que sea suficiente para expresar la inmensa gratitud y beneplácito al momento de escribir estos cortos párrafos quiero agradecer de forma especial a mi Mami

Lupita por ser el bastón que me ha sostenido en todo este trayecto llamado “vida universitaria”, por su constante empatía, preocupación, dedicación y sobre todo su infinito amor que ha representado para mí la principal motivación y razón de ser una persona de bien que mejore cada día.

A mi hermana, mi ejemplo a seguir. Gracias por siempre estar a mi lado a pesar de cualquier adversidad, tu amor incondicional, sabio consejo y apoyo hoy hace que sea un hombre más fuerte que no declina ante ningún infortunio. A mis niños Matías e Isabel por ser el impulso para luchar por mejores días.

A mi segunda madre mi abuelita Elena, gracias por su sabiduría que ha sabido transmitirme en cada palabra de aliento, por ser parte de mi vida desde el momento en el que nací, por siempre recibirme como un hijo más en sus calurosos brazos.

A mi querido Ángel, gracias por ser mi sostén de apoyo y refugio en la dicha y en la aflicción, por la atención y comprensión que nunca me hizo falta, por la calidez en cada una de tus palabras de aliento que me impulsaron a jamás desfallecer. Por impulsarme en cada paso y levantarme en cada tropiezo.

A cada una de las personas que me tendieron su mano de forma desinteresada y sincera, a mis tías Soña y Fer, primos, amigos, docentes y compañeros del Frente Democrático Universitario, gracias por todo.

Resumen

La descentralización fiscal se encuentra inmersa en la Constitución de 2008 como un conjunto de competencias exclusivas identificadas para cada uno de los niveles de gobierno establecidos que inciden en los presupuestos institucionales, en la autogeneración de recursos y el derecho de estos a su participación en el presupuesto general del Estado. La presente investigación analiza las transferencias de los GAD de la provincia de Imbabura mediante el modelo de descentralización fiscal y la cobertura para servicios básicos. Se utilizó una metodología mixta, el componente cualitativo se basó en una investigación documental que exploró el fenómeno de la descentralización fiscal en su parte conceptual y normativa. Por otro lado, el método cuantitativo implicó un estudio estadístico que utilizó información de tipo secundaria como informes y bases de datos gubernamentales sobre cobertura de servicios básicos y transferencias de recursos. A través del método de semaforización se identificó la evolución del grado de cobertura que presenta cada GAD Municipal de Imbabura entre cada período censal. Los resultados obtenidos mostraron que la tasa de cobertura de servicios básicos en Imbabura presentó significativos avances en algunos indicadores como energía eléctrica y agua potable con la prevalencia de significativas desigualdades en el acceso al servicio de alcantarillado. El volumen de transferencias entre cada cantón de Imbabura presentó significativas diferencias que se vieron explicadas por el componente poblacional como uno de los principales criterios técnicos, para determinar el monto total de recursos a ser transferido de forma anual. Se concluyó que el proceso de descentralización fiscal presente en los distintos cambios en la normativa de asignación de recursos, así como en las transferencias realizadas desde el Gobierno Central si influyó en la dinámica de algunos indicadores de cobertura de servicios básicos en Imbabura. La disminución del monto transferido a cada cantón causada por varios factores económicos demostró que el proceso de implementación del modelo de descentralización fiscal es bajo debido a un alto grado de dependencia de recursos transferidos.

Abstract

Fiscal decentralization is immersed in the 2008 Constitution as a set of exclusive powers identified for each of the established levels of government that affect institutional budgets, the self-generation of resources and their right to participate in the budget. General of the State. This research analyzes the transfers of the GAD of the province of Imbabura through the fiscal decentralization model and coverage for basic services. A mixed methodology was used, the qualitative component was based on documentary research that explored the phenomenon of fiscal decentralization in its conceptual and normative part. On the other hand, the quantitative method involved a statistical study that used secondary information such as government reports and databases on coverage of basic services and resource transfers. Through the traffic light method, the evolution of the degree of coverage presented by each Municipal GAD of Imbabura between each census period was identified. The results obtained showed that the coverage rate of basic services in Imbabura presented significant advances in some indicators such as electricity and drinking water with the prevalence of significant inequalities in access to the sewage service. The volume of transfers between each canton of Imbabura presented significant differences that were explained by the population component as one of the main technical criteria to determine the total amount of resources to be transferred annually. It was concluded that the fiscal decentralization process present in the different changes in the resource allocation regulations, as well as in the transfers made from the Central Government, did influence the dynamics of some basic service coverage indicators in Imbabura. The decrease in the amount transferred to each canton caused by several economic factors demonstrated that the implementation process of the fiscal decentralization model is low due to a high degree of dependence on transferred resources.



UNIVERSIDAD TÉCNICA DEL NORTE

DIRECCIÓN DE BIBLIOTECA

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:	1004954705		
APELLIDOS Y NOMBRES:	Ulices Israel Hidalgo Taramuel		
DIRECCIÓN:	Vía Turupamba		
EMAIL:	uihidalgot@utn.edu.ec		
TELÉFONO FIJO:	S/n	TELÉFONO MÓVIL:	0939384978

DATOS DE LA OBRA	
TÍTULO:	Descentralización fiscal, transferencia de recursos a los GAD e indicadores de cobertura de servicios básicos. Caso de estudio Imbabura.
AUTOR (ES):	Ulices Israel Hidalgo Taramuel
FECHA: DD/MM/AAAA	10/09/2024
SOLO PARA TRABAJOS DE GRADO	
PROGRAMA:	<input checked="" type="checkbox"/> GRADO <input type="checkbox"/> POSGRADO
TÍTULO POR EL QUE OPTA:	Economista
ASESOR /DIRECTOR:	MSc. Danilo Erasmo Cuaical Tapia

2. CONSTANCIAS

El autor (es) manifiesta (n) 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 (son) el (los) titular (es) de los derechos patrimoniales, por lo que asume (n) la responsabilidad sobre el contenido de la misma y saldrá (n) en defensa de la Universidad en caso de reclamación por parte de terceros.

Ibarra, a los veinte días del mes de septiembre de 2024.

EL AUTOR:

Hidalgo Taramuel Ulices Israel
1004954705

**CERTIFICACIÓN DIRECTOR DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN
CURRICULAR**

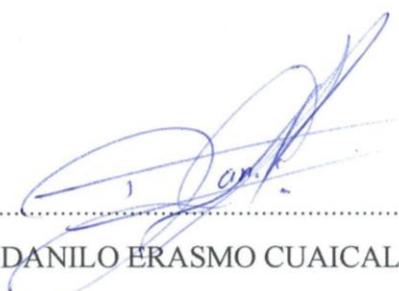
Ibarra, 10 de septiembre de 2024

Msc. Danilo Erasmo Cuaical Tapia

DIRECTOR DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR

CERTIFICA:

Haber revisado el presente informe final del trabajo de Integración Curricular, mismo que se ajusta a las normas vigentes de la Universidad Técnica del Norte; en consecuencia, autorizo su presentación para los fines legales pertinentes.

(f) 

MSC. DANILO ERASMO CUAICAL TAPIA

C.C.: 1003507462

Índice

1. Introducción	10
1.1 Antecedentes del problema	10
1.2 Situación actual	11
1.3 Situación prospectiva	13
1.4 Pregunta central de la investigación	15
1.5 Objetivo	15
1.5.1 Objetivo general	15
1.5.2 Objetivos específicos:	15
1.6 Justificación	15
1.7 Estructura de la investigación	17
1.8 Metodología de investigación	18
Capítulo I	20
1. Marco teórico	20
1.1 Descentralización fiscal	20
1.2 Normativa y asignación de recursos desde el Gobierno Central a los GAD	23
1.3 Relevancia social de la cobertura de servicios básicos	26
Capítulo II	29
2. Metodología	29
2.1. Tipo de investigación: enfoque y diseño	29
2.2. Alcance	30
2.3. Fuentes de información	30
2.4. Método de análisis de datos	31

2.5. Limitaciones	35
Capítulo III	36
3. Análisis de resultados	36
3.1. Evaluación de las transferencias de recursos económicos a los GAD Cantonales de Imbabura	36
3.2. Evolución de la cobertura de servicios básicos de los GAD Cantonales de Imbabura mediante el modelo de descentralización fiscal	42
3.2.1. Energía eléctrica por red pública	42
3.2.2. Agua por red pública	46
3.2.3. Red pública de alcantarillado	51
CONCLUSIONES	56
Bibliografía	60
Anexos	67

Índice de tablas

Tabla 1 Indicadores individuales del INES.....	28
Tabla 2 Población de Imbabura por cantones	31
Tabla 3 Indicadores de cobertura de servicios básicos en Imbabura	32
Tabla 4 Matriz de semaforización.....	32
Tabla 5 Categorías de semaforización	33
Tabla 6 Semaforización cobertura energía eléctrica por red pública cantones de Imbabura año 2022.....	44

Tabla 7 Número de viviendas particulares ocupadas por agua por red pública cantones de Imbabura 2001-2010.....	48
Tabla 8 Número de viviendas particulares ocupadas por agua por red pública cantones de Imbabura 2010-2022.....	49
Tabla 9 Semaforización cobertura de agua por red pública cantones de Imbabura año 2022	49
Tabla 10 Semaforización cobertura de alcantarillado por red pública cantones de Imbabura año 2022.....	53

Índice de figuras

Figura 1 Cálculo de percentiles	33
Figura 2 Evolución transferencias GAD Cantonales de Imbabura 2001-2022	38
Figura 3 Evolución monto total transferido cantones de Imbabura 2001-2022	41
Figura 4 Evolución cobertura energía por red pública cantones de Imbabura 2001-2022	43
Figura 5 Evolución de la población cantones Pimampiro y Urcuquí	45
Figura 6 Evolución cobertura de agua por red pública cantones de Imbabura 2001-2022 ...	47
Figura 7 Evolución de la cobertura de alcantarillado por red pública cantones de Imbabura 2001-2022	52

Índice de anexos

Anexo 1 Evolución de la población cantones de Imbabura 2001-2022	67
---	----

1. Introducción

1.1 Antecedentes del problema

La descentralización en términos generales surge como una alternativa que pretende generar el desarrollo de la región. Esta tendencia tiene su origen en las naciones de América Latina en la década de 1980. La descentralización se posiciona como un desafío para que el centralismo logre solventar problemáticas de gran importancia en aquella época y también en la actualidad, como la equidad en servicios, disponibilidad, acceso y calidad, así como instrumento de política. (Di Gropello y Cominetti, 1998).

En Ecuador se abordó por primera vez el concepto de descentralización en las reformas efectuadas a la Constitución de 1979 así como en la Ley de Modernización del Estado de 1993. Sin embargo, no es hasta después de más de una década cuando en la Constitución del 2008 se identifica competencias exclusivas por los diferentes niveles de gobierno establecidos. Por otro lado, el término descentralización fiscal es evidenciado en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como el conjunto de procesos que inciden en los presupuestos institucionales, en la autogeneración de recursos y el derecho de estos a su participación en el presupuesto general del Estado a quien más adelante se denominará a través de las siglas PGE (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014). Bajo esta premisa, la Constitución define la hoja de ruta a seguir en la que el diseño territorial se enmarca en la calidad y eficiencia de los servicios públicos como el alcantarillado, acceso a redes de agua potable y energía eléctrica que destacan por su prioridad en la asignación y ejecución de los recursos recibidos por parte de los GAD quienes a su vez reciben estas transferencias desde el Gobierno Central (Suing, 2013).

Para iniciar con el estudio del problema, es importante reconocer que las transferencias de recursos a los GAD han sufrido grandes cambios a partir de 2008, esto se debe

principalmente a los cambios sufridos en los mecanismos y criterios de asignación de recursos a estos niveles de gobierno. Entre algunos de estos cambios destaca la denominada Ley del 15% la cual a criterio de Barrera et al (1998), “regula la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación constitucional. Esta Ley, creó el Fondo de Descentralización conforme al cual se distribuye el 70% del 15% para los municipios y el 30% para los consejos provinciales” (p. 74). Este cambio produjo un incremento considerable de las transferencias con relación a los ingresos corrientes del Gobierno Central pasando del 20.9% (USD 896.5 millones) en 2004 al 19.3% (USD 1847.3 millones) en el 2008 (Banco Central del Ecuador [BCE], 2015).

1.2 Situación actual

La transferencia de recursos representa todos los ingresos provenientes del Gobierno Central tanto de fuentes gubernamentales y no gubernamentales, estos son destinados hacia los gobiernos seccionales quienes financian principalmente su gasto corriente (BCE, 2015).

La evolución de las asignaciones presupuestarias deja entrever que en algunos casos estos recursos se ven afectados por la coyuntura política y económica. A esto se suma la autonomía financiera y de gestión de los ingresos manejados con directrices propias de los gobiernos locales.

En este sentido en 2015, el BCE mencionó que:

La experiencia ha demostrado que los gobiernos locales mantienen una fuerte dependencia de las transferencias para financiar su gestión administrativa. Esta situación ha determinado que la mayoría de las municipalidades no realicen grandes esfuerzos por obtener ingresos propios que les permitan cubrir sus necesidades de funcionamiento, lo cual genera una actitud pasiva en torno a la decisión de incrementar los recursos de autogestión y en muchos casos compromete su capacidad de gestión económica y social en beneficio de sus habitantes. (p. 37)

Bajo este análisis es importante mencionar que en algunos casos la finalidad de estos recursos se enfoca en la redistribución de la riqueza y disminución de inequidades mientras que en otros los fines son gastos corrientes. Para el caso concreto de estudio en la provincia de Imbabura se analiza la ejecución de las transferencias y su relación con los indicadores de cobertura de servicios básicos. Es así como las transferencias estimadas de forma anual a los GAD Municipales correspondiente al tercer cuatrimestre del ejercicio fiscal 2022 representa alrededor de \$ 54.816.804,29 para la provincia de Imbabura (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2022). Esto a su vez asignado de la siguiente forma:

Cantón Antonio Ante: \$ 5.866.766,74

Cantón Santa Ana de Cotacachi: \$ 6.942.068,44

Cantón San Miguel de Ibarra: \$ 22.628.001,45

Cantón Otavalo: \$ 13.486.492,23

Cantón Pedro de Pimampiro: \$ 2.750.617,64

San Miguel de Urcuquí: \$ 3.142.857,79

De la misma forma, hay que recalcar que estos cantones a su vez se segregan en un nivel adicional de gobierno, los denominados GAD Parroquiales Rurales se encuentran distribuidos de la siguiente forma en nuestra provincia:

Ibarra: Ambuquí, Angochagua, Carolina, La Esperanza, Lita, Salinas y San Antonio.

Antonio Ante: Chaltura, Imbaya, Natabuela y San Roque.

Santa Ana de Cotacachi: Apuela, García Moreno, Peñaherra, 6 de julio de Cuellaje, Vacas Galindo y Plaza Gutiérrez.

San Miguel de Urucuquí: San Blas, Tumbabiro, Pablo Arenas, Cahuasquí y Buenos Aires.

Otavaló: Eugenio Espejo, González Suárez, Miguel Egas Cabezas, San José de Quichinche, San Juan de Ilumán, San Pablo del Lago, San Pedro de Pataquí, San Rafael de la Laguna, Selva Alegre.

Por otro lado, en cuanto a los servicios básicos, el total de viviendas particulares y colectivas en Imbabura, que cuentan con estos servicios alcanza las 173.900 viviendas y el 95,4% aproximadamente 165.900 se encuentran ocupadas y tienen acceso de agua por red pública, el 98,6% alrededor de 171.465 tienen servicio de recolección de basura, la red pública de alcantarillado alcanza el 81,4% siendo 141.554 y electricidad con 98,6% representando 171.465 del total de viviendas. (INEC, 2022).

Es necesario destacar que el monto por transferencias de parte del Ministerio de Economía y Finanzas a favor de los GAD, están destinados a inversión públicas, es decir actividades, proyectos, programas, y subprogramas de obra pública de todos y cada uno de los cantones de la provincia.

1.3 Situación prospectiva

El análisis e investigación del destino de las transferencias a los GAD y su posterior ejecución, representa una necesidad latente ante la asignación ineficiente de recursos se refleja en la provisión de servicios básicos a la población de Imbabura.

La correcta planificación de las finanzas públicas y el análisis riguroso del uso de las distintas partidas presupuestarias debe estar enfocado en una adecuación del gasto que debe estar dirigido en cubrir las necesidades a través de prestaciones sociales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2000).

Es así como en materia de finanzas públicas y política fiscal, CEPAL (2000) sugería la siguiente recomendación con relación al gasto:

Adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres, especialmente en el área de salud (atención médica, hospitalaria, medicina preventiva, cobertura de carencias en esa materia a nivel de los grupos vulnerables de la población y servicios públicos de agua potable y saneamiento). (p. 14)

Por otro lado, la falta de información en los procesos de descentralización fiscal dificulta la rendición de cuentas en los gobiernos locales, disminuye la confianza de la población y entorpece los procesos de participación ciudadana (Medina, 2006). La escasez de estudios especializados en Imbabura constituye un factor limitante para la comprensión de estos procesos de rendición de cuentas que no pueden ser evaluados de forma íntegra en referencia a las dinámicas de gestión para el beneficio de la población local en lo que refiere a cobertura de servicios sociales. De la misma forma es necesario también destacar que los GAD a nivel general deben direccionar sus planes de gobierno dentro del cumplimiento de metas mundiales como son los ODS y de forma aún más específica la número 6 referente a agua limpia y saneamiento para efecto del presente estudio. Es así como el Consejo Nacional para la igualdad de género (2019) señala que “es importante indicar que la mayoría de las metas que plantean los ODS, no son nuevas para los GAD, por las competencias que les otorga la ley y por el trabajo que realizan en su territorio” (p. 7).

Con relación a lo anterior, la carencia de este tipo de investigaciones relacionadas a la descentralización fiscal se ven traducidas en una mayor complejidad y falta de eficiencia en el diseño de políticas públicas que generan principalmente obstáculos al desarrollo local y regional, así como el debilitamiento de los GAD y su rol de generadores de bienestar común para la población.

1.4 Pregunta central de la investigación

1.4.1 Pregunta general:

¿Cuál es la relación entre las transferencias de recursos económicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) mediante el modelo de descentralización fiscal y los indicadores de cobertura para servicios básicos en la provincia de Imbabura?

1.5 Objetivo

1.5.1 Objetivo general

Analizar las transferencias de los GAD de la provincia de Imbabura mediante el modelo de descentralización fiscal y la cobertura para servicios básicos.

1.5.2 Objetivos específicos:

- Describir los cambios en la normativa de asignación de recursos económicos a los gobiernos locales.
- Evaluar mediante métodos cuantitativos, las transferencias de recursos económicos a los GAD Cantonales de Imbabura.
- Analizar la evolución de la cobertura de servicios básicos que prestan los GAD Cantonales en la provincia, mediante el modelo de descentralización fiscal.

1.6 Justificación

El proceso de descentralización fiscal constituye un factor de suma importancia para los distintos niveles de gobierno en relación con el nivel de autonomía y dependencia de recursos económicos que cada uno presenta frente al gobierno central. La transferencia de recursos a los GAD debe ser analizada con rigurosidad de modo que objetivamente se determine si la responsabilidad que estos tienen con la prestación de servicios públicos ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los imbabureños.

Con esta investigación se pretende brindar una mejor comprensión de los principales retos que la provincia y el país deben asumir bajo el contexto de un buen manejo de los recursos públicos en época de crisis económica y aumento de las brechas de desigualdad social y pobreza. La importancia de analizar la dinámica de los procesos de descentralización se enfoca en generar alternativas y soluciones que permitan mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios básicos en la provincia de Imbabura y en Ecuador.

En concordancia con lo anterior es importante mencionar que el análisis de la descentralización fiscal desde una perspectiva social permite abarcar diversas temáticas como la equidad y reducción de desigualdades a través de la toma de decisiones a nivel local con pleno conocimiento de las carencias y necesidades de dotación de servicios básicos, la participación ciudadana enfocada en el empoderamiento de la población en la gestión de los recursos y la ejecución de los mismos para garantizar los principios de democracia y transparencia a través de la rendición de cuentas de los gobiernos locales de Imbabura.

Por otro lado, desde el ámbito económico este estudio facilita el análisis del nivel de dependencia de la transferencia de recursos de los GAD con el gobierno central. Con la identificación de las principales falencias y debilidades de estos niveles de gobierno que actúan de forma desconcentrada y descentralizada se fomentará la innovación de nuevas estrategias y políticas públicas enfocadas a la eficiencia del uso y gestión de los recursos obtenidos para mejorar la cobertura de servicios básicos no solo en Imbabura sino en Ecuador.

La presencia de limitantes como la cooperación efectiva de los responsables locales del área financiera en los GAD cantonales de Imbabura a efecto de la presente investigación podría provocar suspicacia en la obtención de información directa que ayude a comprender de mejor manera el mecanismo y destino de los recursos por concepto de transferencias de recursos económicos. Debido a la constante inestabilidad económica que presenta Ecuador cualquier

cambio producido en las condiciones financieras del país, por mínimo que este sea, puede afectar negativamente al análisis de las políticas locales implementadas en Imbabura tras el modelo de descentralización fiscal. Finalmente, la realidad política y económica de cada uno de los GAD cantonales de Imbabura podría conllevar a que los hallazgos obtenidos a través de la presente investigación no puedan ser aplicados en su totalidad, como consecuencia, el análisis efectuado no podría ser generalizado en todos los territorios y por ende no se podría contextualizar ni aplicar de forma particular políticas enfocadas a una mejora en la cobertura y prestación de los servicios básicos de cada cantón.

El estudio de la descentralización como modelo de gestión permitirá abarcar las desigualdades sociales haciendo énfasis a grupos históricamente excluidos como las comunidades rurales, en donde la obra pública aún no se ha enfocado en cubrir carencias tan básicas como agua potable y alcantarillado.

Finalmente, es necesario también mencionar que la presente investigación contribuye de forma directa a todos los niveles descentralizados de gobierno en la provincia, población en general y sobre todo a los usuarios que se benefician de servicios públicos a través del pago de tributos son beneficiarios indirectos.

1.7 Estructura de la investigación

La presente investigación se encuentra estructurada por los siguientes capítulos:

En la introducción se plantea:

Capítulo I: Incluye el marco teórico donde se define la descentralización fiscal, la transferencia de recursos a los GAD y los indicadores de cobertura de servicios básicos. De la

misma forma se hace una revisión de las principales teorías y estudios relevantes previos efectuados.

Capítulo II: Se describe la metodología de la investigación, la población que será objeto de estudio, así como el procedimiento del análisis de la información recolectada.

Capítulo III: Se presenta el análisis y discusión de los resultados de acuerdo con los objetivos que se encuentran planteados. Se analizan los principales cambios que ha sufrido la política fiscal de Ecuador, se identifica los mecanismos y criterios de asignación de recursos a los GAD así como la evolución de la asignación de recursos a proyectos de mejora o ampliación de cobertura de servicios básicos en Imbabura y sus cantones, se discute los resultados obtenidos y los desafíos hallados a lo largo de la investigación, se realiza las principales conclusiones, limitaciones, e implicaciones del modelo de descentralización fiscal en las transferencias a los GAD y la cobertura de servicios básicos en Imbabura.

1.8 Metodología de investigación

La población objeto de estudio es la provincia de Imbabura, esta se ubica al norte del país, limita con las provincias de Carchi al norte, Pichincha al sur, Sucumbíos al este y Esmeraldas al oeste, su estructura territorial está conformada por seis cantones: Ibarra, Antonio Ante, Cotacachi, Otavalo, Pimampiro y Urcuquí. Actualmente la población de acuerdo con el último censo bordea los 469.789 habitantes.

La investigación se fundamenta en un análisis descriptivo-comparativo. La data utilizada se recopila de fuentes gubernamentales como el Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Se analiza de forma integral a través del método cualitativo los cambios en procesos de asignación de recursos a los GAD, la transferencia de recursos y la evolución de la cobertura de servicios básicos en Imbabura. Se hace un énfasis principal en la revisión y comparación de la normativa legal pasada y actual en referencia a los cambios en la política fiscal, mecanismos y fórmulas de cálculo de asignación de recursos, así como las competencias relacionadas a la cobertura de servicios básicos que se encuentran establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Para efecto de lo mencionado se obtiene información directa a través de entrevistas a los funcionarios involucrados en la gestión y ejecución de proyectos específicos de mejora de cobertura de servicios básicos de cada gobierno local de Imbabura para obtener una mejor comprensión y análisis de cómo son utilizados los recursos provenientes de transferencias del Gobierno Central.

De la misma forma se utiliza el método cuantitativo a través de un análisis estadístico descriptivo que incluye gráficos y tablas para la identificación de patrones y tendencias que se encuentren a lo largo de la investigación, así como medidas de tendencia central, como la media, moda y mediana y medidas de dispersión. Con este método se busca describir de forma clara y ordenada la distribución de los datos recolectados en referencia a recursos transferidos a los GAD de Imbabura desde la aplicación del modelo de descentralización fiscal.

Se analiza estadísticamente la dinámica de las transferencias efectuadas a raíz de nuevas fórmulas de cálculo y cambios en los criterios de asignación, se realiza representaciones gráficas como gráficos de barra que representan los recursos ejecutados por los GAD acorde a los tipos de servicio básico, histogramas que muestren la distribución de los servicios por cada cantón de Imbabura antes y después del modelo de descentralización, gráficos de línea que comparan la evolución de la cobertura de servicios a lo largo de los años y gráficos circulares

que muestran la proporción del flujo de recursos que asigna cada gobierno local a los diferentes proyectos de cobertura de servicios básicos de Imbabura.

Capítulo I

1. Marco teórico

1.1 Descentralización fiscal

El proceso de descentralización enfocado a la gobernanza local surge como reacción opuesta a los modelos de administración centralistas, a menudo la transición del uno al otro modelo conlleva una gran cantidad de efectos en materia fiscal, que usualmente tratan de solventar o mejorar políticas que en casos se aplican hasta la actualidad. Por lo general la descentralización busca reducir el protagonismo del Estado en múltiples aspectos del quehacer público como la gobernanza y las finanzas (Ahmad y Tanzi, 2002).

Para abordar los aspectos teóricos de la descentralización es necesario también mencionar a la centralización, para entender de mejor manera las diferencias significativas que esta presenta. Se define a la centralización como una forma de gobierno en donde las funciones se encuentran concentradas bajo un solo ente, de esta manera los distintos niveles de administración como las prefecturas y municipios locales conservan ciertas competencias que les son asignadas exclusivamente por el gobierno central (Passailaigue, 2020).

Una vez analizada de forma breve la centralización es necesario mencionar que el origen de la descentralización como modelo de gestión se fundamenta inicialmente en las funciones tradicionales que le son asignadas a la administración pública de forma general. Es así como, Trujillo (2008) afirmó que:

La teoría de las finanzas públicas establece que los gobiernos deben afrontar tres funciones principales como respuesta a las fallas que el mercado presenta, tanto en la

provisión de algunos servicios sociales básicos, como en la redistribución del ingreso.

La responsabilidad de estas intervenciones recae sobre distintos niveles de gobierno (p. 455).

La primera función de esta teoría menciona que la asignación de recursos a los entes centrales tiene como objetivo el aseguramiento de la dotación de bienes y servicios que el mercado no satisface o tal vez lo hace, sin embargo, esta no es eficiente. La segunda correspondiente a redistribución se enfoca en, redistribuir la renta de modo que los parámetros de bienestar social sean aceptables. Finalmente, la tercera denominada “de estabilización” busca disminuir la inestabilidad económica para estabilizar el índice de precios y conseguir el pleno empleo (Villareal, 2008).

En la presente investigación se hace un énfasis únicamente en el análisis del modelo de descentralización. De tal forma, Tello y Lucio (2019) mencionan que “la descentralización se entiende como un sistema político-administrativo del Estado, en el cual, el objetivo principal es la transferencia de competencias de decisión y gestión hacia los gobiernos locales” (p. 299).

Desde la perspectiva regional la utilización de políticas “descentralizadoras” en Latinoamérica se ha enfocado en el ordenamiento territorial en materia de gobernanza y gestión, independencia y autonomía en el ámbito político, de administración pública y en el manejo de recursos, para el caso de nuestro país este se encuentra organizado de forma descentralizada, geográficamente el territorio nacional se encuentra dividido en 4 regiones (Insular, Costa, Sierra y Amazonía), 24 provincias, 221 cantones y 1449 parroquias. La Constitución a partir del 2008, le faculta al gobierno y a los entes descentralizados y desconcentrados (GAD), la obligación de enmarcar su gestión en la planificación y ordenamiento territorial para lograr el desarrollo local de cada uno de sus territorios (Vivanco y Cordero, 2019).

Según la Constitución de la República del Ecuador en lo que respecta a autonomía y descentralización se menciona que se debe incentivar un crecimiento equilibrado en todas las regiones del país basado en el fortalecimiento de los procesos de autonomía y descentralización (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2008, Artículo 3). Por otro lado, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010, Artículo 1) referente al ámbito se menciona que se establece una estructura de descentralización imprescindible y gradual mediante el sistema nacional de competencias, quien es la institución rectora de su administración, los recursos económicos y la formulación de políticas y formas de retribución frente a inestabilidades en el desarrollo local.

Con todo lo anterior se podría mencionar que la descentralización presenta de forma general ciertos aspectos positivos y negativos, a criterio de Rivera et al (2003), la descentralización se manifiesta como un instrumento de democratización que redefine las distintas maneras de representación y participación ciudadana local a través del único enfoque de una administración pública que se fundamenta en mayor proporción a lo territorial que a lo sectorial, todo esto a partir del fortalecimiento de la base social local como resultado de la transferencia de recursos económicos así como de competencias. Sin embargo, en contraste con todo esto también cabe destacar que en algunos casos el proceso de descentralización puede conllevar efectos nocivos como el debilitamiento de la identidad nacional, la falta de coordinación y organización de la estructura estatal ante la ausencia de propuestas por parte de los niveles locales de gobierno y particularmente un ambiente de polarización entre los GAD y el Gobierno Nacional que podrían ocasionar de una forma contraproducente el fortalecimiento del centralismo.

1.2 Normativa y asignación de recursos desde el Gobierno Central a los GAD

Como ya se mencionó anteriormente, a partir del 2008 la Constitución estableció un nuevo modelo de gestión territorial que se enfoca principalmente en el proceso de descentralización gradual de las entidades administrativas locales. La implementación de este nuevo modelo supuso cambios fundamentales en lo que refiere a la normativa que regula la transferencia de recursos económicos hacia los GAD.

Anterior a la legislación actual la asignación de recursos ha estado definida por distintos cuerpos normativos, para brindar un análisis más profundo a la evolución de los mecanismos de asignación se analiza dos leyes de suma relevancia para el proceso de descentralización fiscal en Ecuador.

La primera, llamada Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) expedida por la Junta Militar de Gobierno en 1966 concibe a los gobiernos locales bajo la figura de municipios, definiéndolos como un ente de carácter político que goza de autonomía y se sujeta a los preceptos constitucionales, su principal objetivo es generar el bienestar común dentro de su jurisdicción priorizando la satisfacción de necesidades tanto en el área urbana como rural. (Honorable Congreso Nacional, Artículo 1).

En lo que refiere a recursos económicos esta Ley establece que el Estado y las entidades que lo componen están comprometidos a proporcionar de forma anticipada, directa, pertinente e inmediata las asignaciones pertenecientes a los municipios; así como fondos destinados para gestión pública y servicios que se enmarquen en su competencia (Honorable Congreso Nacional, 1966, Artículo 17).

Para efecto del cumplimiento del artículo mencionado anteriormente, se utilizaba el mecanismo descrito en la Ley de distribución del 15% del presupuesto general para los municipios y prefecturas, esta normativa puso en vigor los principios de articulación necesarios

para la distribución de recursos económicos, consejos provinciales con el 20%, los municipios 75% y fondos de emergencia con el 5%. Se estableció una participación progresiva que iba desde el 3% en 1997 hasta el 15% desde el 2000. Como mecanismo de cálculo para la distribución de recursos esta ley incluye factores muy importantes como la densidad poblacional, el nivel de satisfacción de necesidades, así como incentivos que se podían obtener mediante los criterios de eficiencia fiscal y administrativa (Peña, 1999).

Años más tarde el COOTAD (2010, Artículo 191) presenta avances importantes en la asignación de recursos a los GAD, esta norma define que el objeto de las transferencias es asegurar la distribución igualitaria de bienes y servicios públicos que estén asociados directamente con las competencias asignadas a cada nivel de GAD.

En cuanto a la distribución de los recursos económicos COOTAD (2010, Artículo 192), referente al monto total a transferir dispone que, los GAD tendrán una participación del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del PGE. De tal forma y en base a las disposiciones constitucionales, el total a ser transferido se asignará entre los GAD bajo la siguiente forma: 27% para consejos provinciales; 67% municipios y DM; y, 6% para juntas parroquiales.

La normativa actual es muy técnica e incluso proporciona los lineamientos que los GAD deben cumplir en concordancia con los recursos que les son transferidos, consecuentemente el COOTAD (2010, Artículo 98), indica que las transferencias del Gobierno a los GAD pueden alcanzar a cubrir hasta un máximo del 30% de gastos permanentes y al menos 70% los no permanentes que sean necesarios para cumplir con el ejercicio de sus competencias asignadas.

El proceso de descentralización en Ecuador se ha caracterizado por ser de trascendencia, las diferencias significativas que nuestro país presenta en los ámbitos económico, social y cultural en cada territorio, brindan el direccionamiento necesario para que

los GAD a través de las autoridades locales encausen su gestión en soluciones eficaces y oportunas que atiendan las necesidades de la ciudadanía en general bajo los principios de autonomía y descentralización (Benalcázar, 2013).

Se define a la autonomía desde una concepción etimológica como la facultad que posee un determinado ente para poder tomar decisiones sobre asuntos internos sin la necesidad de requerir un consentimiento previo de un organismo estatal. Sin embargo, este poder se ve limitado puesto que cada territorio autónomo forma parte de un todo, en este caso el Estado, cualquier posición opuesta a la unidad carecería de sentido debido a que la autonomía como tal tiene su origen en este principio (Borja, 2018).

En materia de la normativa nacional el concepto de autonomía se encuentra inmerso en varios cuerpos normativos, a efecto del presente estudio se analizan la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD.

En lo que respecta a nuestra Constitución Política menciona que los GAD gozan de autonomía en los ámbitos político, administrativo y financiero, estos se fundamentarán en principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2008, Artículo 238).

Con relación a lo anterior se menciona que los GAD tienen la capacidad de autofinanciación y además son partícipes de los ingresos del Estado conforme a los principios mencionados arriba (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2008, Artículo 270). La sección cuarta que brinda los lineamientos acerca de la gestión del presupuesto general del Estado menciona que las partidas presupuestarias de los GAD y demás órganos públicos deben enmarcarse en los planes establecidos por cada nivel de gobierno y estos últimos a su vez enfocarse en el Plan Nacional de Desarrollo (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2008, Artículo 293).

En cuanto al COOTAD (2010, Artículo 1), se establece la organización en el ámbito administrativo y político del Estado, así como el sistema de los GAD y los regímenes especiales, con el objetivo de asegurar su autonomía en todos los ámbitos de su administración.

La autonomía se debe entender como la facultad que los GAD poseen a través del mandato Constitucional para determinar las normas y procedimientos propios de la administración de cada una de sus jurisdicciones de modo que ningún otro nivel de gobierno pueda interferir en la toma de decisiones. En referencia al ámbito administrativo se define a la autonomía como la capacidad organizativa y gestión del talento humano de los GAD para ejercer y cumplir las competencias y funciones que la Constitución y otras normativas le asignen ya sea de forma directa o a través de una delegación (Artículo 5).

Ninguna autoridad o institución pública puede obstaculizar la autonomía de los GAD en todos sus ámbitos, a excepción de lo que este determinado en la Constitución de la República y los demás cuerpos legales (Artículo 6).

1.3 Relevancia social de la cobertura de servicios básicos

Los servicios básicos son catalogados como toda actividad destinada a satisfacer de forma uniforme y continua las necesidades de un territorio geográfico en general, en el caso de Ecuador estas actividades son ejecutadas a través de la administración pública quienes a su vez también entregan la facultad a otros organismos competentes como es el caso de los GAD, estos últimos tienen la responsabilidad de proveer estos servicios a la ciudadanía sin discriminación alguna (Fernández, 2010).

Es así, servicios básicos como el agua, energía eléctrica y saneamiento son esenciales para la vida cotidiana de la población en general, de tal forma (Organización de las Naciones Unidas - Hábitat [ONU - HÁBITAT], 2010) indica que para que una vivienda sea considerada como adecuada la misma debe estar provista de servicios básicos como agua para consumo,

energía multiuso (preparación de alimentos, iluminación interior y exterior, etc.) y sistemas de recolección de desechos.

Los servicios básicos deben ser considerados como un aspecto de suma importancia para el desarrollo local, el nivel de su cobertura en cada territorio debe ser visto desde un enfoque de derecho fundamental que una persona debe gozar sin ningún tipo de segregación alguna. Las políticas públicas que se implementan desde todos los niveles de gobierno deben tomar en cuenta la provisión de servicios públicos que garanticen el acceso eficiente al agua potable, luz eléctrica, internet, salud y educación (Cedeño y Jara, 2019).

En relación con lo anterior la (Defensoría del Pueblo del Ecuador [DEP], 2016) sugiere que el derecho de una persona a acceder a servicios básicos en su domicilio debe ser considerado como un aspecto fundamental que se enmarca en el ejercicio pleno de los derechos del buen vivir inmersos en nuestra Constitución, de forma particular se menciona a servicios de carácter sanitario, acceso a vivienda, provisionamiento y uso de agua y telecomunicaciones.

En concordancia con (SENPLADES, 2014), la cobertura de agua potable y alcantarillado son instrumentos fundamentales para la erradicación de la pobreza, el acceso oportuno a estos servicios asegura la supresión de la extrema pobreza en lo que respecta a necesidades básicas insatisfechas en la población, estas acciones deben ser trabajadas de forma conjunta entre el Gobierno Central y los GAD. Bajo esta idea la Constitución de la República en su artículo 264, hace referencia a las competencias exclusivas asignadas a los GAD y menciona que la dotación de estos servicios básicos forma parte de su rectoría (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2008, Artículo 264).

A nivel nacional los servicios básicos como el agua potable y saneamiento mencionados arriba, son medidos a través del INES (Índice del nivel de eficiencia de los servicios de agua potable y saneamiento), es así como (Agencia de Regulación y Control del Agua [ARCA],

2021) menciona que la forma de cálculo de este indicador se efectúa en base a la ponderación de otros indicadores individuales detallados a continuación:

Tabla 1

Indicadores individuales del INES

Símbolo	Indicador
CSAP	Cobertura de servicio de agua potable
CSAL	Cobertura de servicio de alcantarillado
CS	Continuidad de servicio de agua potable
ART	Agua residual generada que ingresa al tratamiento

Fuente: ARCA (2021)

Es así como en Imbabura (ARCA, 2022) presenta los resultados del boletín estadístico en donde se menciona que en referencia a los indicadores de calidad de agua a nivel provincial estos presentan un desempeño medio. Por otro lado, a nivel local cada uno de los GAD reportaron información de indicadores como el CS, CSAP y CSAL, así como el costo unitario del metro cúbico de agua potable y también del agua no contabilizada.

Por otro lado, en referencia a la energía eléctrica (Ortiz, 2024) destaca que la electricidad proporciona grandes beneficios para los hogares, entre ellos destaca la iluminación doméstica y pública. De la misma forma, su uso en telecomunicaciones (radio, televisión, internet y telefonía) representa una herramienta fundamental en el contexto de un mundo cada vez más globalizado.

Capítulo II

2. Metodología

2.1. Tipo de investigación: enfoque y diseño

La presente investigación se fundamentó en un enfoque mixto. El componente cualitativo se basa en una investigación documental que exploró el fenómeno de la descentralización fiscal en su parte conceptual y normativa, los cambios en los mecanismos de asignación y transferencia de recursos, así como la evolución de la cobertura de servicios básicos en Imbabura.

Por otro lado, a través del método cuantitativo se realizó un estudio estadístico que utilizó información de tipo secundaria como informes y bases de datos gubernamentales sobre cobertura de servicios básicos y transferencias de recursos a favor de los GAD Municipales de Imbabura, que permitió realizar un análisis descriptivo – comparativo abarcando los cambios en los montos de asignación de recursos. La evolución de los principales indicadores de cobertura de servicios básicos en la provincia se describe a través de gráficos y tablas que permitieron la identificación de tendencias generadas a raíz de la aplicación del modelo de descentralización fiscal y la aplicación de criterios técnicos de asignación de recursos presentes en el COOTAD.

El diseño de la investigación es no experimental debido a que se utilizó información estadística generada por los entes gubernamentales correspondientes, consecuentemente no existió alteración alguna de las bases de datos obtenidas. Se empleó una recolección de datos de corte longitudinal con una serie de tiempo desde el año 2001 hasta 2022, esto permitió analizar si la implementación del modelo de descentralización fiscal a través de la transferencia de recursos influyó o no, en la evolución de la cobertura de servicios básicos en los GAD Municipales de Imbabura.

2.2. Alcance

La investigación presenta un análisis descriptivo debido a que a través de la recopilación de información documental histórica describen los cambios sufridos en el proceso de descentralización fiscal en Ecuador desde 1966, esto a su vez incluye el estudio de la evolución de los mecanismos técnicos para asignación de recursos a cada GAD Municipal de Imbabura, así como los principales indicadores de cobertura de servicios básicos.

Por otro lado, también tiene un alcance explicativo puesto que una considerable parte del estudio se enfoca en comprender a través del análisis de patrones y tendencias si la aplicación del modelo de equidad territorial como mecanismo de transferencia de recursos, fue un factor determinante que influyó en el cambio del nivel de indicadores de provisión de servicios básicos en Imbabura.

2.3. Fuentes de información

Se utilizó fuentes de información secundarias como información histórica sobre las estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador proporcionada por el Banco Central del Ecuador, así como los informes de ejecución anual del presupuesto general del Estado elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas. En referencia a los datos poblacionales de Imbabura se utilizó la información de los últimos tres censos levantados a nivel nacional (2001, 2010 y 2022) proporcionadas por el INEC.

La información de cobertura de servicios básicos corresponde a los habitantes de los seis cantones que integran a la provincia de Imbabura: San Miguel de Ibarra, Antonio Ante, San Miguel Urucuquí, Otavalo, San Pedro de Pimampiro, y Santa Ana de Cotacachi.

Según datos obtenidos del INEC (2022) la provincia de Imbabura cuenta con 469,879 habitantes distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 2

Población de Imbabura por cantones

Cantón	Población
Ibarra	217.469
Antonio Ante	53.771
Urcuquí	17.969
Otavalo	114.303
Pimampiro	13.366
Cotacachi	53.001

Fuente: INEC (2022)

2.4. Método de análisis de datos

Se empleó estadística descriptiva para organizar y recopilar la información obtenida, elaborando gráficos estadísticos que se usaron para el posterior análisis y obtención de resultados que expliquen las variaciones de las transferencias de recursos en contraste con el gasto en inversión de los GAD Municipales de Imbabura para cobertura de servicios básicos en el período de tiempo seleccionado.

A través del método de semaforización se identificó la evolución del grado de cobertura que presenta cada GAD Municipal de Imbabura entre cada período censal con relación a los siguientes ítems (Tabla 3):

Tabla 3*Indicadores de cobertura de servicios básicos en Imbabura*

Tipo de servicio	Indicador
Agua potable	Agua por red pública
Energía eléctrica	Energía eléctrica por red pública
Alcantarillado	Red pública de alcantarillado

Fuente: Elaborado en base a INEC (2022)

Para la elaboración del cuadro de semaforización se utilizó la matriz que se presenta a continuación (Tabla 4) donde se muestra los diferentes indicadores de cobertura de servicios básicos (Tabla 3). La columna de cobertura base representa el porcentaje inicial mínimo de cobertura de servicios básicos en Imbabura del censo 2001 en la que se analizó si existió o no un avance en la cobertura de servicios básicos entre cada período censal en Imbabura. La columna cobertura meta corresponde al valor máximo del porcentaje de cobertura de servicios básicos del censo 2022 en Imbabura. El porcentaje de cobertura incluye la cobertura alcanzada en el último período censal 2022. La columna de semaforización muestra el porcentaje de cumplimiento en el período censal analizado y el color asignado según los criterios de semaforización detallados posteriormente en la Tabla 5.

Tabla 4*Matriz de semaforización*

Indicador	Cobertura base año 2001	Cobertura meta año 2022	Cobertura alcanzada 2022	Semaforización
1				
2	30,40%	85,33%	XXXX	XXXX
3				

Fuente: Elaborado en base a SENPLADES (2017)

La clasificación por color de cada GAD Municipal en el período de tiempo seleccionado considera el porcentaje del número total de viviendas particulares ocupadas por cada uno de los indicadores mencionados en la tabla 3 en relación con la población total de cada cantón, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

Tabla 5

Categorías de semaforización

Criterio	Color
< 54,21% población total	Rojo
Entre 54,21% hasta 74,69% población total	Amarillo
> 74,69% población total	Verde

Para el establecimiento de los porcentajes de cada criterio y su respectiva categoría de semaforización se utilizó el método de cuartiles, para efecto del cálculo de cada uno se agrupó todos los porcentajes de cobertura de servicios básicos en Imbabura en los tres períodos censales (2001, 2010 y 2022) sin considerar el tipo de servicio básico ni el cantón que representa. Posteriormente se ordenó los datos de menor a mayor y luego se determinó a través de percentiles (P 25, P 50 y P 75) el respectivo porcentaje de cada cuartil.

Para el cálculo de cada percentil se usó la fórmula detallada a continuación:

Figura 1

Cálculo de percentiles

$$i = \left(\frac{P}{100} \right) * n$$

Donde:

i = índice

P = Percentil (25, 50 o 75)

n = número de observaciones o datos

Una vez calculado el índice se procedió a ubicar el porcentaje correspondiente a cada uno de los percentiles localizando el número de posición del conjunto de datos ordenados anteriormente.

La determinación del monto individual de cada cantón en el período 2001 – 2021 se calculó asignando de forma proporcional el monto total transferido a los GAD Municipales de Imbabura en cada ejercicio fiscal tomando en consideración el criterio de población cantonal frente a la provincial respectivamente. Para el caso particular del año 2022 la fijación del valor transferido a cada cantón se determinó utilizando el cálculo de asignaciones a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por concepto del modelo de equidad territorial correspondiente al tercer cuatrimestre del ejercicio fiscal 2022 emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Para la obtención de la población de los años intermedios entre cada censo específicamente el período de tiempo comprendido entre los años desde el 2010-2020 se utilizó proyecciones oficiales. Para el 2002 - 2009 y 2021, se utilizó proyecciones elaboradas en base a la tasa de crecimiento promedio anual de la provincia de Imbabura elaborada por el INEC, la cual se expresa a través de la siguiente fórmula:

Tasa de crecimiento promedio anual

$$r = \ln \left(\frac{N_t}{N_o} \right) * \frac{1}{t} (100)$$

Donde:

N_t = Población en el año t

N_0 = Población en el año base

t = tiempo en años

r = tasa de crecimiento promedio anual

\ln = logaritmo natural

2.5. Limitaciones

La principal limitante en el desarrollo de esta investigación fue el acceso al informe de ejecución anual del presupuesto general del Estado correspondiente al ejercicio fiscal 2023. Esto provocó que no sea posible determinar los montos transferidos a cada GAD Municipal de Imbabura debido a que la información generada por el Ministerio de Economía y Finanzas se limita al tercer trimestre del año mencionado. Como consecuencia de esto, la limitación del período de tiempo estudiado se restringe al año 2022.

Capítulo III

3. Análisis de resultados

3.1. Evaluación de las transferencias de recursos económicos a los GAD

Cantones de Imbabura

El análisis histórico de las transferencias de recursos económicos a los GAD Cantonales de Imbabura se ve marcado por tres períodos de tiempo a tomar en consideración en el presente estudio. El primero de estos refiere al período correspondiente al 2001 - 2008 en el que la asignación de recursos se ve determinada por un conjunto de leyes especiales entre las que se destaca la Ley Especial de Distribución del 15%. Para el segundo período 2008 – 2010 la asignación de recursos determinada por el COOTAD determina que esta será el 20% de los ingresos permanentes y 10% de los no permanentes del PGE mientras que para el tercer período a partir del año 2011 en adelante este porcentaje de participación se ubica en el 31%.

Es necesario tomar en consideración que a partir de la aplicación del COOTAD en octubre de 2010, de acuerdo con SENPLADES (2010), los montos a transferirse se distribuyen como resultado de la aplicación de la siguiente fórmula de cálculo:

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

Donde:

i: Índice que representa al gobierno autónomo al que se aplica la fórmula

j: Índice que representa cada uno de los criterios establecidos en la Constitución.

En este caso el índice toma los valores $j = 1, 2, \dots, 7$. Cuando $j = 1$ el reparto se estará

realizando de acuerdo con el criterio constitucional 1: tamaño de la población; cuando $j = 2$ el reparto se estará realizando de acuerdo con el criterio constitucional 2: densidad poblacional; y así sucesivamente.

R_i : Monto que recibe el gobierno autónomo descentralizado i .

z_i^j : Dato correspondiente al gobierno autónomo descentralizado i , para el criterio j .

P_i : Población ponderada del territorio del gobierno autónomo descentralizado i .

Para determinar la población ponderada de un GAD se deben tomar en cuenta tres criterios de ponderación: población rural, fronteriza e insular.

M_j : Monto total a repartir en el criterio j .

El monto M_j corresponde al valor que de acuerdo con cada nivel de gobierno va a ser repartido por los siete criterios constitucionales de asignación.

K_j : El valor constante que permite el total de asignaciones a los gobiernos autónomos descentralizados sea igual al monto total a repartirse M_j .

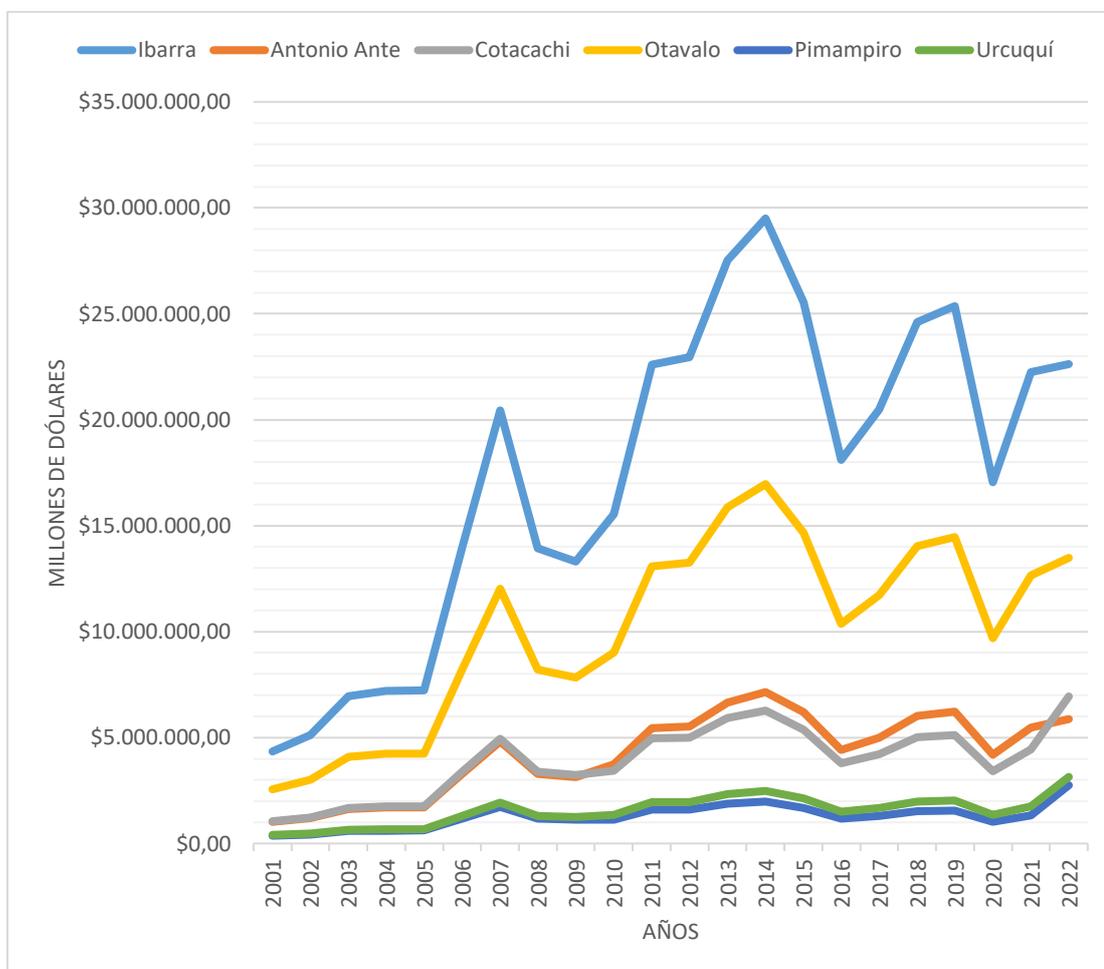
De la misma forma este monto se asigna tanto para gobiernos provinciales como cantonales en base a un porcentaje de participación respecto al PGE. También se debe tomar en cuenta que los recursos transferidos a cada GAD Municipal se determinan de forma equivalente a las competencias delegadas por parte del Gobierno Central y sus organismos.

Con estos antecedentes se observa en la Figura 2 que en el período 2001-2014 los cantones de la provincia de Imbabura presentan una dinámica muy similar respecto a la evolución de las transferencias registrando así una tendencia de incremento en términos monetarios del monto de asignación de recursos a cada cantón.

Figura 2

Evolución transferencias GAD Cantonales de Imbabura 2001-2022

En millones de USD



Fuente. Elaborado en base a datos del Banco Central del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otro lado, el volumen de transferencias entre cada cantón de Imbabura presenta significativas diferencias. Este comportamiento se puede explicar por algunos factores: el componente poblacional como uno de los principales criterios, para determinar el monto total a ser transferido de forma anual para cada GAD Cantonal y que representa el principal indicador para la fórmula de cálculo establecida por el COOTAD.

Como se observa en el anexo 1, los cantones de Imbabura registran una marcada desigualdad en términos poblacionales, esta diferencia se ve claramente identificada en Ibarra y Otavalo mientras que en el resto de los cantones la tendencia presenta similitud respecto a la evolución de su población.

Bajo este enfoque cabe mencionar que antes de la promulgación de la nueva Constitución de 2008 el sistema de administración financiera pública nacional presentaba muchas dificultades en la gestión de los recursos de cada municipio y gobierno provincial. La normativa de aquel entonces tenía un carácter discriminatorio que no guardaba coherencia con las necesidades de cada cantón debido a la ausencia definitiva de criterios técnicos, es así que esto pudo haber provocado inequidad en la distribución de recursos y por ende la prevalencia de significativas diferencias en los montos transferidos a cada cantón de Imbabura al menos hasta el año 2010.

También es importante añadir al análisis, la consideración de que los cantones considerados pequeños en referencia a su capacidad limitada de autogestión y financiamiento, en el caso de Imbabura los GAD de Urcuquí, Pimampiro y Cotacachi podrían evidenciar una menor participación en el Presupuesto General del Estado (Figura 2), ya que no asumen las competencias determinadas por el COOTAD bajo el ámbito de la desconcentración y descentralización de funciones debido a las limitantes mencionadas.

Además, aunque la gestión fiscal y financiera de cada gobierno seccional de Imbabura no forma parte del análisis de esta investigación, las diferencias en la evolución del monto transferido a los cantones de Imbabura podría estar relacionada directamente con lo mencionado por BCE (2017) puesto que algunos GAD no estarían comprometidos en mejorar su recaudación tributaria como instrumento de autogestión de recursos, sino más bien de

manera contraproducentemente, estos habrían generado una dependencia del dinero transferido por el Gobierno Central.

De forma específica para el primer período de análisis del 2001 – 2007, se registra un considerable incremento del 370,50% en el monto total de transferencias a nivel provincial, esto guarda concordancia con lo expuesto por Peña (1999) quien menciona que esto se explica debido a la progresividad del nivel de participación de cada municipio que se estableció en la ley del 15% a partir de 1997 así como la aplicación de otras leyes como la del 10% para fomento de agua potable.

Para el segundo período desde el 2008 – 2014 la dinámica es similar. Sin embargo, el porcentaje de crecimiento es menor en comparación con el periodo anterior. La variación porcentual del monto total transferido a nivel provincial alcanza el 34,01%.

Esta particularidad responde a los cambios introducidos por el COOTAD en 2010 y guarda relación con lo mencionado por BCE (2012) ya que la anterior Ley del 15% brindaba a determinados Municipios ciertos privilegios que no respondían necesariamente a criterios técnicos como nivel de necesidades básicas insatisfechas en cada territorio o iniciativas de esfuerzo fiscal para autogestión y eficiencia.

En el último período que comprende los años 2015 hasta 2022 se presenta variaciones notables en los montos transferidos a los GAD de Imbabura, como se observa en la figura 3, en 2015 y 2016 se registra una disminución considerable del -13,98% del monto total transferido a los GAD Cantonales de Imbabura pasando de \$ 64.335.000,00 en 2014 a \$ 39.328.860,04 en 2016.

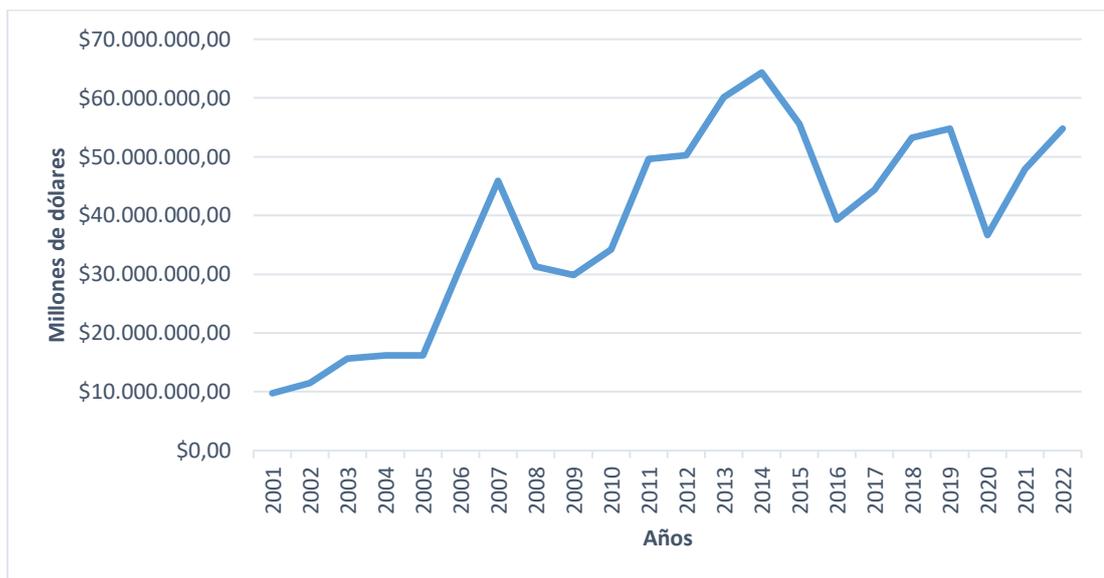
La caída abrupta en las asignaciones a cada GAD en 2015 se pudo haber originado por una desaceleración de la economía, acorde a lo expuesto por CEPAL (2015) esta ralentización responde a un contexto económico internacional donde prevaleció la caída del precio del barril

de petróleo, la apreciación del dólar estadounidense frente a otras monedas y los efectos del terremoto de 2016 que provocó un crecimiento negativo en el PIB.

Figura 3

Evolución monto total transferido cantones de Imbabura 2001-2022

En millones de USD



De forma similar en comparación con 2019 en el que se registra el pico más alto de recuperación desde 2016, se observa nuevamente un descenso aún más pronunciado en el monto total transferido a Imbabura que se ubica en - 33,26% para 2020 en relación con el año anterior. Esta tendencia negativa puede verse explicada como una disminución considerable del Presupuesto General del Estado generada a raíz de la aparición de la pandemia de COVID-19 y consecuentemente de la paralización total de las actividades económicas a nivel nacional.

3.2. Evolución de la cobertura de servicios básicos de los GAD Cantonales de Imbabura mediante el modelo de descentralización fiscal

3.2.1. Energía eléctrica por red pública

De acuerdo con lo mencionado por la Constitución (2008) a pesar de que la provisión de energía eléctrica para la población es competencia del Gobierno Central, para efecto del presente estudio se considera a este servicio dentro del análisis debido a que la competencia de planificación urbana y ordenamiento territorial, la provisión de infraestructura eléctrica es una actividad vinculada a las funciones de los gobiernos locales según el COOTAD.

La información existente referente a cobertura de servicios básicos a nivel nacional sugiere que la evolución histórica de cada uno de los indicadores a pesar de mostrar una tendencia creciente ha sido un proceso gradual. Los datos del último censo realizado en 2022 muestran que a nivel nacional los indicadores de cobertura de servicios básicos estudiados en la presente investigación (agua a través de red pública, energía eléctrica y alcantarillado) presentan una significativa mejora en comparación con el año 2010.

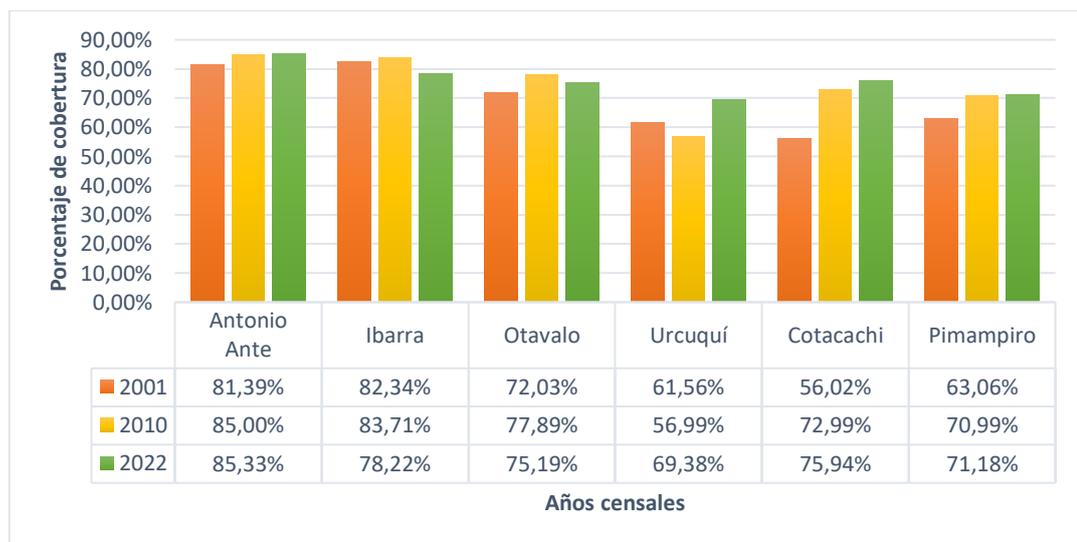
En contraste con lo anterior si bien es cierto la información obtenida del último censo sugiere que ha existido un incremento positivo en la tasa nacional de cobertura de servicios básicos, para el caso de la provincia de Imbabura la dinámica demuestra una evolución lenta en comparación con el histórico nacional. Los resultados obtenidos en los tres períodos censales de análisis muestran la evolución de la cobertura de servicios básicos de cada cantón a través del método de semaforización, esto permitió que se pueda determinar la evolución que ha presentado cada uno.

Como se observa en la Figura 4 correspondiente a la evolución de la cobertura de energía eléctrica por red pública en el período 2001 – 2022 para la provincia de Imbabura, el cantón Ibarra y Otavalo presentan particularmente una significativa disminución en la

cobertura comprendida entre el año 2010 – 2022. Este comportamiento puede explicarse debido a que la población y consecuentemente el número de viviendas particulares ocupadas han crecido de forma desequilibrada en relación con la cobertura de este indicador, esto es similar a lo expuesto por Fernández (2010) quien menciona que la evolución de este indicador no es uniforme y continua.

Figura 4

Evolución cobertura energía por red pública cantones de Imbabura 2001-2022



Para el resto de los GAD de Imbabura la tendencia muestra un crecimiento positivo, esto se puede evidenciar en la Tabla 6 correspondiente a las categorías de semaforización. Para el 2022 se observa que cuatro de los seis cantones de Imbabura se ubican en la categoría de semaforización verde mientras que dos en naranja.

Tabla 6

*Semaforización cobertura energía eléctrica por red pública cantones de Imbabura
año 2022*

Cantón	Indicador	Cobertura base año 2001	Cobertura meta año 2022	Cobertura alcanzada 2022	Semaforización
Antonio Ante	Energía eléctrica por red pública	30,40%	85,33%	85,33%	
Ibarra				78,22%	
Otavalo				75,19%	
Urcuquí				69,38%	
Cotacachi				75,94%	
Pimampiro				71,18%	

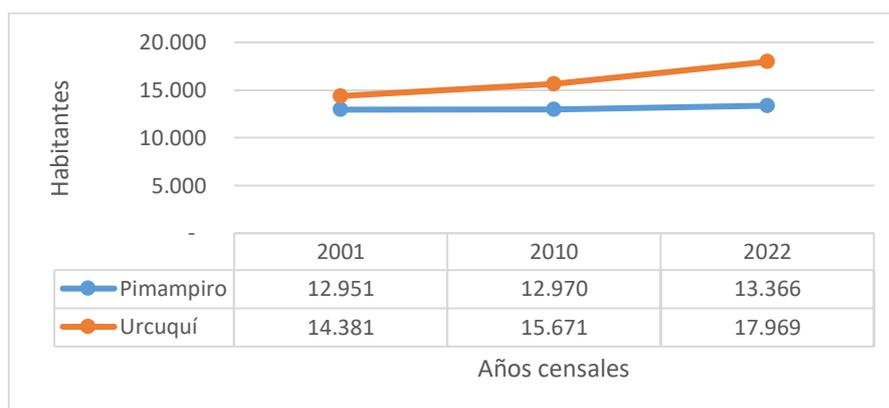
La deficiencia existente en los cantones Urcuquí y Pimampiro categorizados en naranja podría ser resultado de una mayor densidad poblacional en sectores rurales lo cual incide directamente de forma negativa en la cobertura de este servicio conforme lo señalado por CEPAL (2015) quien sugiere que el servicio de energía eléctrica presenta una mayor desigualdad entre la población rural y urbana.

De acuerdo con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE, 2008) el uso de fuentes alternativas a la conexión por red pública como sistemas autónomos o mini redes, suelen representar una opción mucho más asequible y viable en zonas geográficas remotas. Para el caso de Imbabura en donde la geografía de todos los cantones se compone en parte por poblados asentados en zonas alejadas del centro urbano, este tipo de alternativas puede ser un factor clave que provoca que la tasa de cobertura de energía eléctrica principalmente la proveniente de red pública, no alcance el nivel deseado acorde las políticas de infraestructura eléctrica ya sea en el ámbito local o nacional.

Por otro lado, la semaforización de estos dos cantones podría ser consecuencia de un crecimiento poblacional lento en el número habitantes. Como se observa en la figura 5 la dinámica de crecimiento no varía de forma significativa entre cada período censal.

Figura 5

Evolución de la población cantones Pimampiro y Urcuquí



En el período que comprende desde 2001 hasta 2022 la tasa de crecimiento poblacional del cantón Pimampiro alcanza apenas una variación del 3,20% mientras que en Urcuquí un 24,95%. Este comportamiento podría guardar relación con lo sugerido por Villacís y Carrillo (2010) quienes mencionan que la reducción del crecimiento de la población de un territorio está ligada con la disminución del número de hogares.

De forma general se podría evaluar a la cobertura de energía eléctrica por red pública en la provincia de Imbabura como buena, la categorización positiva en este indicador puede haber sido causada por lo señalado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2017) quien menciona que en los últimos años el sector eléctrico de Ecuador fue beneficiado por múltiples proyectos de inversión e infraestructura a nivel nacional.

Consecuentemente este impacto positivo conforme con lo expuesto por Ortiz (2024) bajo el contexto actual donde el acceso a energía eléctrica está ligado directamente con el bienestar de los hogares, el nivel de cobertura alcanzado en Imbabura tendría un impacto relativamente beneficioso para el bienestar tanto social como económico de los hogares la provincia.

3.2.2. Agua por red pública

Bajo un panorama mundial el servicio de agua potable se relaciona directamente con casi la totalidad de los objetivos de desarrollo sostenible, crecimiento y desarrollo económico de una nación y fundamentalmente con la vida y subsistencia diaria de la población en general. Por otro lado, Gonzaga et al (2017) mencionan que el consumo de agua potable está ligado con el desarrollo de la humanidad puesto que su adecuado dispendio representa un factor importante en la salud humana.

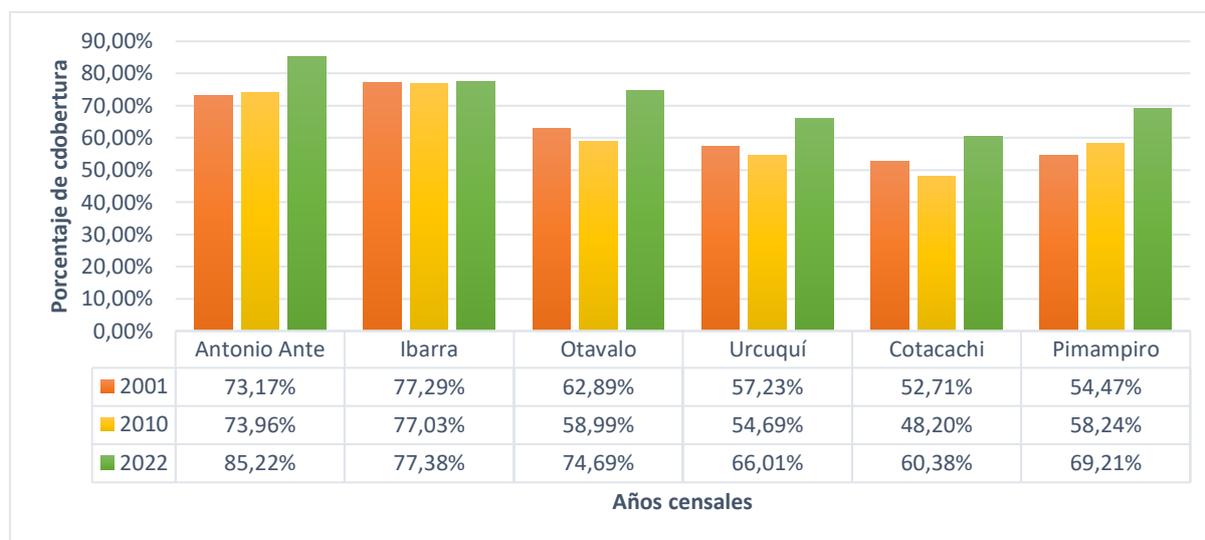
Con este antecedente COOTAD (2010) menciona que el servicio agua potable es una competencia exclusiva de los GAD Municipales, de acuerdo con ARCA (2022) en 2021 el 62,9% de los GADM prestan el servicio de agua potable por cuenta propia, el 30,3% a través de empresas públicas municipales y 6,3% a través de empresas mancomunadas.

La información recopilada referente a cobertura de agua por red pública en los cantones de Imbabura muestra que la evolución histórica de este indicador a pesar de ser uno de los servicios más relevantes e importantes para la subsistencia de la población, aún no alcanza niveles de cobertura aceptables de acuerdo con los datos del último censo de 2022.

En relación con lo mencionado anteriormente, cabe destacar que a pesar de que los datos obtenidos sugieren una tendencia creciente en la cobertura de este servicio entre cada período censal (Figura 6), los porcentajes de cobertura de algunos cantones son relativamente inferiores a lo esperado.

Figura 6

Evolución cobertura de agua por red pública cantones de Imbabura 2001-2022



A diferencia del indicador de energía eléctrica Pimampiro resalta por ser el cantón con mayor avance en la cobertura de agua por red pública en términos porcentuales. Entre el año 2001 – 2022, el porcentaje alcanzado en el último año de análisis se ubica en 16,46% respecto al primero, de forma contraria Ibarra se ubica en un 0,11% destacando por ser el cantón con menor avance respecto a este indicador.

De la misma forma, para un mayor análisis de este servicio se tomó en consideración los datos de los censos de 2001 y 2010 respecto al número de viviendas particulares ocupadas por red pública de agua, los datos obtenidos sugieren un incremento porcentual positivo en el número de viviendas ocupadas en todos los cantones de Imbabura (Tabla 7).

Tabla 7

Número de viviendas particulares ocupadas por agua por red pública cantones de Imbabura 2001-2010

Cantón	Censo 2001	Censo 2010	Variación porcentual respecto al período anterior
Antonio Ante	7122	9246	29,82%
Ibarra	34338	43123	25,58%
Otavalo	15318	18235	19,04%
Urcuquí	2778	3164	13,89%
Cotacachi	5400	6049	12,02%
Pimampiro	2455	2941	19,80%

Fuente. Elaborado en base a INEC 2010.

Esta tendencia positiva que se presenta en todos los cantones de Imbabura en el período desde 2001 hasta 2010 se podría entender como una mejora en la calidad del gasto de inversión por parte de los GAD Municipales en obras de infraestructura como ampliación de redes de conexión de agua potable. Esto podría tener relación con lo señalado por BCE (2012) puesto que la normativa de asignación de recursos anterior al COOTAD incluía incentivos para los Gobiernos Seccionales entre uno de estos la Ley del 10% para fomento de agua que estuvo vigente hasta 2008.

En relación con el período anterior, los años posteriores comprendidos entre los censos de 2010 y 2022 destacan por presentar una mejora aún más significativa en el número de viviendas ocupadas por este servicio, como se observa en la Tabla 8 el cantón Cotacachi presenta el porcentaje de variación más alto ubicándose en 89,77% mientras que Pimampiro el más bajo con 41,69%.

Tabla 8

Número de viviendas particulares ocupadas por agua por red pública cantones de Imbabura 2010-2022

Cantón	Censo 2010	Censo 2022	Variación porcentual respecto al período anterior
Antonio Ante	9246	14753	59,56%
Ibarra	43123	64648	49,92%
Otavalo	18235	30010	64,57%
Urcuquí	3164	4793	51,49%
Cotacachi	6049	11479	89,77%
Pimampiro	2941	4167	41,69%

Fuente. Elaborado en base a INEC 2022

Como se menciona al inicio del análisis de este indicador a pesar de que la evolución de la cobertura de agua por red pública en los cantones de Imbabura tiende a presentar un comportamiento positivo, la semaforización de este servicio (Tabla 9) muestra que la mejora de cobertura respecto al total de viviendas particulares no necesariamente es eficiente.

Tabla 9

Semaforización cobertura de agua por red pública cantones de Imbabura año 2022

Antonio Ante			85,22%	
Ibarra			77,38%	
Otavalo	Agua por		74,69%	
Urcuquí	red pública	30,40%	85,33%	
Cotacachi			60,38%	
Pimampiro			69,21%	

Tomando como referencia las categorías de semaforización se observa que apenas dos de los seis cantones de Imbabura se ubican en la categoría verde mientras que cuatro en

amarillo. Contrariamente a lo mencionado por BCE (2017) que señala que en los últimos años ha existido una mejora en la calidad del gasto de la mayoría de GAD Municipales puesto que han destinado en mayor proporción, recursos de inversión para dotación de agua potable. Se podría destacar que para los cantones objeto de análisis la cobertura de este servicio no es eficiente.

A pesar de que la semaforización muestra datos parcialmente negativos, es necesario recalcar que en concordancia con Guerrero (2021), Ecuador posee sistemas de gobernanza comunitaria de agua presentes principalmente en zonas rurales. Esto implicaría que la cobertura de agua por red pública tenga un alcance menor en cantones cuyo componente poblacional tiene mayor presencia en áreas periféricas como es el caso de Cotacachi cuyo porcentaje de cobertura en 2022 es el menor a nivel provincial.

Por otro lado, cantones con mayor concentración de habitantes en zonas urbanas como Ibarra los cuales gestionan este servicio a través de empresas públicas municipales como EMAPA-I pueden presentar ciertas dificultades para mejorar la cobertura de agua en sus territorios. De acuerdo con Arroyo (2022) a nivel nacional los GAD Municipales presentan serias debilidades como falta de sostenibilidad financiera, calidad deficiente y tarifas desactualizadas en relación con la prestación de agua potable, esto provoca que no haya una mejora considerable en este indicador.

El manejo de este recurso por parte de los GAD a nivel local no toma en consideración ni responde a lo expuesto por el Banco Mundial (2023) quien recalca que la desigualdad en el acceso a fuentes de abastecimiento podría representar un potencial riesgo para la prosperidad económica del país, así como un factor negativo para la erradicación de la pobreza.

3.2.3. Red pública de alcantarillado

De acuerdo con Verges (2010) a lo largo de más de una década la mayoría de los países que conforman América Latina y el Caribe han alcanzado avances poco significativos respecto a la provisión de agua potable y servicios de saneamiento como alcantarillado, en otros casos incluso se ha evidenciado retrocesos importantes en la cobertura de ambos servicios.

Se puede entender como una red pública de alcantarillado a aquel servicio que comprende un sistema integrado que se encarga de dirigir aguas contaminadas, pluviales o residuales a un punto de destino que puede ser una planta de tratamiento o algún lugar de descarga como cuerpos de agua superficiales.

Por otro lado, de acuerdo con la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del agua (2014, Artículo 37, literal 1) el alcantarillado comprende todos los servicios relacionados con la recolección, conducción y tratamiento de aguas residuales.

El servicio de saneamiento es considerado actualmente como uno de los tres estándares para que una vivienda cumpla con el criterio de “adecuada”. Con esta premisa la provisión de este servicio es fundamental para la población en general, de acuerdo con UNESCO (2017) los beneficios de poseer adecuados sistemas de saneamiento como alcantarillado no se limitan únicamente al ámbito social si no que conllevan efectos económicos y ambientales que pueden ser positivos o negativos dependiendo del grado de cobertura que presente este servicio.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022) para el año 2015 alrededor de 4.500 millones de personas no poseían servicios de saneamiento y 2.300 millones de saneamiento básico que permita tratar de forma adecuada las excretas generadas por las viviendas.

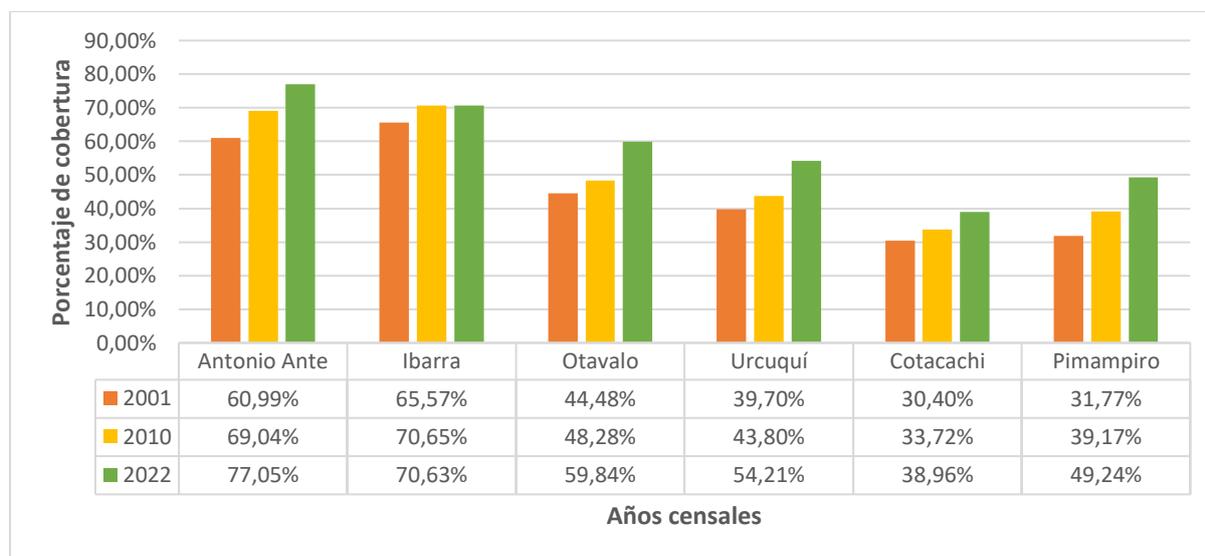
En el ámbito nacional el artículo 137 del COOTAD indica que la competencia de prestación del servicio de agua potable será ejercida exclusivamente por los GAD Municipales

en todas sus fases, esta última aclaración incluye el alcantarillado como parte de la gestión del agua una vez que fue provista, usada y finalmente desechada.

Los datos obtenidos a través de los tres períodos censales muestran que en Imbabura la evolución de la cobertura de este servicio ha sido proporcionalmente uniforme y continua respecto al crecimiento poblacional (Figura 7).

Figura 7

Evolución de la cobertura de alcantarillado por red pública cantones de Imbabura 2001-2022



Como se observa a excepción del cantón Ibarra en donde de 2010 hasta 2022 existe una ligera disminución de - 0,02% el resto de los cantones presenta una marcada tendencia positiva en la cobertura de este indicador. Sin embargo, a pesar de registrar esta tendencia cabe destacar que en relación con los niveles de cobertura de energía eléctrica y agua potable se puede determinar que este servicio presenta los valores más bajos de cobertura respecto a los anteriores.

Como consecuencia de esto, se observa que el nivel de cobertura se categoriza en la escala de semaforización (Tabla 10) en mayor proporción entre los colores amarillo y rojo.

Tabla 10

Semaforización cobertura de alcantarillado por red pública cantones de Imbabura año 2022

Antonio Ante				77,05%	
Ibarra				70,63%	
Otavalo	Alcantarillado	30,40%	85,33%	59,84%	
Urcuquí	por red pública			54,21%	
Cotacachi				38,96%	
Pimampiro				49,24%	

En base a las categorías de semaforización se observa que apenas uno de los seis cantones de Imbabura se ubica en la categoría verde mientras que tres en amarillo y dos en rojo. Esta categorización respondería a lo dicho por DPE (2019) puesto que la concentración de prestación de alcantarillado tendría mayor presencia en zonas urbanas consecuentemente los cantones de Ibarra, Otavalo y Urcuquí alcanzarían el color amarillo debido a que el componente poblacional está compuesto por un importante número de habitantes que residen en zonas centrales.

Por otro lado, la deficiencia de cobertura en Cotacachi y Pimampiro categorizados en rojo se explica en base a lo mencionado por GAD Cotacachi (2015) puesto que la población económicamente activa que se dedica mayoritariamente a la producción agropecuaria prevalece en zonas rurales frente a urbanas. Como consecuencia de esto la población presente en estas áreas opta por alternativas distintas a la red pública de alcantarillado, entre las comunes destacan los pozos sépticos o ciegos, mientras que de forma preocupante algunas viviendas no poseen ninguna de las dos alternativas para el desecho de estos residuos.

Los bajos niveles de cobertura evidenciados en los GAD Municipales de Imbabura podrían guardar relación con lo mencionado por INEC (2015) quien destaca que el acceso a alcantarillado se ha mantenido en un promedio del 65% de hogares a nivel nacional. Esto podría ser causado debido a que la ampliación de la cobertura de este servicio no ha sido superior al incremento del número de viviendas particulares ocupadas. Este particular también podría estar relacionado con lo expuesto por Díaz (2010) quien destaca que en los países en vías de desarrollo es más usual observar que las excretas humanas son desechadas a través de letrinas, cuerpos de agua o simplemente esparcidas en tierras agrícolas como una forma de abono.

Con estas consideraciones se podría evaluar la cobertura de alcantarillado por red pública en Imbabura como deficiente, esto podría desencadenar en varias problemáticas según UNESCO (2017), entre algunas estaría los efectos negativos para la salud pública, contaminación ambiental generada por el vertimiento de aguas residuales en cuerpos de agua naturales y repercusiones negativas en la economía.

Además, acorde a lo mencionado por OMS (2024) la deficiencia en servicios de saneamiento como el alcantarillado estaría directamente relacionada con un mayor gasto público en salud debido al deterioro de las condiciones de vida de la población a raíz de transmisión de enfermedades como disentería o fiebre tifoidea, así como retrasos en el crecimiento humano.

Como se pudo observar en el análisis de este capítulo a pesar de que la tasa de cobertura de servicios básicos en Imbabura presentó significativos avances en algunos indicadores como energía eléctrica y agua potable aún persisten considerables desigualdades en el acceso al servicio de alcantarillado. Tomando en consideración que el primer período censal de análisis corresponde a 2001 y el último a 2022, la situación actual de cada uno de los indicadores en cada cantón muestra que la evolución histórica ha sido relativamente lenta.

Con la utilización del método de semaforización, se evaluó la cobertura de servicios básicos en los cantones de Imbabura entre los años 2001 y 2022. Los resultados muestran algunos casos particulares entre los que destacan dos cantones, Ibarra y Otavalo. Estos han experimentado una disminución significativa en la cobertura de energía eléctrica durante el período de 2010 a 2022.

Respecto al servicio de agua potable, la mayoría de los GAD reportan avances positivos, aunque insuficientes. En este indicador el cantón de Pimampiro destaca por poseer el mayor avance en cobertura de este servicio en términos porcentuales, mientras que Ibarra, a pesar de ser la ciudad más poblada de la provincia y con un mayor volumen de recursos transferidos por el Gobierno Central, evidencia el menor progreso en comparación con el resto. Este factor negativo responde a la gestión del agua a través de empresas públicas municipales las cuales frecuentemente suelen presentar dificultades técnicas y operacionales como inestabilidad financiera y tarifas desactualizadas, esto a su vez dificulta la ampliación de cobertura de agua potable en la ciudad.

La semaforización revela un panorama negativo puesto que apenas dos de los seis cantones alcanzan la categoría verde en este indicador. De forma similar la situación de la cobertura del servicio de alcantarillado público actualmente es crítica. A través del análisis de la evolución histórica de este indicador, así como la semaforización de este, se determinó la cobertura como deficiente. Esto debido a un aumento en el número de viviendas que no ha sido proporcional a la ampliación de la red. Este fenómeno tiene mayor presencia en Cotacachi y Pimampiro debido al componente poblacional que se encuentra más arraigado en zonas periféricas y que consecuentemente dificulta aún más la dotación de este servicio.

De la misma forma la particularidad presente en Antonio Ante muestra que a pesar de ser un cantón relativamente pequeño tanto en términos poblacionales como geográficos y no

recibir un valor significativo respecto a transferencias del PGE a comparación de Ibarra y Otavalo, no necesariamente implica que presente deficiencias en la prestación de servicios básicos.

Este cantón destaca por ser el único en ubicarse en la categoría de semaforización verde en la cobertura de los tres indicadores de servicios básicos (energía eléctrica, agua potable y alcantarillado). La evidencia obtenida a través del presente estudio incluso podría sugerir que cantones pequeños con limitada capacidad de gestión administrativa y financiera como Antonio Ante, destinen y gestionen de forma eficiente los recursos transferidos por el Gobierno Central utilizándolos para satisfacer las necesidades básicas de su población.

CONCLUSIONES

En referencia al análisis realizado respecto al estudio histórico de las transferencias y cobertura de servicios básicos para los GAD Cantonales de Imbabura tomando en consideración la interrogante planteada al inicio de esta investigación respecto a si existe o no una relación entre las transferencias de recursos económicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados mediante el modelo de descentralización fiscal y los indicadores de cobertura para servicios básicos en la provincia de Imbabura, se podría concluir lo siguiente.

Los cambios sufridos a partir del proceso de modernización del Estado que iniciaron desde 1993 y que continuaron por más de una década hasta el nacimiento del Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en 2010, causaron que el monto total transferido desde el Gobierno Central para los cantones de Imbabura se haya triplicado entre 2001 y 2010.

Para los GAD Municipales de Imbabura los nuevos parámetros establecidos desde 2010 (población, competencias delegadas, capacidad administrativa y financiera, etc.), fueron factores determinantes que causaron significativas diferencias en el volumen de transferencias

recibidas entre cada cantón. A raíz de esto Ibarra y Otavalo han prevalecido como los dos cantones que han recibido un mayor número de recursos económicos a lo largo del período analizado debido a la aplicación de la fórmula de cálculo del COOTAD.

De la bibliografía y normativa legal presente en el marco teórico se pudo describir la evolución de las transferencias en dos panoramas completamente distintos. El primero (2001 – 2014) como una consecuencia directa del proceso de descentralización fiscal causada por los numerosos cambios realizados a la normativa de asignación de recursos. El segundo (2015 – 2022) explicado por la crisis económica causada por la baja del precio del barril de petróleo (2015), el terremoto de la provincia de Manabí (2016) y la pandemia COVID-19 los cuales han provocado que para 2022 aún no se llegué a los niveles de transferencia de recursos alcanzados en 2014.

Por otro lado, la evolución de la cobertura de servicios básicos (energía eléctrica, agua potable y alcantarillado) demuestra que el proceso de descentralización fiscal presente en los distintos cambios en la normativa de asignación de recursos, así como en las transferencias realizadas desde el Gobierno Central si influyó en la dinámica de algunos indicadores.

La aplicación de cuerpos normativos como la Ley del 15%, del 10% por fomento de agua potable y finalmente el Modelo de Equidad Territorial causaron una mejora positiva en la tasa de cobertura de servicios básicos de Imbabura, especialmente entre 2001 y 2010 donde se registró avances significativos en el número de viviendas particulares ocupadas por cada uno de los servicios.

Posteriormente, la disminución del monto transferido a cada cantón causada por factores económicos mencionados anteriormente deja entrever que el proceso de implementación del modelo de descentralización fiscal es bajo, ya que al menos de forma parcial en lo que respecta a cobertura de servicios básicos se evidencia un cierto grado de

dependencia que es directamente proporcional a los recursos transferidos. Esto se determinó claramente debido a que, de forma paralela al comportamiento evidenciado en la transferencia de recursos, los porcentajes de cobertura de servicios básicos en Imbabura también presentan la misma dinámica mostrando un proceso de ralentización en su dotación.

Consecuentemente, a pesar de que la revisión documental histórica sugirió que desde 2001 a nivel nacional la calidad del gasto de cada GAD Municipal ha ido mejorando de forma paulatina y se ha enfocado en direccionar recursos económicos para atención de necesidades básicas de la población, los datos recolectados a través de las categorías de semaforización para los distintos servicios básicos ubicaron a la mayoría de los cantones de Imbabura en color amarillo, mientras que de forma preocupante para 2022 el indicador de alcantarillado presenta los porcentajes más bajos de cobertura con algunos cantones en rojo.

Con todos estos antecedentes se concluye que la provisión de servicios básicos efectuada por cada uno de los GAD Municipales de Imbabura tiene relación directa con las políticas y cambios normativos surgidos a raíz del proceso de modernización de la estructura del Estado y consecuentemente implementados a través del modelo de descentralización fiscal. La aplicación de una nueva fórmula de cálculo que a diferencia de los parámetros anteriores consideró criterios técnicos como nivel de necesidades insatisfechas, población, eficiencia administrativa y financiera causó que el monto transferido por modelo de equidad territorial a cada cantón haya determinado de forma positiva o negativa la tasa de cobertura de servicios básicos para la población.

Del análisis efectuado por la presente investigación se podrían desprender estudios más específicos que permitan determinar el grado de descentralización que presenta cada GAD Municipal de Imbabura en criterios como autonomía, eficiencia administrativa y financiera y nivel de dependencia de recursos frente al Gobierno Central. Por otro lado, el análisis del

componente de calidad del gasto de cada cantón de Imbabura permitiría definir si la gestión de recursos está destinada en mayor proporción a gasto corriente o inversión pública y dotación de servicios básicos.

Respecto a servicios básicos se pudo observar en el análisis de resultados que el factor poblacional fue determinante en la dotación de servicios básicos, por ende, esto sugiere la necesidad de realizar investigaciones que estudien el comportamiento y evolución de la población de los cantones de Imbabura, principalmente en aquellos que poseen un mayor número de habitantes concentrados en las zonas rurales. De la misma forma se determinó que en zonas rurales existen alternativas distintas a la red pública de energía eléctrica y agua potable, esto conllevaría a realizar estudios sobre las formas de gestión de estos recursos en Imbabura, puesto que en algunos casos como en Cotacachi la dotación del servicio de agua se efectúa de forma comunitaria.

De forma general se podría sugerir que la gestión de los recursos económicos percibidos por los GAD Municipales debería estar enfocada en la autogeneración de estos ya sea a nivel local o provincial. La dependencia de las transferencias efectuadas por el Gobierno Central presentes en un bajo nivel de autonomía y descentralización deberían ser reducidas paulatinamente a través de ordenanzas y normativas locales.

Estas dos últimas deben necesariamente estar enfocadas en direccionar tanto los ingresos tributarios (contribuciones especiales e impuestos al patrimonio) como no tributarios (tasas e impuestos a las actividades empresariales), a un mayor gasto en inversión pública. Por otro lado, los instrumentos normativos como el COOTAD deben ser utilizados por los GAD como una herramienta fundamental para la planificación y desarrollo local de sus territorios, priorizando la dotación de servicios sociales para la ciudadanía sin ningún tipo de discriminación alguna.

Bibliografía

Agencia de Regulación y Control del Agua. (2021). *Benchmarking de prestadores públicos de los servicios de agua potable y saneamiento en el Ecuador.*

https://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/12/Boleti%CC%81n-estadi%CC%81stico-APS-2021_fn_v02.pdf

Agencia de Regulación y Control del Agua. (2022). *Benchmarking de prestadores públicos de los servicios de agua potable y saneamiento en el Ecuador.*

https://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/12/Boletin-Estadistico-APS_dic23-fnl.pdf

Ahmad, E., & Tanzi, V. (2002). *Managing Fiscal Decentralization*. London: Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9780203219997>

Arroyo, M. (2022). Proceso de descentralización y el sector agua potable y saneamiento.

Estudios de la Gestión: revista internacional de administración., 49-72.

<https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.3>

Asamblea Nacional. (2016). *Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua.* [https://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-](https://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-H%C3%ADdricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf)

[H%C3%ADdricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf](https://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-H%C3%ADdricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf)

Banco Central del Ecuador. (2012). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000 - 2011.*

https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/indice_apunte.htm

Banco Central del Ecuador. (2015). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2004-2013*.

<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae62.pdf>

Banco Central del Ecuador. (2017). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2006 - 2015*.

https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/indice_apunte.htm

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Incrementando la eficiencia del sector eléctrico: lecciones sobre la reducción de pérdidas eléctricas en Ecuador*. BID.

<http://dx.doi.org/10.18235/0000822>

Barrera, A., Carrión, D., Larrea, C., Ojeda, L., & Unda, M. (1998). *Participación, Descentralización y Gestión Municipal Elementos para una reforma democrática*.

Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/112891-opac>

BBVA. (2024). *¿Qué es la energía eléctrica?* <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/que-es-la-energia-electrica/>

Benalcazar, J. (2013). La autonomía financiera municipal en el Ecuador, con especial referencia a los ingresos tributarios y a la potestad tributaria de los municipios.

Revista IUS, 27-40.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200003&lng=es&tlng=es)

[21472013000200003&lng=es&tlng=es.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200003&lng=es&tlng=es)

- Borja, R. (2018). Enciclopedia de la Cultura. *Fondo de Cultura Económica*, 56-57.
<https://www.encyclopediadelapolitica.org/autonomia/>
- Cedeño, J., & Jara, I. (2019). Los servicios públicos domiciliarios en Ecuador. Recopilación y análisis de documentos relacionados. *Sathiri Sembrador*, 144-158.
<https://doi.org/10.32645/13906925.724>
- CEPAL. (2015). *Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia y políticas para el cierre de brechas*. Bogotá. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38948-bienes-servicios-publicos-sociales-la-zona-rural-colombia-brechas-politicas>
- Cominetti, R., & Di Gropello, E. (1998). *Descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/31142-la-descentralizacion-la-educacion-la-salud-un-analisis-comparativo-la>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Estudio Económico de América Latina y El Caribe*. Santiago: CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40326-estudio-economico-america-latina-caribe-2016-la-agenda-2030-desarrollo>
- Consejo Nacional para la igualdad de género. (2019). Los objetivos de desarrollo sostenible y su territorialización con enfoque de género. *Consejo Nacional para la igualdad de género*, 40. <https://n9.cl/mmkuc>
- Defensoría del Pueblo Ecuador. (2016). *Ejercicio de los Derechos Sobre Servicios Públicos Domiciliarios en Ecuador*. Quito: Mandril.
<http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/1398>

- Díaz, C. (2010). Riesgo de enfermedades transmitidas por el agua en zonas rurales. En: Agua potable para comunidades rurales, reuso y tratamientos avanzados de aguas residuales domésticas. *Red Iberoamericana de Potabilización y Depuración del Agua*, 155-167.
http://tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/ripda/pdfs/Capitulo_13.pdf
- Espinoza, A. (2013). Discrecionalidad política en la asignación de recursos: Evidencia de los gobiernos regionales y locales chilenos. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 63-86.
<https://doi.org/10.5354/0717-8980.2013.30321>
- Fernández, J. (2010). Disertación sobre el servicio público. *Foro Revista de Derecho*, 5-21.
<http://hdl.handle.net/10644/2891>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi. (2015). *Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantón Santa Ana de Cotacachi 2015-2035*. <https://www.imbabura.gob.ec/phocadownloadpap/K-Planes-programas/PDOT/Cantonal/PDOT%20COTACACHI.pdf>
- Gonzaga, S., Castro, N., & López, G. (2017). El abasto de agua potable y la salud comunitaria. Machala, Ecuador. Estudio de Caso. *Universidad y Sociedad*, 218-223.
http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202017000100031&lng=es&tlng=es.
- Guerrero, W. (2021). *Gobernanza del agua en territorios rurales. Estudio de caso: zona de Intag, Cotacachi, Ecuador*. Lugo: Universidad de Santiago de Compostela.
<http://hdl.handle.net/10347/27412>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2022). *Censo Ecuador*.
<https://www.censoecuador.gob.ec/data-y-resultados/>

Medina, M. (2006). *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*. Madrid: CYAN.

https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Promocion_rendicion_cuentas.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Acuerdo No. 0067*.

<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/acu-2022-0067.pdf>

Organización de las Naciones Unidas - Hábitat. (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*.

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

Organización Latinoamericana de Energía. (2008). *La electrificación rural en Ecuador*.

OLADE. <https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00288.pdf>

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2024). *Saneamiento*. <https://n9.cl/3z39cq>

Ortiz, C. (2024). Origen e importancia de la electricidad. *Vida Científica*, 15-18.

<https://doi.org/10.29057/prepa4.v12i23.11922>

Passailaigue, R. (2020). Centralismo o federalismo. *Expreso*.

<https://www.expreso.ec/opinion/columnas/roberto-passailaigue/centralismo-federalismo-91146.html>

Peña, D. (1999). *Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación*. <https://www.flacso.edu.ec/portal/files/docs/sfdespena.pdf>

Puchet, J., & Torres, F. (2000). *Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo*.

Santiago de Chile: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/7518>

- Quiroz, C., Gallegos, R., & Celi, M. (2021). Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas. *Sur Academia*, 79-97. <https://doi.org/10.54753/suracademia.v8i16.664>
- Rivera, R., Carrión, F., Ortega, M., Wallace, G., Umaña, C., Cordova, R., . . . Lavell, A. (2003). *Descentralización y desarrollo local*. San Salvador: FLACSO Programa El Salvador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48317.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). *Agua potable y alcantarillado para erradicar la pobreza en el Ecuador*. <https://n9.cl/v5aej>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en Ecuador. 75. <https://n9.cl/ux9dp>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (s.f.). *Plan Nacional de Descentralización*. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *Guía Metodológica para el Cálculo de la distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. SENPLADES. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/SENPLADES-FINAL-AP.pdf>
- Suing, J. (2013). El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador. *Foro: revista de derecho*, 105-119. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90075925005>
- Tello, K., & Lucio, Á. (2019). Descentralización en Ecuador ¿Un proceso inconcluso? *Revista de la academia del colegio de abogados de Pichincha y de la facultad de jurisprudencia ciencias políticas y sociales de la Universidad Central del Ecuador*, 297-342. <https://doi.org/10.29166/cap.v3i4.1958>
- UNESCO. (2017). *Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas 2017: Las aguas residuales: el recurso desaprovechado, resumen*

ejecutivo. París: Naciones Unidas.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247552_spa.locale=es

Vergès, J. F. (2010). *Servicios de agua potable y alcantarillado: lecciones de las experiencias de Alemania, Francia e Inglaterra*. Santiago de Chile: CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3789-servicios-agua-potable-alcantarillado-lecciones-experiencias-alemania-francia>

Villacís, B., & Carrillo, D. (2012). *La nueva cara sociodemográfica del Ecuador*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Economia/Nuevacarademograficadeecuador.pdf>

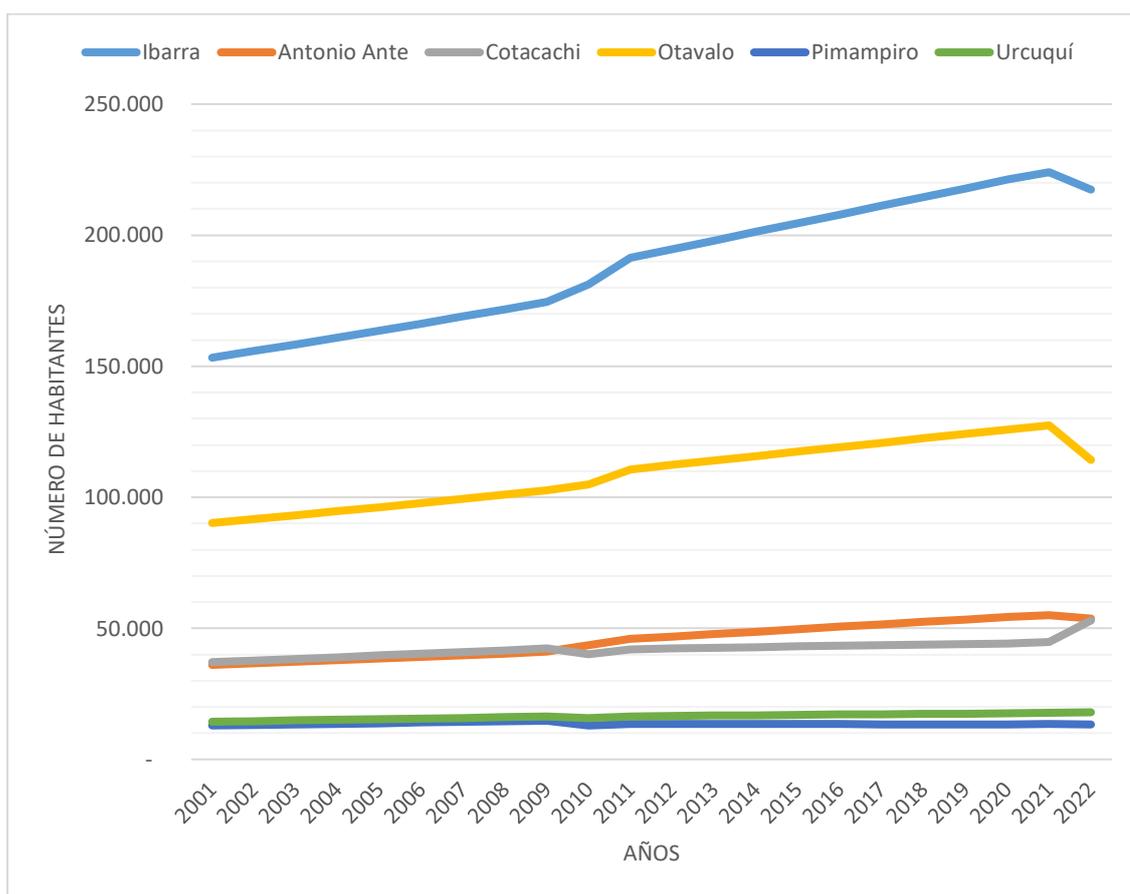
Vivanco, L., & Cordero, F. (2019). Descentralización de la planificación. *Ecuador Debate*, 74-100. <http://hdl.handle.net/10469/16293>

ANEXOS

Anexo 1

Evolución de la población cantones de Imbabura 2001-2022

(En miles de habitantes)



Fuente: Elaborado en base a INEC (2022).