

ANÁLISIS DE LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD) CON ÉNFASIS EN LOS MUNICIPIOS



Julio, 2024



Publicado por: Corporación Participación Ciudadana

Derechos Reservados: 2024. Corporación Participación Ciudadana

Autor: CORDES

Disponible en:

Corporación Participación Ciudadana

Av. 6 de diciembre y Eloy Alfaro, Ed. Monasterio Plaza. Piso 9, oficina 903.

Quito Ecuador

Teléfono: (02) 3333373 - 3330964

Web site: www.participacionciudadana.org

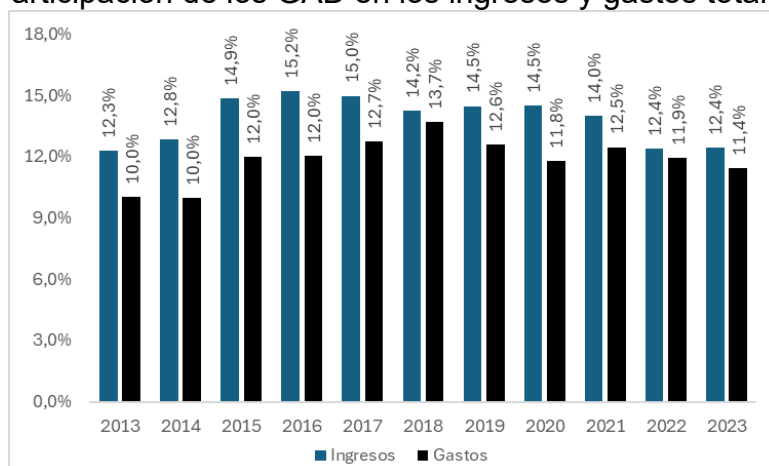
©Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los autores. Todas las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Introducción

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), es decir, las prefecturas, municipios y juntas parroquiales, son un componente importante del Estado ecuatoriano, no solo por su cercanía con los ciudadanos, a quienes brindan algunos servicios que serán detallados más adelante, sino también por su peso en las cuentas fiscales.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) presenta en su página web las estadísticas fiscales a nivel de todo el Sector Público no Financiero (SPNF) y también de las distintas instancias que lo componen. El SPNF está conformado por el Gobierno Central –cuyas operaciones de ingresos y gastos están reflejadas básicamente en el Presupuesto General del Estado, a lo que se suman los contratos petroleros de servicios y participación con compañías privadas que administra el Ministerio de Energía y Minas–, los fondos de la Seguridad Social (IESS, ISSFA e ISSPOL), los GAD y las empresas públicas no financieras. La serie estadística con información comparable arranca en el año 2013 (la información de años anteriores aún está sujeta a revisiones). Desde ese año hasta 2023 (último año completo al momento de redactar este estudio), los GAD en conjunto representaron, en promedio, el 13,8% de los ingresos totales del SPNF y el 11,9% de los gastos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). La instancia con el mayor peso en las cuentas consolidadas del SPNF es el Presupuesto General del Estado (PGE). Tanto en los ingresos como en los gastos, el PGE representa aproximadamente las dos terceras partes de todo el SPNF.

Gráfico 1: Participación de los GAD en los ingresos y gastos totales del SPNF



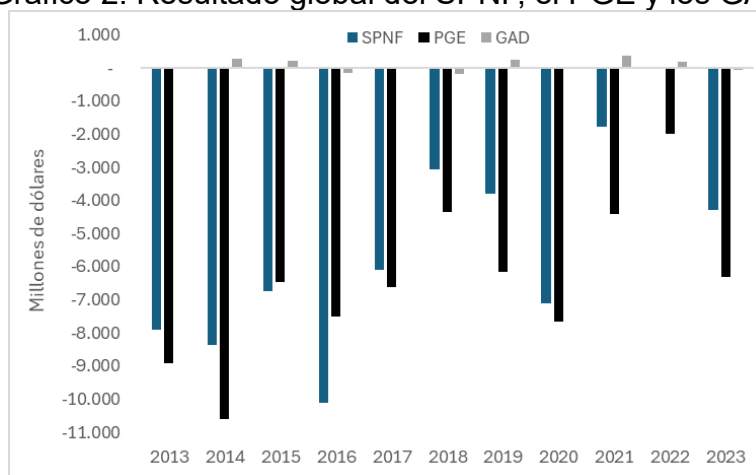
Fuente: MEF

Para que los montos queden más claros: entre 2013 y 2023 los ingresos anuales promedio del SPNF fueron de \$38.237 millones y los ingresos de los GAD en el mismo período fueron de \$5.262 millones por año; por el lado de los gastos, los

del SPNF fueron, en promedio, de \$43.622 millones por año y los de los GAD de \$5.167 millones.

Esas cifras, así como el hecho de que el conjunto de los GAD, a diferencia del SPNF en pleno (y especialmente el PGE), frecuentemente registran un superávit en sus cuentas, como se ve en el Gráfico 2, podrían dar a entender que las prefecturas, los municipios y las juntas parroquiales, como un todo, aportan de manera positiva a las cuentas del Estado. De hecho, mientras que el SPNF registró un déficit promedio de \$5.385 millones entre 2013 y 2023 y el PGE uno de \$6.456 millones, los GAD en conjunto alcanzaron un leve superávit de \$95 millones por año.

Gráfico 2: Resultado global del SPNF, el PGE y los GAD

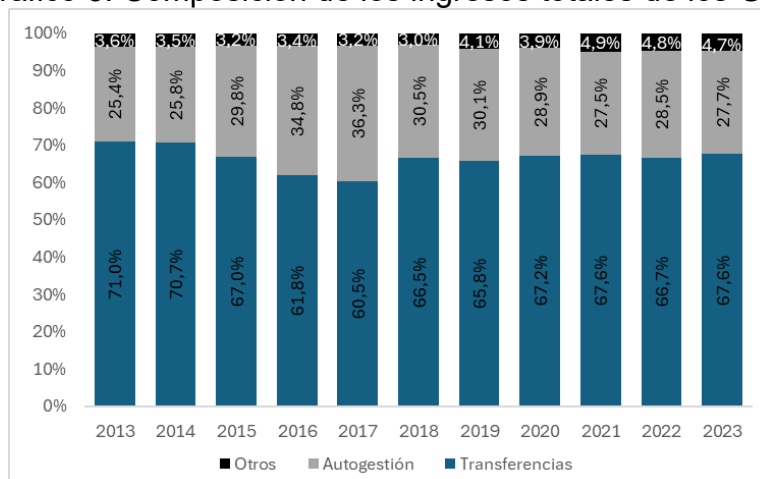


Fuente: MEF

No obstante, hay que tomar en cuenta que una parte importante de los ingresos totales de los GAD provienen de otra instancia del SPNF, específicamente del Presupuesto General del Estado. Como se describirá en detalle más adelante, los GAD reciben desde el PGE transferencias por distintos conceptos, siendo el principal de ellos las llamadas “Transferencias para la Equidad Territorial” que se establecen en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

De acuerdo con las estadísticas del MEF, entre 2013 y 2023 los GAD en conjunto recibieron transferencias, básicamente procedentes del PGE, por un monto promedio de \$3.499 millones anuales. En otras palabras, como se ve en el Gráfico 3, las transferencias representaron a lo largo del período de análisis el 66,6% de los ingresos totales de los GAD, seguidas de lejos por los ingresos de autogestión (29,6%) y los otros ingresos (3,8%), que se refieren básicamente a las asignaciones a los GAD amazónicos por los beneficios establecidos en la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Gráfico 3: Composición de los ingresos totales de los GAD



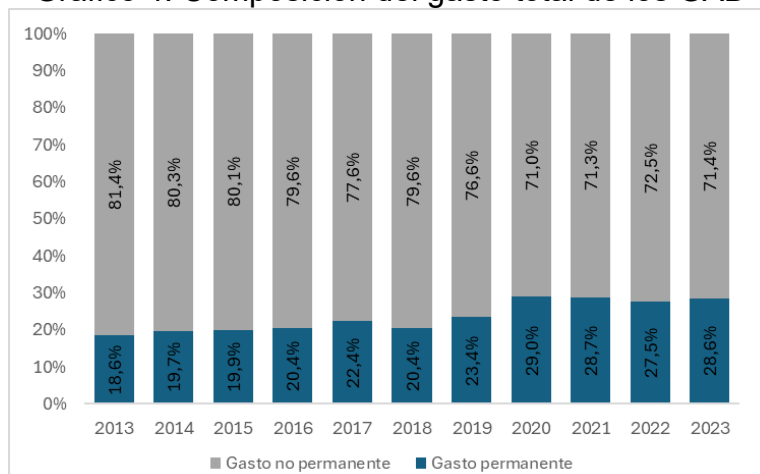
Fuente: MEF

Según las estadísticas disponibles en la página web del MEF, el principal componente del gasto de los GAD son los egresos no permanentes, es decir, el gasto de inversión. Considerando que la mayor parte de los ingresos de los GAD provienen de las transferencias que reciben del PGE, la aparente preeminencia del gasto de inversión sobre el corriente (o permanente) luce consistente con el artículo 198 del COOTAD que, en referencia a las transferencias por Equidad Territorial, establece:

Las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Las transferencias provenientes del diez por ciento (10%) de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, deberán financiar egresos no permanentes. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010)

Como se ve en el Gráfico 4, entre 2003 y 2013, el gasto no permanente (o, para ser más precisos, lo que los GAD clasificaron como gasto no permanente) representó, en promedio, el 76,5% del gasto total de los GAD, mientras que el gasto permanente (cuyo principal componente son los sueldos y salarios, seguidos de lejos por la compra de bienes y servicios de consumo, los intereses y las transferencias), abarcó el 23,5% restante. No obstante, como el mismo gráfico muestra, la participación del gasto no permanente presenta a lo largo del período de análisis una tendencia decreciente, pasando de representar 81,4% del gasto total de los GAD en 2013 al 71,4% en 2023, es decir una caída de diez puntos porcentuales, participación que fue ganada por el gasto permanente, cuyo peso pasó de 18,6% a 28,6% en el mismo período.

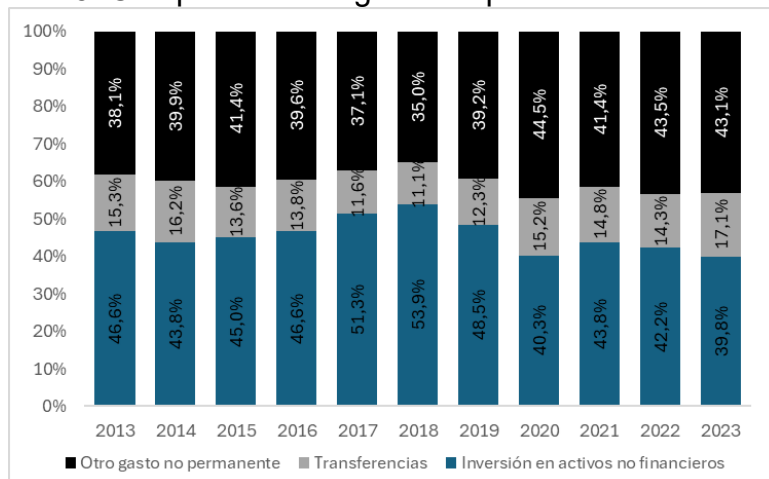
Gráfico 4: Composición del gasto total de los GAD



Fuente: MEF

En las estadísticas del MEF el gasto no permanente de los GAD está compuesto por: i) inversión en activos no financieros; ii) transferencias; y, iii) otro gasto no permanente. Como se ve en el Gráfico 5, la inversión en activos no financieros (es decir, principalmente inversión en infraestructura y en adquisición de bienes muebles e inmuebles), pese a seguir siendo el principal componente del gasto no permanente de los GAD, ha perdido peso a lo largo del período de análisis, al pasar de representar el 46,6% en 2013 a 39,8% en 2023, una reducción de casi siete puntos porcentuales.

Gráfico 5: Composición del gasto no permanente de los GAD



Fuente: MEF

Por el contrario, la participación de las transferencias no permanentes subió de 15,3% en 2013 a 17,1% en 2023, si bien cabe mencionar que entre 2017 y 2019 su peso estuvo en torno a 11% y 12%. De acuerdo con la Guía de Compilación de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (que también está disponible en la página web del MEF), las transferencias no permanentes de los GAD “incluyen transferencias a entidades o empresas públicas de los GADS para proyectos de inversión” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024, pág. 31). Pero el componente que más participación ganó fue el “Otro gasto no permanente”,

concepto que, de acuerdo con la misma guía, incluye egresos en personal de proyectos no permanentes, compra de bienes y servicios para proyectos no permanentes y otros egresos para proyectos no permanentes. La participación del “Otro gasto no permanente” subió de 38,1% en 2013 a 43,1% en 2023, es decir, un aumento de cinco puntos porcentuales.

Las estadísticas disponibles en la página web del MEF, si bien permiten conocer la situación financiera de los GAD de manera agregada, no permiten llegar a un mayor nivel de detalle, que es lo que se busca en el presente estudio. El mismo tiene dos objetivos centrales, conocer la dependencia de los GAD hacia las transferencias que reciben desde el PGE o, visto de otro modo, saber si los distintos tipos de gobiernos seccionales están haciendo algún esfuerzo por generar sus propios ingresos. El segundo objetivo es analizar con un mayor nivel de detalle el gasto de los GAD, que, como se vio en los párrafos anteriores, parecería estar destinado principalmente a inversión. No obstante, la clasificación de los gastos, como en su momento ya ocurrió y se corrigió a nivel del Presupuesto General del Estado, no siempre es la adecuada y puede esconder una participación mucho más abultada del gasto corriente de la que se reconoce.

Aunque en las siguientes secciones se presentarán estadísticas para las prefecturas y las juntas parroquiales, estas se seguirán mostrando de manera agregada. Mientras que para los municipios se entrará en un mayor nivel de detalle: por tamaño y, en la medida en que las estadísticas disponibles lo permitan, a nivel individual para los principales gobiernos municipales del país. La justificación para centrarnos más en las finanzas de los municipios es que estos, en conjunto, reciben el 67% de las transferencias por concepto de Equidad Territorial, mientras que las prefecturas reciben el 27% y las juntas parroquiales el 6% restante. Por tanto, el grueso de las transferencias desde el PGE a los GAD se dirige a los municipios, que en conjunto manejan un presupuesto mucho mayor que el de las prefecturas y las juntas parroquiales.

La primera sección detalla brevemente la normativa en la que se basan las transferencias que el Gobierno Central hace a los gobiernos seccionales. La segunda sección analiza los ingresos de los GAD por tipo y, en el caso de los municipios, a un mayor nivel de detalle. La tercera sección hace lo mismo con los gastos. La cuarta se centra en algunas competencias que están a cargo de los gobiernos municipales y presenta algunos indicadores para evaluar su prestación en los distintos cantones del país. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones del estudio.

Normativa que justifica las transferencias a los GAD

La Constitución del Ecuador establece los principios básicos que sustentan las transferencias que se hacen desde el Presupuesto General del Estado (PGE) a los GAD. Estos principios forman parte del Título V de la Constitución (Organización Territorial del Estado) y, puntualmente, del capítulo quinto de ese título que se refiere a los recursos económicos. El artículo 270 de la Constitución dice: “Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”. Por su parte, el artículo 271 establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público”. Y añade: “Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Antes de continuar con los artículos de la Constitución que sustentan las transferencias a los GAD, conviene aclarar los conceptos de ingresos permanentes y no permanentes del Estado. El artículo 78 del Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) los define. Los ingresos permanentes “son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). El principal componente de los ingresos permanentes son los impuestos que recauda el Estado, ya sea a través del Servicio de Rentas Internas (SRI), la Aduana (que cobra los impuestos a las importaciones) o los propios gobiernos seccionales, que recaudan impuestos prediales, entre otros. Por su parte, los ingresos no permanentes “son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). En el caso del Ecuador, el principal ingreso no permanente es el que genera la explotación de petróleo (al explotar ese recurso, se consume una parte del activo nacional). Si bien los créditos que recibe el Estado también son considerados ingresos no permanentes, como se mencionó

en el párrafo anterior, no se toman en cuenta al momento de calcular las transferencias a los GAD.

Volviendo a la Constitución, en el artículo 272 se establece que para determinar el monto de las transferencias que le corresponde recibir a cada GAD se considerarán los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Finalmente, la Constitución determina que los GAD que asuman competencias descentralizables también recibirán las transferencias para hacer frente a esas competencias (art. 273) y que los GAD “en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley” (art. 274).

Como se mencionó en la introducción de este estudio, la mayor parte de las transferencias que se hacen desde el PGE a los GAD corresponden a las del denominado “Modelo de Equidad Territorial”, es decir la participación que tienen los gobiernos seccionales de los ingresos permanentes y no permanentes del Gobierno Central. Si bien la Constitución, como se mencionó, establece esas participaciones en al menos el 15% de los ingresos permanentes y el 5% de los no permanentes, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que es la ley que regula esas transferencias, las fijó en el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado (PGE). Como se mencionó, de ese total, el 67% se distribuye entre los municipios y distritos metropolitanos, el 27% para los consejos provinciales y el 6% restante para las juntas parroquiales. El monto a asignarse a cada GAD se basa en los criterios que establece la Constitución (es decir, población, necesidades básicas insatisfechas, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, etc.) y se determina a través de una fórmula que se detalla en el artículo 194 del COOTAD.¹ El artículo 197 del mismo código determina que las ponderaciones

¹ La fórmula y, sobre todo, la descripción de sus componentes son demasiado largos para transcribirlos en este estudio. Si existe interés en conocer la fórmula, esta está disponible en el Registro Oficial (suplemento) N° 303 del 19 de octubre de 2010. Tal vez simplemente convenga aclarar dos conceptos que se toman en cuenta para distribuir las transferencias entre los GAD. El primero es el de Esfuerzo Fiscal, que es la relación entre la recaudación efectiva de ingresos propios de cada GAD y la recaudación potencial (este concepto no se aplica para las juntas parroquiales rurales). El segundo concepto es el de Esfuerzo Administrativo, que relaciona los ingresos totales de cada GAD (excluyendo los de financiamiento) con sus gastos corrientes. En

de cada uno de los criterios que se toman en cuenta para asignar los recursos a los GAD serán revisadas, en base a un estudio técnico, cada cuatro años. Esa es una tarea del “Consejo Nacional de Competencias en coordinación con el organismo encargado de la planificación nacional y del ente rector de las finanzas públicas”. Finalmente, como se mencionó previamente, el COOTAD establece que al menos el 70% de las transferencias del Gobierno Central a los GAD deben destinarse al gasto no permanente, es decir, inversión, al igual que los recursos correspondientes al 10% de ingresos no permanentes del PGE.

Como se verá en la siguiente sección, según información generada por el Ministerio de Economía y Finanzas para el período 2013 – 2023 (es decir, desde el primer año con que se cuenta con información fiscal comparable hasta el último año con información completa al momento de redactar este informe), las transferencias por concepto del Modelo de Equidad Territorial representan cerca del 90% del total de las transferencias que se hacen desde el PGE a los GAD. Por lo tanto, la mayor parte del análisis del presente estudio se centrará en esas transferencias. No obstante, conviene detallar también la normativa que sustenta otros giros desde el Gobierno Central a los gobiernos seccionales.

Entre esas otras transferencias están las que corresponden a recursos que se asignan a los GAD por haber asumido ciertas competencias. Entre este tipo de transferencias destaca, por monto, la correspondiente a la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. El artículo 264 de la Constitución de 2008 detalla las competencias que tendrán los gobiernos municipales, entre las que está “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”. Posteriormente el COOTAD (emitido en agosto de 2010) definió, en su artículo 154, el proceso “para la transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales o residuales a los gobiernos autónomos descentralizados”. Esa tarea recayó sobre el Consejo Nacional de Competencias e incluyó, entre otros pasos, la elaboración de un informe de costeo de las competencias que serían transferidas a los GAD, la identificación de los gobiernos seccionales que recibirían las competencias y la transferencia de recursos por parte del organismo rector de las finanzas públicas. El literal e) del artículo 154 del COOTAD señala: “En adelante (el organismo rector de las finanzas públicas), incluirá obligatoriamente en el presupuesto de los siguientes ejercicios fiscales los recursos que le corresponde al gobierno autónomo descentralizado respectivo por estas transferencias” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Como se mencionó, la competencia por la cual los GAD reciben una mayor transferencia de recursos es la de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (que, como se verá más adelante, representa cerca del 5% del total de las transferencias desde el PGE a los gobiernos seccionales). Esa competencia se

teoría, un mayor esfuerzo fiscal y un mayor esfuerzo administrativo tienen como recompensa una mayor participación en las transferencias por concepto del Modelo de Equidad Territorial.

transfirió a través de la Resolución N° 6 del Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial (suplemento) N° 712 del 29 de mayo de 2012 y en la que se establecieron tres tipos de “modelos de gestión”: el de los municipios que empezarán a tener a su cargo la competencia de planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial de manera integral (Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Loja, Ambato y Manta); el de aquellos que asumirían esa competencia, “exceptuando el control operativo del tránsito en la vía pública, el cual lo podrán asumir cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios” (básicamente ciudades medianas, como Latacunga o Milagro); y, el de los municipios (la mayoría) que asumirían la competencia “exceptuando el control operativo del tránsito en la vía pública, el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular, lo cual lo podrán asumir cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios” (Registro Oficial, 2012).

Otra competencia de la que, de acuerdo con el artículo 263 de la Constitución, están a cargo los GAD, pero en este caso los gobiernos provinciales, es la de “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego”. Nuevamente la transferencia de la competencia se completó con una resolución del Consejo Nacional de Competencias, en este caso publicada en el Registro Oficial N° 509 del 9 de agosto de 2011 y en la que se especifica qué responsabilidades se transfieren a cada prefectura. Las transferencias por la competencia de riego y drenaje representan apenas algo más del 1% de las transferencias totales a los GAD, pero significan cerca del 5% de lo que se transfiere a los gobiernos provinciales.

Finalmente, la Constitución, en su artículo 264, también establece que los gobiernos municipales tendrán entre sus funciones la de “preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines”. Por esa competencia los GAD también reciben giros desde el PGE, pero el peso de esa transferencia en el total es marginal, de aproximadamente el 0,2%, siempre de acuerdo a la información estadística obtenida del MEF.

También hay cuerpos legales que establecen transferencias desde el PGE que benefician a algunos gobiernos seccionales puntuales. Uno de ellos es la llamada Ley 47 que “dispone que en el Presupuesto General del Estado se establecerán a favor de las provincias del Cañar, Azuay, Morona Santiago y Tungurahua, asignaciones equivalentes al 5% de la facturación por la venta de energía que realicen las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024, pág. 5). Cabe señalar que la transferencia por concepto de la Ley 47 no favorece únicamente a las prefecturas de las provincias señaladas, sino también, en partes iguales, a los municipios que forman parte de esas provincias. Pero, como en el caso de los

giros por la competencia de riego, las transferencias por la Ley 47 tienen un peso marginal dentro del total de transferencias que los GAD reciben desde el PGE.

Otra transferencia que beneficia a GAD específicos es la correspondiente al impuesto a la producción petrolera para las provincias de la Amazonía. De hecho, la Ley para la Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica, aprobada en 2018, crea el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, que se financia con el 4% del precio de venta de cada barril de petróleo extraído en la Amazonía. Los recursos de ese fondo se destinan en un 26% a las prefecturas de las provincias amazónicas, en un 55% para los municipios de las mismas provincias y en 10% para las juntas parroquiales amazónicas. El 9% restante se destina a otros fines, como la creación y fortalecimiento de universidades en las provincias amazónicas y la administración de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Hay otras transferencias que se hacen desde el Presupuesto del Estado a los GAD. Por ejemplo, la devolución del IVA por las compras de bienes y servicios hechas por los gobiernos seccionales, pero que, a partir de una reforma aprobada en junio de 2021, es automática. Por tanto, no es una transferencia similar en su concepción a las del Modelo de Equidad Territorial, en las que, como se mencionó, se centrará la mayor parte del presente estudio.

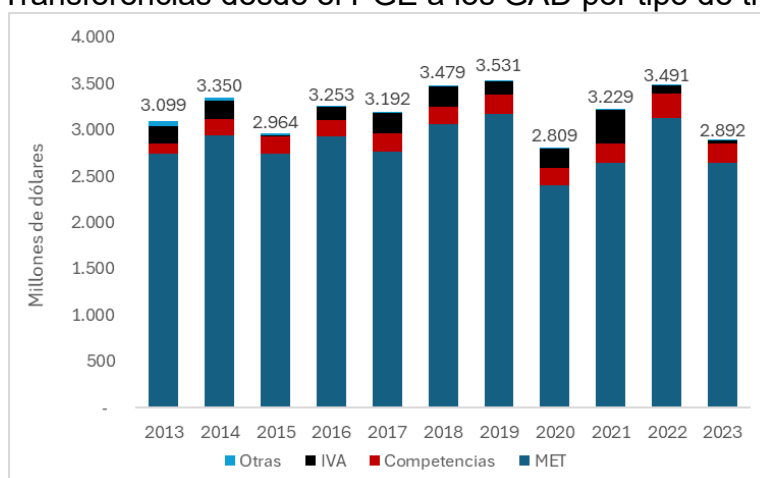
A continuación, se presentan, de manera agregada, las cifras obtenidas del Ministerio de Economía y Finanzas sobre las transferencias desde el PGE a los GAD para el período 2013 – 2023, además de las estadísticas sobre los ingresos totales de prefecturas, municipios y juntas parroquiales, a fin de conocer la dependencia hacia los giros desde el Gobierno Central, con énfasis en aquellas correspondientes al Modelo de Equidad Territorial. Más adelante se presenta un análisis más desagregado para los municipios, que son los que reciben la mayor parte de las transferencias del PGE.

Análisis de las transferencias a los GAD

Análisis a nivel agregado

A través de una carta enviada al Ministerio de Economía y Finanzas, CORDES solicitó la entrega de información sobre las transferencias que se hacen desde el PGE a los GAD. La información corresponde al período 2013 (primer año para el cual se cuenta con información fiscal comparable en la página web del MEF) – 2023 (último año completo, al momento de redactar este informe) y muestra los valores pagados por los distintos tipos de transferencias. Esa información se muestra en el Gráfico 6.

Gráfico 6: Transferencias desde el PGE a los GAD por tipo de transferencia



Fuente: MEF

Como se ve en el gráfico, a lo largo del período analizado las transferencias totales desde el PGE a los GAD han oscilado en torno a los \$3.000 millones por año. De hecho, el monto promedio fue de \$3.208 millones, equivalentes al 3,1% del PIB (también promedio) del período 2013 – 2023. El año con las mayores transferencias fue 2019, cuando los giros a los GAD sumaron \$3.531 millones y el año con las menores transferencias fue 2020, con \$2.809 millones, en el contexto de la caída de ingresos permanentes y no permanentes como consecuencia de la pandemia.

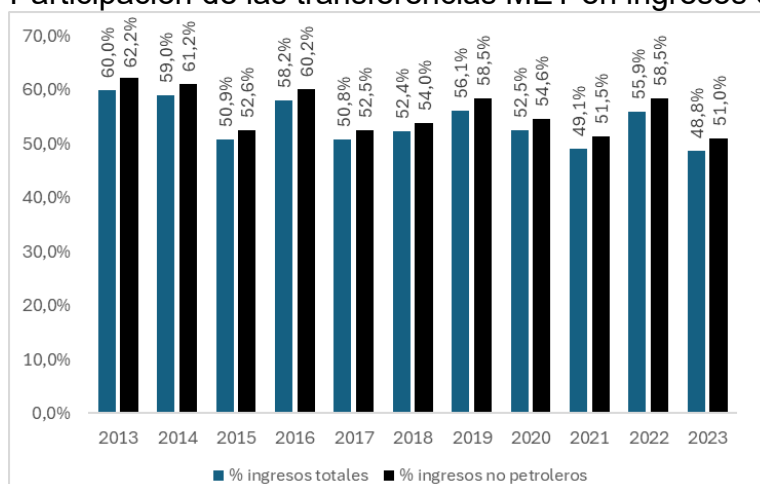
El Gráfico 6 también muestra que las transferencias por concepto de Modelo de Equidad Territorial (MET) representan la mayor parte del total, con un monto promedio de \$2.834 millones, es decir, el 88,3% de todas las transferencias desde el PGE a los GAD. Muy de lejos le siguen las que están atadas a las distintas competencias que se han traspasado a los GAD (transporte, riego y drenaje y, con un peso mucho menor, preservación del patrimonio), que en conjunto representan el 6% del total a lo largo del período de análisis, aunque conviene mencionar que su participación subió del 3,5% en 2013 a 7,1% en 2023, a medida que más GAD asumían competencias. Por el contrario, las transferencias por devolución de IVA, que en promedio representaron el 5,8%

del total entre 2013 y 2021, redujeron su participación a 2,7% en 2022 y 1,4% en 2023, una vez que los GAD empezaron a retener el 100% del IVA pagado en sus compras de bienes y servicios. Otras transferencias, como la correspondiente a la Ley 47, tienen una participación marginal en el total.

Como se mencionó previamente, el énfasis de este estudio estará en las transferencias por concepto de Modelo de Equidad Territorial (MET), que además de ser las más representativas dentro de las transferencias totales que se hacen desde el PGE a los GAD, consumen un porcentaje importante de los ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto del Estado. Las transferencias por competencias, que ocupan el segundo lugar, están atadas a tareas específicas que deben ejecutar los gobiernos seccionales, a diferencia de lo que ocurre con los giros por MET, que, si bien deben ser destinados principalmente a gasto de inversión, no tienen un destino específico. Los recursos que se originan en las transferencias por MET, por tanto, tienen un uso más discrecional por parte de los GAD.

Esos recursos, por otro lado, tienen un peso muy significativo en los ingresos totales de los GAD en conjunto (más adelante se detallará su peso por tipo de gobierno seccional). En la introducción de este estudio se detalló la composición de los ingresos de los GAD y se mencionó que las transferencias, compuestas básicamente por aquellas procedentes del PGE, representan las dos terceras partes del total. En el caso específico de las transferencias por concepto de Modelo de Equidad Territorial, su peso, como se ve en el Gráfico 7, también es muy representativo.

Gráfico 7: Participación de las transferencias MET en ingresos de los GAD



Fuente: MEF

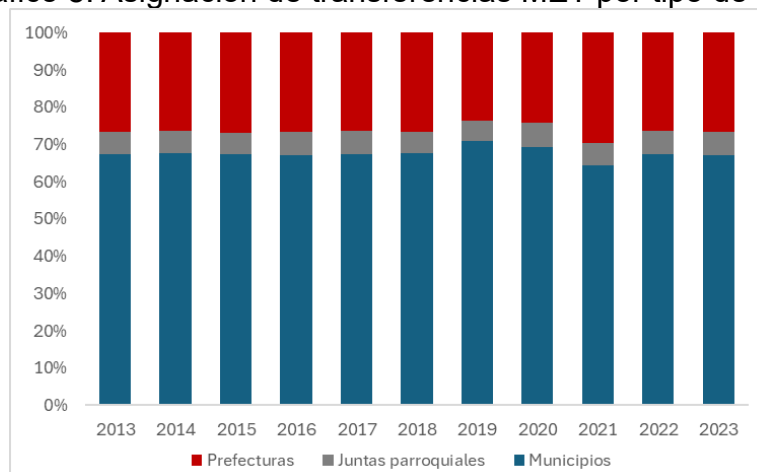
En los boletines de estadísticas fiscales que el MEF publica en su página web, los ingresos de los GAD se dividen en dos grandes grupos: petroleros, que corresponden a “las asignaciones a los GAD Amazónicos, por los beneficios establecidos en la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica” (Ministerio de Economía y

Finanzas, 2024), y los no petroleros, donde están básicamente las transferencias y los ingresos por autogestión. En los ingresos totales de los GAD en conjunto, los petroleros tienen una participación marginal, de apenas 3,7% en promedio, en el período 2013 – 2023. El grueso de los ingresos totales proviene de los no petroleros. Como se ve en el Gráfico 7, las transferencias por el Modelo de Equidad Territorial han representado el 54% de los ingresos totales de los GAD, en promedio a lo largo del período de análisis, y el 56,1% de los ingresos no petroleros.

Conviene mencionar, sin embargo, que el peso de las transferencias por concepto de MET en los ingresos totales de los GAD se redujo entre 2013 y 2023, al pasar de 60% a 48,8%. Lo mismo ocurrió con su participación en los ingresos no petroleros, que bajó de 62,2% en el primer año a 51% en el último. Esto es resultado, en gran medida, de un incremento en los ingresos de autogestión de los GAD. Más adelante se verá qué tipos de GAD son los que han hecho el mayor esfuerzo por elevar sus ingresos propios.

Como se mencionó previamente, el COOTAD establece que el 67% de las transferencias por concepto de MET debe ir a los municipios y distritos metropolitanos, el 27% para los consejos provinciales y el 6% restante para las juntas parroquiales. El Gráfico 8 muestra que, salvo pequeñas desviaciones ocasionales, esos porcentajes se han respetado a lo largo del período de análisis. En efecto, entre 2013 y 2023 los municipios, en conjunto, recibieron el 67,6% de las transferencias por Equidad Territorial, es decir, \$1.916 millones por año, en promedio. Las prefecturas participaron del 26,4% del total (\$747 millones por año) y las juntas parroquiales del 6,1% restante, equivalente a \$171 millones cada año.

Gráfico 8: Asignación de transferencias MET por tipo de GAD

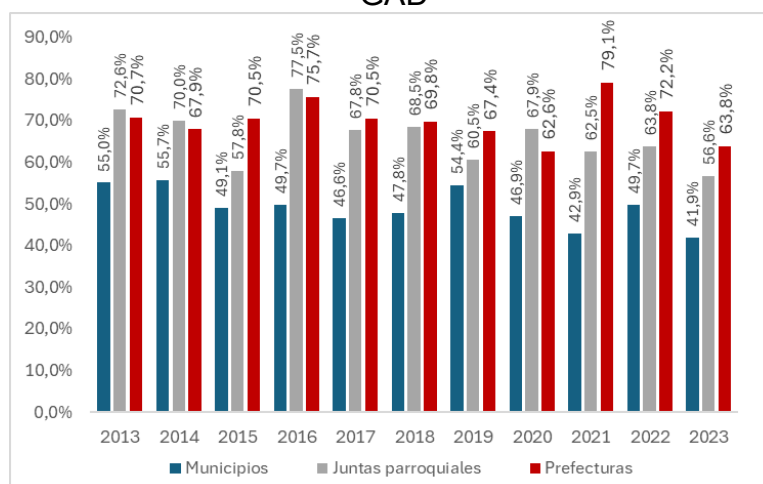


Fuente: MEF

No obstante, que un tipo de GAD tenga una menor participación en las transferencias por Equidad Territorial no implica que su dependencia hacia esos giros desde el Presupuesto del Estado sea menor. En realidad, como se ve en el Gráfico 9, los tipos de GAD que, en conjunto, son más dependientes hacia esas

transferencias son las prefecturas y las juntas parroquiales, donde las transferencias por MET han representado, a lo largo del período de análisis, el 70% y el 65,9% de los ingresos totales, respectivamente. Cabe mencionar que se consideran únicamente los ingresos “sobre la línea” de los GAD, es decir, no se toman en cuenta los recursos procedentes de financiamiento externo o interno.

Gráfico 9: Peso de las transferencias por MET en los ingresos totales de los GAD



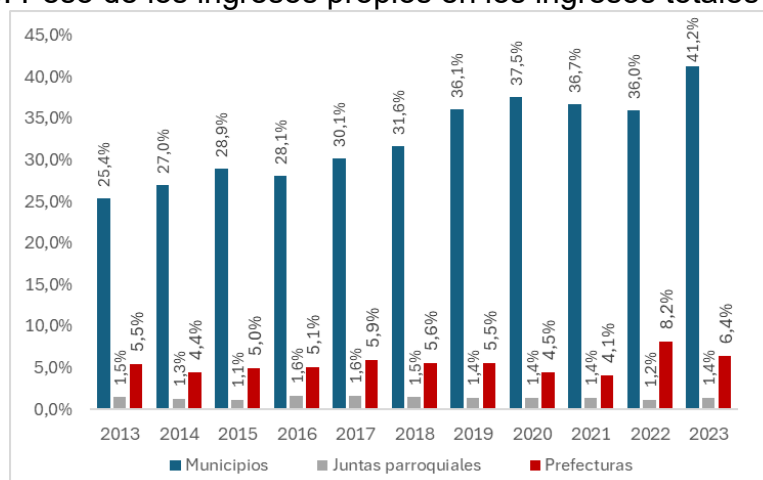
Fuente: MEF

En el caso del conjunto de los municipios, entre 2013 y 2023 las transferencias por concepto de MET representaron, en promedio, el 49,1% de los ingresos totales. No obstante, como se ve en el gráfico, es peso muestra una tendencia decreciente, desde el 55% de 2013 hasta el 41,9% de 2023. Es decir, los municipios, en conjunto (pero más adelante se verá que hay diferencias notorias entre ellos) han reducido su dependencia hacia las transferencias por concepto de Equidad Territorial procedentes del Presupuesto del Estado.

Esa menor dependencia de los municipios hacia las transferencias por concepto de MET responde en gran medida a un aumento de los ingresos generados por los propios municipios, como se ve en el Gráfico 10. El artículo 172 del COOTAD establece: “Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas. Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos”. Dentro de esa clasificación se puede considerar que los ingresos propios que los GAD reciben de manera recurrente y previsible son los correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios y rentas de inversiones y multas. Por el contrario, aquellos generados

por la venta de activos no financieros o la recuperación de inversiones son más esporádicos.

Gráfico 10: Peso de los ingresos propios en los ingresos totales de los GAD



Fuente: MEF

El Gráfico 10 considera únicamente a los ingresos propios del primer grupo, es decir, a los que los GAD reciben de manera permanente. Como se observa en el gráfico, en 2013 el 25,4% de los ingresos totales de los municipios correspondían a ingresos propios, mientras que en 2023 esa participación subió al 41,2%. El aumento se dio en todos los componentes de los ingresos propios permanentes, destacando lo que ocurrió en los impuestos (cuyos ingresos pasaron de \$454 a \$800 millones entre 2013 y 2023, según la información entregada por el MEF), en las tasas y contribuciones (de \$300 a \$742 millones) y en las rentas de inversiones y multas (de \$61 a \$151 millones). El traspaso de algunas competencias a los municipios en los últimos años explicaría, en parte, el aumento en los ingresos por tasas y contribuciones.

A lo largo del período de análisis algo más del 80% de los ingresos totales de los municipios ha correspondido a la suma de las transferencias por Equidad Territorial y los ingresos propios permanentes (con una participación decreciente de las primeras y ascendente de los segundos). La diferencia corresponde en buena parte a las transferencias por otros conceptos (principalmente por competencias asumidas por los municipios) que proceden del Presupuesto del Estado y también a otros rubros menores, como la venta de activos no financieros o la recuperación de inversiones.

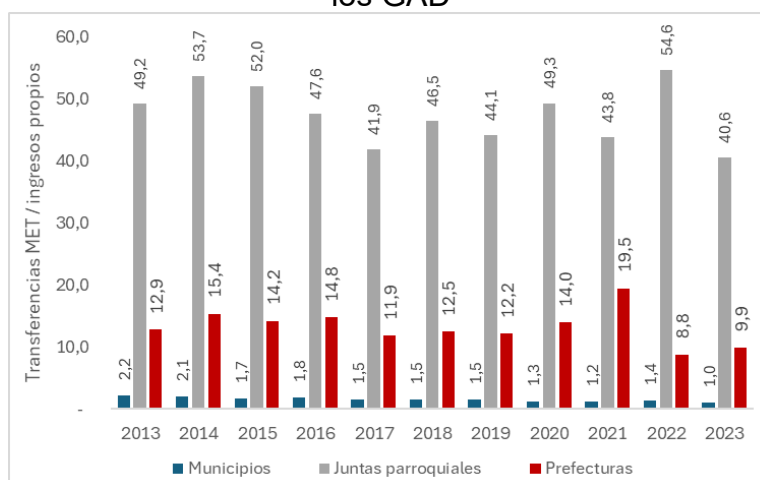
En el caso de las prefecturas, si bien los ingresos propios han ganado algo de participación dentro de sus ingresos totales a lo largo del período de análisis, al pasar de 5,5% en 2013 a 6,4% en 2023, se trata de un incremento marginal. El aumento se ha registrado principalmente en los ingresos por tasas y contribuciones (de \$44,3 millones en 2013 a \$57,9 millones en 2023) y en menor medida en los generados por la venta de bienes y servicios (de \$1,5 a \$3,4 millones), mientras que los correspondientes a impuestos muestran una leve

caída (de \$4,9 a \$3,1 millones en el mismo período) y los de rentas de inversiones y multas mostraron en 2023 casi el mismo valor que en 2023 (\$6,5 y \$6,3 millones, respectivamente), pero con oscilaciones entre ambos años.

Finalmente, en el caso de las juntas parroquiales, el COOTAD, en su artículo 187, describe puntualmente cuáles son sus ingresos propios: “Son ingresos propios del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial”. Se trata, como se ve, de una definición mucho más acotada que para el resto de los gobiernos autónomos. El artículo añade: “De igual manera, los gobiernos parroquiales rurales podrán contar con los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno autónomo descentralizado y los que provengan de cooperación internacional, legados, donaciones, y actividades de autogestión”. Como se ve en el Gráfico 10, entre 2013 y 2023 los ingresos propios permanentes de las juntas parroquiales representaron, en promedio, apenas el 1,4% de sus ingresos totales. El 98% correspondió a las transferencias, tanto corrientes como de capital, que reciben ese tipo de GAD.

Otra manera de graficar la dependencia de los gobiernos seccionales, especialmente las prefecturas y las juntas parroquiales, hacia las transferencias por concepto de MET que reciben desde el PGE es comparar esas transferencias con los recursos propios que los GAD generan de manera permanente.

Gráfico 11: Transferencias por MET frente a ingresos propios permanentes de los GAD



Fuente: MEF

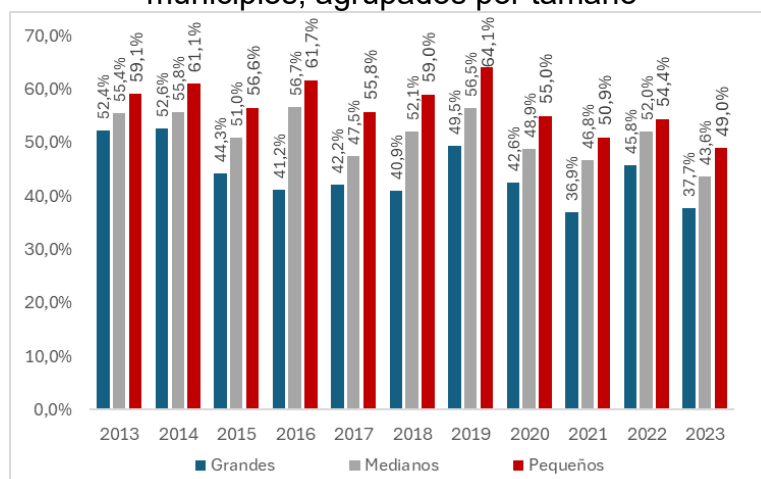
Como se ve en el Gráfico 11, las transferencias por Equidad Territorial que recibieron las juntas parroquiales fueron en 2023 más de 40 veces mayores que los ingresos propios que recaudan de manera permanente. En el caso de las prefecturas la relación fue casi de 10 a 1. En otras palabras, las transferencias por MET que reciben los gobiernos provinciales y las juntas parroquiales son mucho mayores que los ingresos permanentes que generan. En el caso de los

municipios, en 2023 los ingresos propios casi igualaron a las transferencias por MET (\$1.751 millones frente a \$1.777 millones, respectivamente), lo que da cuenta de una dependencia menor, aunque todavía significativa. También cabe mencionar que la disparidad entre transferencias e ingresos propios de los municipios se ha reducido en los últimos años, ya que en 2013 las primeras eran 2,2 veces mayores que los segundos. No obstante, como se ve en la siguiente subsección, los distintos municipios y grupos de municipios muestran situaciones heterogéneas en lo referente a la composición y evolución de sus ingresos.

Análisis detallado para los municipios

Como se vio previamente, a lo largo del período de análisis las transferencias por Equidad Territorial representaron, en promedio, el 49,1% de los ingresos totales de los municipios, y esa participación bajó desde el 55% en 2013 hasta el 41,9% en 2023. El Gráfico 12 muestra el peso de las transferencias por concepto de MET en los ingresos totales de los municipios grandes (de más de 250.000 habitantes), medianos (entre 50.000 y 250.000 habitantes) y pequeños (menos de 50.000 habitantes).

Gráfico 12: Peso de las transferencias por MET en los ingresos totales de los municipios, agrupados por tamaño



Fuente: MEF

El gráfico muestra algunos puntos importantes. El primero es que los once municipios grandes (Guayaquil, Quito, Cuenca, Santo Domingo, Ambato, Portoviejo, Machala, Durán, Manta, Riobamba y Loja) son, en conjunto, menos dependientes hacia las transferencias por Equidad Territorial que los municipios medianos y pequeños. A lo largo del período de análisis, ese tipo de transferencias representaron, en promedio, el 44,2% de los ingresos totales de los municipios grandes, mientras que su peso en los ingresos de los municipios

medianos (59 cantones²) y pequeños (151 cantones³) fue de 51,5% y 57%, respectivamente. No obstante, como se verá más adelante, dentro de cada grupo la composición de los ingresos y la dependencia hacia los giros que los municipios reciben desde el Presupuesto del Estado no es homogénea.

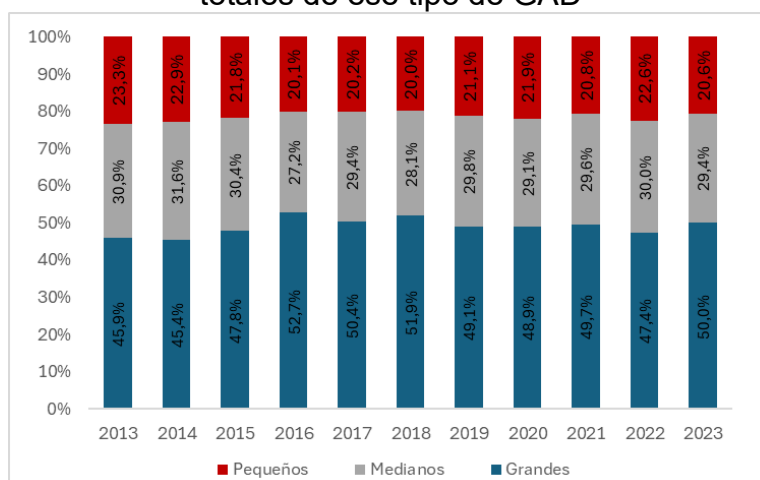
La segunda conclusión que se desprende del Gráfico 12 es que en los tres grupos de municipios el peso de las transferencias por MET dentro de los ingresos totales se ha reducido: en el conjunto de los municipios grandes pasó de 52,4% en 2013 a 37,7% en 2023; en los municipios medianos la participación bajó de 55,4% a 43,6% en el mismo período; y en los municipios pequeños de 59,1% a 49%. Si bien se trata de una tendencia generalizada, la dependencia hacia las transferencias por concepto de Equidad Territorial se ha reducido en algunos municipios de manera mucho más significativa que en otros.

En los análisis a nivel de municipios puntuales se pondrá más énfasis en los once grandes, ya que estos, pese a ser menos en número, concentran la mayor parte de los ingresos totales de todos los municipios del país y, al ser los más poblados, también son los que reciben la mayor parte de las transferencias por concepto de MET, como se ve en los gráficos 13 y 14.

² Con base en la población registrada en el censo de 2022, los municipios medianos son: Daule, Ibarra, Latacunga, Esmeraldas, Quevedo, Milagro, Santa Elena, Babahoyo, Chone, Quinindé, El Carmen, Otavalo, La Libertad, Rumiñahui, Cayambe, Lago Agrio, Mejía, Montecristi, Samborondón, Guaranda, Orellana, Tulcán, Salinas, Naranjal, Pasaje, Pastaza, Vinces, Tena, Santa Rosa, El Empalme, Jipijapa, Azogues, Buena Fe, Ventanas, Yaguachi, Pedernales, Salcedo, Pujilí, Pelileo, Sucre, La Troncal, Salitre, El Triunfo, El Guabo, Playas, Balzar, Huaquillas, Morona, La Maná, Antonio Ante, Cotacachi, La Joya de los Sachas, Pedro Carbo, Cañar, Valencia, Santa Ana, La Concordia, Atacames y Shushufindi.

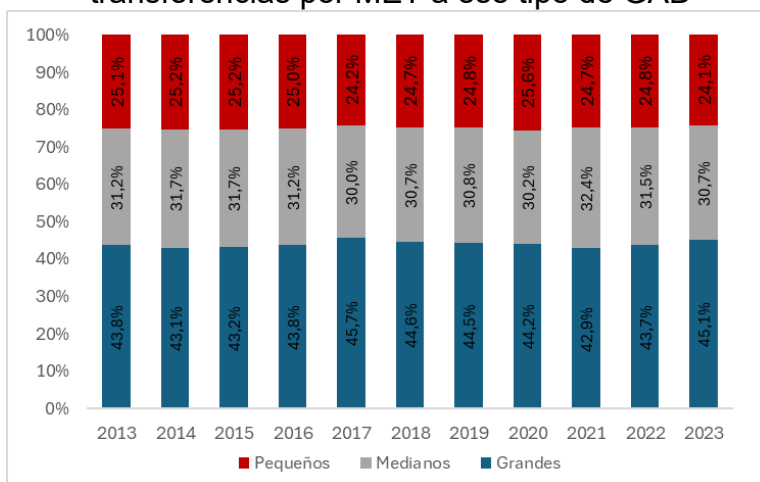
³ Los municipios pequeños son: San Lorenzo, Guano, Eloy Alfaro, Baba, Naranjito, Santa Lucía, Gualaceo, Tosagua, Rocafuerte, Píllaro, Mocache, Paján, Calceta, Pueblo Viejo, Pedro Moncayo, Alausí, Muisne, Guamote, Catamayo, Urdaneta, Rioverde, Arenillas, 24 de Mayo, Archidona, Colta, Pichincha, Zamora, Jaramijó, Montúfar, Simón Bolívar, Piñas, Saraguro, Montalvo, San Miguel, Loreto, Paute, Taisha, Flavio Alfaro, Colimes, Calvas, Balao, Puerto López, Alfredo Baquerizo Moreno, Puerto Quito, San Vicente, Sigsig, Palenque, Zaruma, Saquisilí, Nobol, Sucúa, Yantzaza, Paltas, Camilo Ponce Enríquez, Junín, Lomas de Sargentillo, Baños de Agua Santa, Gualaquiza, Pangua, Santa Isabel, Chillanes, Quinsaloma, Quero, Biblián, Sigchos, Macará, Palestina, Urcuquí, Santa Cruz, Bolívar, Cumandá, Puyango, Caluma, Jama, Chimbo, Pedro Vicente Maldonado, Mera, Nabón, Echeandía, Zapotillo, Espejo, Célica, Isidro Ayora, Espíndola, Tisaleo, Patate, San Miguel de los Bancos, Portovelo, Chambo, Pimampiro, Coronel Marcelino Maridueña, El Pangui, Mira, Gonzanamá, Chordeleg, Girón, Palora, General Antonio Elizalde, Pallatanga, Cascales, Huamboya, Chunchi, Cevallos, Pindal, Gonzalo Pizarro, Chinchipe, Olmedo (Manabí), Santiago, Pucará, Limón Indanza, Arajuno, El Tambo, Tiwintza, El Chaco, Putumayo, Palanda, Cuyabeno, San Cristóbal, San Pedro de Huaca, Centinela del Cóndor, Balsas, Logroño, Mocha, Las Naves, Sozoranga, Aguarico, Marcabelí, Chaguarpamba, Penipe, Quijos, Nangaritza, Yacuambí, Atahualpa, Deleg, Las Lajas, Paquisha, Carlos Julio Arosemena Tola, Suscal, Sevilla de Oro, Santa Clara, San Juan Bosco, Olmedo, Quilanga, San Fernando, Guachapala, Oña, Sucumbíos, Isabela, El Pan, Pablo Sexto y Chilla.

Gráfico 13: Participación de los distintos grupos de municipios en los ingresos totales de ese tipo de GAD



Fuente: MEF

Gráfico 14: Participación de los distintos grupos de municipios en las transferencias por MET a ese tipo de GAD



Fuente: MEF

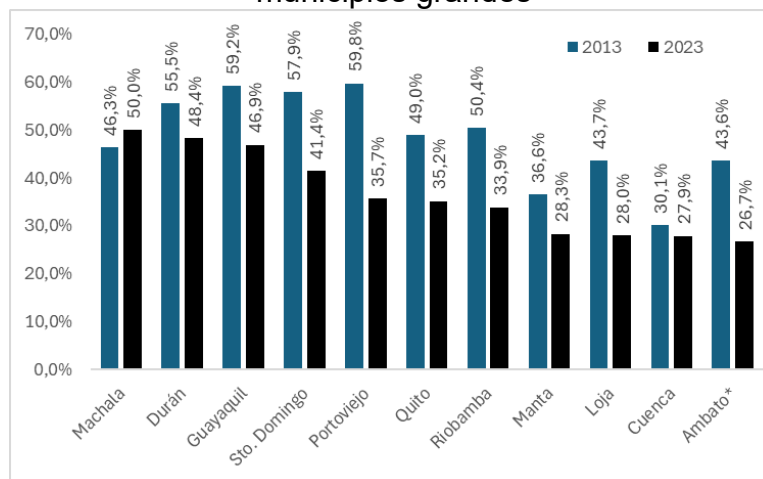
El Gráfico 13 muestra que el conjunto de los once municipios grandes, en promedio, abarcaron el 49% de los ingresos totales (siempre “sobre la línea”, es decir, dejando de lado los recursos por financiamiento) de todos los municipios del país a lo largo del período de análisis. De hecho, su participación subió de 45,9% en 2013 a 50% en 2023. Los 59 municipios medianos, por su parte, concentraron el 29,6% de los ingresos totales y los 151 municipios pequeños el 21,4% restante. Cabe señalar que tanto los municipios medianos como los pequeños redujeron su participación entre 2013 y 2023.

En tanto, en el Gráfico 14 se observa que los municipios grandes recibieron, entre 2013 y 2023, el 44% de las transferencias por concepto de Equidad Territorial, mientras que los municipios medianos abarcaron el 31,1% y los pequeños el 24,9%. Cabe recordar que la distribución de esos recursos se basa en criterios como tamaño y densidad poblacional de cada GAD, necesidades básicas insatisfechas y esfuerzo fiscal, entre otros. Al igual que ocurrió con los

ingresos totales, la participación de los municipios grandes en las transferencias por MET aumentó entre 2013 y 2023, mientras que se redujo levemente en el caso de los municipios medianos y pequeños.

Como se vio en el Gráfico 12, las transferencias por MET representaron, en promedio, el 44,2% de los ingresos totales de los municipios grandes a lo largo del período de estudio. No obstante, esa participación no fue homogénea entre los once municipios con más de 250.000 habitantes.

Gráfico 15: Peso de las transferencias por MET en los ingresos totales de los municipios grandes



*El primer dato de Ambato corresponde a 2014

Fuente: MEF

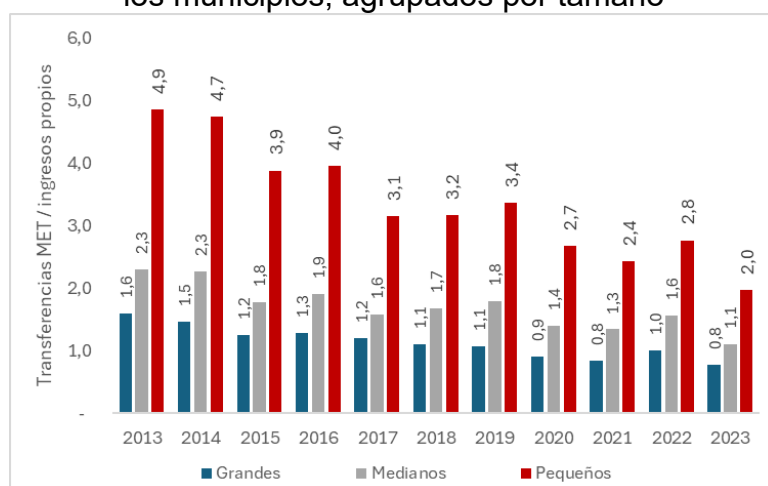
El Gráfico 15 muestra que, entre los municipios grandes, el de Machala es el más dependiente hacia las transferencias por Equidad Territorial, ya que en 2023 el 50% de sus ingresos totales provinieron de esas transferencias. De hecho, como se ve en el gráfico, Machala fue el único cantón grande donde el peso de las transferencias por MET dentro de los ingresos totales se incrementó entre 2013 y 2023, al pasar de 46,3% al 50% mencionado. En todos los demás municipios grandes esa participación se redujo a lo largo del período de análisis. Conviene resaltar el caso de Portoviejo, cuyos ingresos totales en 2013 se explicaban en casi un 60% por las transferencias por Equidad Territorial y que en 2023 redujo esa participación a 35,7%. Pese a esto, Portoviejo, junto con Machala, Durán, Guayaquil y Santo Domingo fueron en 2023 los cinco cantones grandes más dependientes de las transferencias por MET. Quito, con un 35,2% de sus ingresos totales de 2023 generado por esas transferencias, ocupa en un punto medio, mientras que Riobamba, Manta, Loja, Cuenca y Ambato fueron, en el mismo año, donde esas transferencias tuvieron el menor peso en los ingresos totales.

Sin entrar a un detalle individualizado por cantón, en esta sección mencionaremos también algunos casos notorios entre los municipios medianos y pequeños para los indicadores que se vayan analizando. En el caso del peso de las transferencias por Equidad Territorial en los ingresos totales de cada

municipio, entre los medianos destacan los casos de Pujilí y Samborondón: en el primero, las transferencias por MET representaron en 2023 el 82,9% de los ingresos totales del cantón, evidenciando una gran dependencia hacia esos giros desde el Presupuesto del Estado, mientras que en el segundo la participación fue de apenas 14%, lo que refleja que la mayor parte de los ingresos de Samborondón provienen de otras fuentes. Entre los municipios pequeños el más dependiente hacia las transferencias por MET en 2023 fue Pichincha (en Manabí), con 88%, y el menos, El Pangui, con 17,4%.

Como se hizo antes para el total de municipios, prefecturas y juntas parroquiales, para los gobiernos municipales agrupados por tamaño también es posible medir su dependencia hacia las transferencias por Equidad Territorial al comparar esos giros con los ingresos propios que los mismos municipios generan de manera permanente. Como se ve en el Gráfico 16, en 2023 las transferencias por MET equivalían al doble de los ingresos propios del conjunto de los municipios pequeños (\$428 millones y \$218 millones, respectivamente). Cabe señalar, no obstante, que en 2013 esa relación era de casi cinco a uno. En el caso de los municipios medianos, en 2013 las transferencias por MET equivalían a más del doble de los ingresos propios permanentes, pero en 2023 la relación era casi de uno a uno, pero aún con una ventaja a favor de las transferencias (estas sumaron \$545 millones, mientras que los ingresos propios permanentes alcanzaron los \$496 millones). Finalmente, los municipios grandes, en conjunto, generaron en 2023 ingresos propios permanentes (\$1.036 millones) mayores que las transferencias que recibieron desde el Presupuesto del Estado por concepto de Equidad Territorial (\$800 millones). En 2013, en cambio, las transferencias fueron un 60% mayores que los ingresos propios de los municipios grandes.

Gráfico 16: Transferencias por MET frente a ingresos propios permanentes de los municipios, agrupados por tamaño

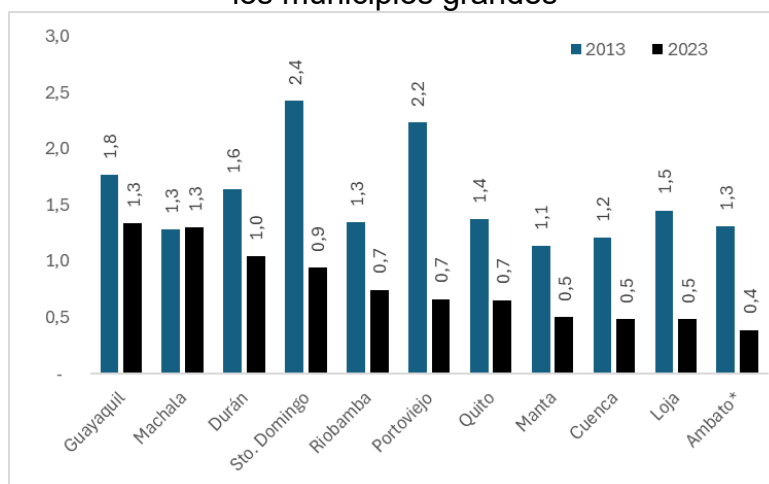


Fuente: MEF

Si bien en 2023 los ingresos propios permanentes del conjunto de municipios grandes fueron mayores que las transferencias que esos mismos municipios recibieron por concepto de Equidad Territorial, esa situación no se da en todos

los cantones. Como se ve en el Gráfico 17, en 2023 las transferencias por MET que recibieron Guayaquil y Machala fueron 1,3 veces mayores que los ingresos propios permanentes de esos mismos municipios. Si bien en el caso de Guayaquil esa relación se redujo frente a 2013 (cuando las transferencias fueron 1,8 veces mayores que los ingresos propios), el resultado de 2023 aún parece mostrar una generación insuficiente de ingresos propios. En el caso de Machala la relación entre transferencias por MET e ingresos permanentes propios de 2023 fue incluso levemente mayor que en 2013.

Gráfico 17: Transferencias por MET frente a ingresos propios permanentes de los municipios grandes



*El primer dato de Ambato corresponde a 2014

Fuente: MEF

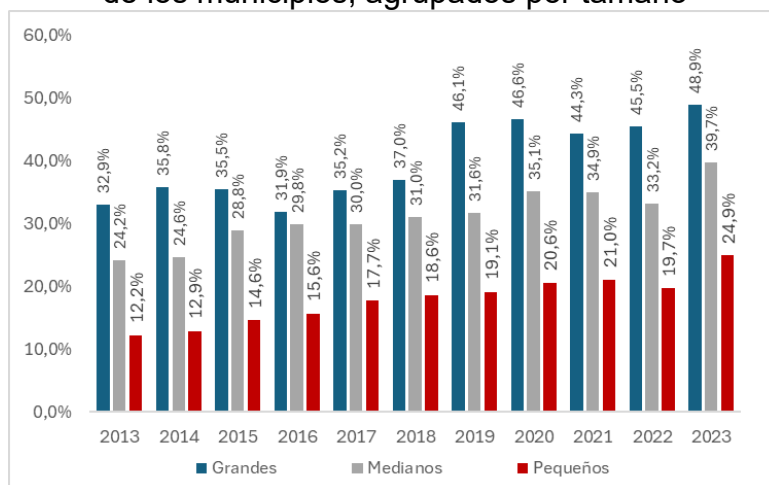
En Durán y Santo Domingo las transferencias por MET fueron casi iguales en monto a los ingresos propios generados en 2023, mientras que en los demás municipios grandes los ingresos propios permanentes fueron mayores que las transferencias, destacando el caso de Ambato, donde los ingresos propios más que duplicaron a las transferencias recibidas por concepto de Equidad Territorial.

Entre los municipios medianos los casos destacados (y opuestos entre sí) fueron los de Samborondón y Salitre. En el primero, los ingresos propios permanentes de 2023 superaron en más de cinco veces a las transferencias por MET, mientras que en el segundo las transferencias fueron seis veces y media mayores que los ingresos propios. Entre los municipios pequeños el caso más extremo es el de Eloy Alfaro, donde las transferencias por Equidad Territorial en 2023 fueron 26 veces mayores que los ingresos propios de ese municipio. En el otro extremo está Baños de Agua Santa, donde los ingresos propios fueron tres veces mayores que las transferencias por MET.

Un posible indicador para medir si los municipios están haciendo esfuerzos para generar ingresos propios permanentes es calcular el peso de esos ingresos en los ingresos totales de cada cantón. Como se ve en el Gráfico 18, los ingresos propios permanentes de los municipios pequeños (en promedio) representaron en 2023 apenas una cuarta parte de sus ingresos totales. Si bien ese porcentaje

es dos veces mayor que en 2013 (12,2%), aún refleja una insuficiente generación de ingresos propios recurrentes. Para el conjunto de los municipios medianos la tasa fue de 24,2% en 2013 y subió a 39,7% en 2023, lo que muestra que los ingresos propios permanentes ganaron participación dentro de los ingresos totales de esos municipios, pero siguen representando las dos quintas partes.

Gráfico 18: Peso de los ingresos propios permanentes en los ingresos totales de los municipios, agrupados por tamaño

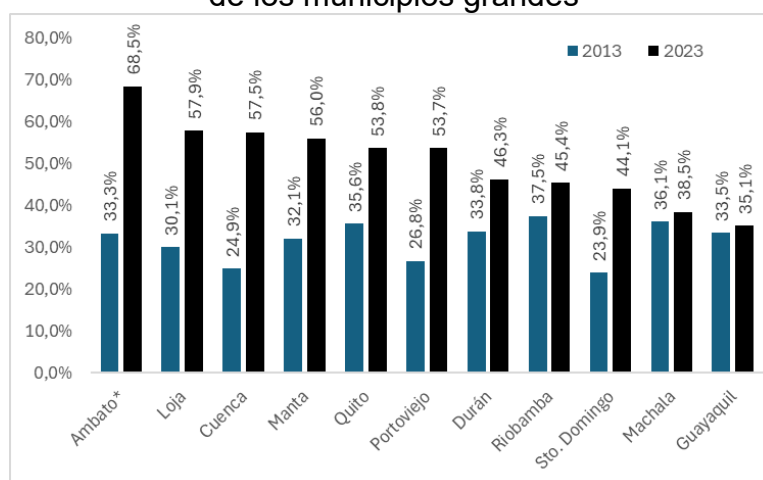


Fuente: MEF

En el caso de los municipios grandes, en 2023 los ingresos propios permanentes ya representaron casi la mitad de sus ingresos totales (en conjunto). Es decir, casi el doble que en los municipios pequeños y nueve puntos porcentuales más que en los medianos. Además, frente a 2013, se observa un aumento de 16 puntos porcentuales en la participación de los ingresos propios permanentes dentro de los ingresos totales de los municipios grandes.

No obstante, la situación, como en indicadores anteriores, no es homogénea entre los distintos cantones. Como se ve en el Gráfico 19, en Guayaquil y en Machala los ingresos propios permanentes (como se mencionó previamente, los generados por impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios y rentas de inversiones y multas) representaron en 2023 apenas algo más de una tercera parte de sus ingresos totales. Se trata, por tanto, de municipios altamente dependientes de otros ingresos “sobre la línea” (transferencias corrientes y de capital, ventas de activos no financieros o recuperación de inversiones) y que, en base a las cifras oficiales, no parecen hacer un mayor esfuerzo de recaudación. Además, frente a 2013 la mejora en su indicador no es significativa (alrededor de dos puntos porcentuales en cada caso). Por el contrario, en los casos de Portoviejo, Quito, Manta, Cuenca, Loja y sobre todo Ambato, los ingresos propios permanentes generados por cada municipio en 2023 representaron más de la mitad de sus ingresos totales. Además, las mejoras frente a 2013 son notorias, destacando el caso de Cuenca, donde el indicador aumentó en más de 30 puntos porcentuales.

Gráfico 19: Peso de los ingresos propios permanentes en los ingresos totales de los municipios grandes



*El primer dato de Ambato corresponde a 2014
Fuente: MEF

Entre los municipios medianos, la mejor relación entre ingresos propios permanentes e ingresos totales en 2023 se registró nuevamente en Samborombón, donde casi las cuatro quintas partes de los ingresos totales de 2023 (el 78,3%) provinieron de ingresos propios de carácter permanente. Ese indicador fue casi dos veces mayor que el registrado para el conjunto de los municipios medianos (39,7%, como se vio en el Gráfico 18). Por el contrario, en Salitre apenas el 10,5% de sus ingresos totales provinieron de sus ingresos propios permanentes, lo que refleja una enorme dependencia de ese municipio hacia otro tipo de ingresos, principalmente transferencias desde el PGE.

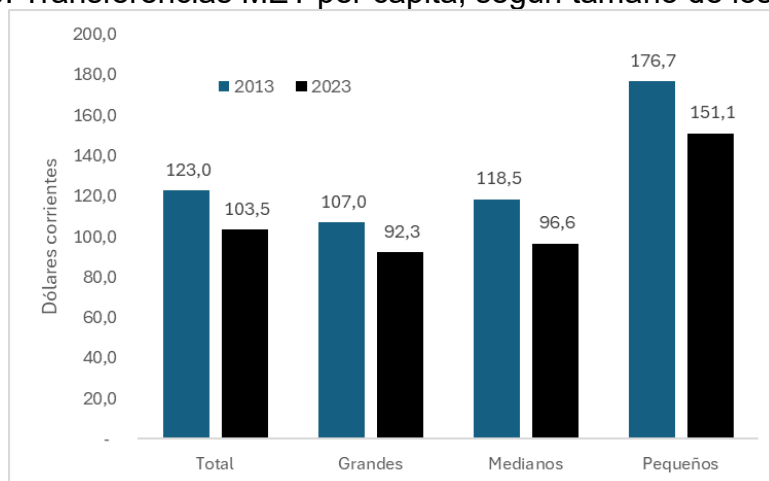
Aunque, como se vio, apenas una cuarta parte de los ingresos totales de los municipios pequeños (agrupados) proviene de los ingresos propios que esos municipios generan de manera permanente, detrás de ese promedio hay realidades muy diversas. En un extremo está Camilo Ponce Enríquez, donde el 64,6% de los ingresos totales de 2023 correspondió a ingresos propios recurrentes, es decir, un indicador no solo 2,5 veces mayor que el del conjunto de los municipios pequeños, sino también más alto que el promedio de los municipios medianos y grandes. En cambio, apenas el 2,6% de los ingresos totales que el municipio de Taisha recibió en 2023 correspondió a ingresos propios de carácter permanente, lo que pone a ese municipio en una situación de absoluta dependencia hacia otros ingresos, principalmente los giros que recibe desde el Presupuesto del Estado.

Conviene señalar, no obstante, que el caso de Taisha, si bien se muestra extremo, no es una única excepción entre los municipios pequeños, ya que en 17 de ellos la participación de los ingresos propios permanentes en sus ingresos totales fue menor a 10% en 2023 (Eloy Alfaro, 24 de Mayo, Pichincha, Loreto, Huambisa, Olmedo, Arajuno, Tiwintza, Logroño, Sozoranga, Yacuambi, Carlos

Julio Arosemena Tola, Santa Clara, Quilanga, Sucumbíos, Pablo Sexto y Taisha). Y en cinco municipios medianos esa relación estuvo por debajo del 20% (Tena, Pedro Carbo, Santa Ana, Shushufindi y el ya mencionado Salitre). Relaciones tan bajas entre ingresos propios permanentes e ingresos totales ponen de manifiesto, como se mencionó, un insuficiente esfuerzo recaudatorio (lo que en los cantones más pobres puede explicarse en parte por esa situación) y una alta dependencia hacia las transferencias procedentes del Presupuesto del Estado.

De hecho, no parece coincidencia que, como se verá más adelante, entre los cantones donde los ingresos propios permanentes son un porcentaje reducido de los ingresos totales estén algunos que reciben las mayores transferencias por Equidad Territorial en términos per cápita. Para calcular ese indicador se utilizaron los datos de población a nivel cantonal de los censos de población y vivienda de los años 2010 y 2022. Con esos datos se calculó la tasa de crecimiento promedio anual de la población de cada cantón entre ambos años para obtener un dato aproximado para 2013 y también para 2023 (es decir, se aplicó la misma tasa promedio anual al dato censal de 2022). A manera de referencia, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en 2022 la población de todos los cantones grandes sumó algo más de ocho millones y medio de personas; la de los cantones medianos, algo más de cinco millones y medio y la de los cantones pequeños un poco más de dos millones ochocientos mil personas (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024).

Gráfico 20: Transferencias MET per cápita, según tamaño de los municipios

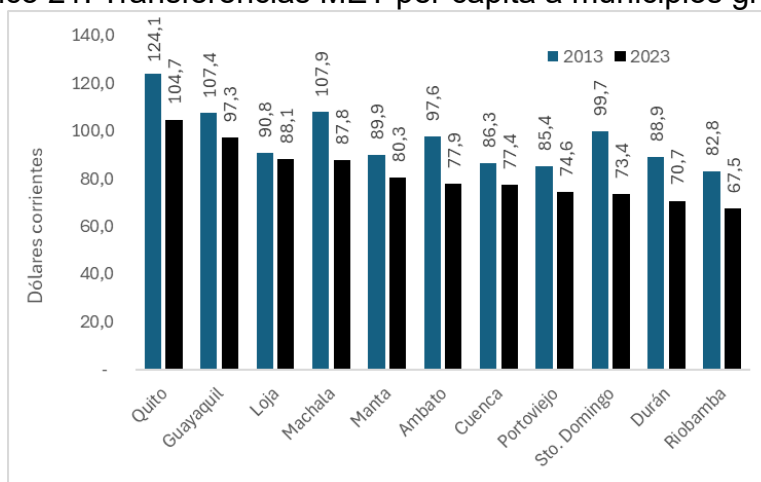


Fuente: MEF, INEC

Como se ve en el Gráfico 20, las transferencias promedio per cápita a los municipios grandes fueron menores que las que recibieron los municipios medianos y pequeños, tanto en 2013 como en 2023. El gráfico muestra que entre ambos años las transferencias por concepto de Equidad Territorial por habitante se redujeron a nivel nacional, pasando de \$123 a \$103,5 (considerando únicamente las transferencias a los municipios, no aquellas que llegaron a las prefecturas ni a las juntas parroquiales). No obstante, conviene recordar que esas transferencias dependen de los ingresos permanentes y no permanentes

que recibe el Gobierno Central y que en 2013 los precios del petróleo se mantenían en niveles históricamente altos, generando elevados ingresos no permanentes.

Gráfico 21: Transferencias MET per cápita a municipios grandes



Fuente: MEF, INEC

Entre los municipios grandes, los que reciben más transferencias por Equidad Territorial en términos per cápita son los dos más poblados del país: Quito y Guayaquil. Cabe recordar que entre los factores para calcular las transferencias están la población y la densidad poblacional de cada GAD. En el otro extremo se encuentran Durán y Riobamba. Si bien las transferencias per cápita que recibió Quito en 2023 fueron un 55% más altas que las que recibió Riobamba, esa diferencia fue mucho menor que la que se registra en los cantones medianos y, sobre todo, en los pequeños.

En promedio, las transferencias por concepto de Equidad Territorial en los cantones medianos fueron de \$96,6 por habitante en 2023. No obstante, detrás de ese promedio están los \$177,8 per cápita que recibió Shushufindi y los \$56,5 de Daule. Es decir, en términos por habitante, el primer cantón recibió 215% más transferencias por MET que el segundo.

En el caso de los municipios pequeños la dispersión es aún mayor. Si bien esos municipios, en conjunto, recibieron por concepto de transferencias MET \$151,1 por habitante en 2023, hay cantones como Rocafuerte, Pedro Moncayo o Jaramijó, que recibieron menos de \$100 per cápita, mientras que otros cantones, como Arajuno, Putumayo, Cuyabeno, Sozoranga, Carlos Julio Arosemena Tola, Santa Clara, Quilanga, Sucumbíos o Pablo Sexto recibieron más del doble que el promedio de todos los municipios de menos de 50.000 habitantes, es decir, más de \$300 por habitante. Como se ve, entre los municipios que recibieron altos montos (por habitante) de transferencias por concepto de Equidad Territorial están algunos de los que registran las relaciones más bajas entre ingresos propios permanentes e ingresos totales y son, por lo tanto, altamente dependientes de los giros que reciben desde el Presupuesto General del Estado.

Estructura de gastos de los municipios

El artículo 286 de la Constitución del Ecuador establece: “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes”. Como se ve, el artículo se refiere a **todos los niveles de gobierno**, por tanto, los principios de sostenibilidad, responsabilidad y transparencia, así como la obligación de cubrir los egresos permanentes con ingresos permanentes también aplican a los GAD.

Por su parte, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), en su artículo 7, establece que entre la información que deben difundir las instituciones que forman parte del sector público está la “información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2004). Cabe recordar que entre los objetivos de la LOTAIP está el de “permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social”.

En esta sección se describirá brevemente en qué gastan los GAD sus recursos, gran parte de los cuales, como se ha visto, proviene de las transferencias que reciben desde el Presupuesto General del Estado. Como en la sección anterior, en esta nos centraremos en los municipios, que son el grupo de GAD que recibe la mayor parte de las transferencias y, por tanto, en conjunto manejan un presupuesto mayor que el de las prefecturas o las juntas parroquiales.

La información presupuestaria de los municipios que será analizada corresponde, salvo que se indique otra cosa, al año 2023, es decir, el último año completo al momento de preparar este estudio. Las fuentes son los informes de rendición de cuentas que los municipios deben enviar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) o bien la información presupuestaria disponible en la sección de transparencia de la página web de cada municipio. Esa sección de transparencia debe incluir el detalle presupuestario que se establece en la LOTAIP.

Cabe mencionar que, si bien para una buena parte de los municipios fue posible encontrar la información buscada, en varios casos solo estaba disponible (en julio de 2024) la información presupuestaria anual hasta 2022 o en otros casos directamente no se encontró información. Esta última situación se dio, como se muestra en la siguiente tabla, entre los municipios pequeños, es decir, aquellos con una población menor a los 50.000 habitantes. Por el contrario, los municipios grandes (de más de 250.000 habitantes) y medianos (entre 50.000 y 250.000

habitantes) suelen cumplir, al menos en lo formal, con los requerimientos de información que exige la ley.

Tabla 1: Acceso a información presupuestaria por tamaño de municipios

Tamaño de municipios	Número de municipios	Con información presupuestaria	Sn información presupuestaria
Grandes	11	11	0
Medianos	59	59	0
Pequeños	151	128	23

Fuente: páginas web de cada municipio

Como se ve en la Tabla 1, que se basa en la información disponible en las páginas web de cada municipio, la mayoría de ellos presentan la información que exige la LOTAIP. Hay que mencionar, sin embargo, que en algunos municipios para los cuales sí es posible encontrar esa información, ésta no siempre está actualizada. Eso ocurre en algunos municipios medianos y también en algunos pequeños. Entre los grandes, únicamente en el caso de Riobamba no fue posible encontrar la información presupuestaria para todo 2023 (había datos hasta noviembre de ese año y luego un salto a la información de 2024). Algo similar ocurre, entre los medianos, en Azogues, donde está disponible la información para los primeros meses de 2024 pero no fue posible encontrar datos para años anteriores.

En el caso de los municipios pequeños, para 23 de los 151, es decir, para el 15%, no fue posible encontrar información presupuestaria actualizada. Esos municipios son San Lorenzo, Rocafuerte, Muisne, Jaramijó, San Miguel, Loreto, Taisha, Flavio Alfaro, Sigsig, Palestina, Isidro Ayora, Tiwintza, Putumayo, Cuyabeno, Logroño, Mocha, Yacuambi, Carlos Julio Arosemena Tola, Santa Clara, Pindal, Santiago, Oña e Isabela.

Como se mencionó previamente en este estudio, el COOTAD establece que al menos el 70% de las transferencias que los GAD reciben desde el PGE se debe destinar a gasto de inversión. A su vez, como se señaló al inicio de esta sección, la Constitución ordena que, en todos los niveles de gobierno, los egresos permanentes sean cubiertos con ingresos permanentes. Estos mandatos legales pueden llevar a una inexacta clasificación de los gastos de los municipios, ya que para no incurrir en incumplimientos normativos se podría subestimar el gasto corriente (a fin de que esté cubierto con ingresos permanentes) y a sobrestimar el gasto de inversión (a fin de que las transferencias que se reciben desde el PGE parezcan estar destinadas a ese tipo de gasto).

Los municipios que presentan información presupuestaria actualizada muestran efectivamente una composición de gastos según la cual la mayor parte del total se destina a egresos no permanentes. En un cálculo no del todo riguroso, ya que para la mayoría de los casos la información corresponde a 2023, pero para algunos a 2022, se observa que en el conjunto de los municipios que presentan

información presupuestaria, el gasto en inversión es 2,2 veces mayor que lo que se reporta como gasto corriente. No obstante, en un análisis más detallado de la composición del gasto de los municipios es posible encontrar partidas presupuestarias cuyo registro como gasto de inversión y no como gasto corriente es al menos discutible. Para hacer ese análisis nos basaremos en los presupuestos de los once municipios grandes (Guayaquil, Quito, Cuenca, Santo Domingo, Ambato, Portoviejo, Machala, Durán, Manta, Riobamba y Loja), que suelen presentar información desagregada y en los que, como se verá en la siguiente sección, la prestación de servicios como agua por tubería, alcantarillado y recolección de basura (que están a cargo de los gobiernos municipales) es, en promedio, mejor que en los municipios medianos y pequeños. En otras palabras, con mejores niveles de cobertura de ese tipo de servicios, se puede suponer que los municipios grandes tienen mayores gastos de inversión (o de mantenimiento de la infraestructura) que los medianos y pequeños. Por tanto, si en los municipios grandes se observa una clasificación posiblemente inexacta de los gastos entre corrientes y de inversión, es esperable que lo mismo ocurra en los medianos y en los pequeños.

Tabla 2: Composición del gasto de los municipios grandes en 2023

Municipio	Gasto corriente (\$ millones)	Gasto de inversión y capital (\$ millones)	Gasto total sobre la línea (\$ millones)	Participación gasto de inversión y capital
Quito	322,2	458,3	780,6	58,7%
Guayaquil	131,3	423,8	555,1	76,4%
Cuenca	30,0	114,8	144,8	79,3%
Manta	25,9	64,6	90,5	71,3%
Ambato	37,4	40,1	77,5	51,8%
Portoviejo	25,5	49,8	75,2	66,2%
Santo Domingo	15,3	59,3	74,7	79,5%
Riobamba	19,9	43,9	63,9	68,8%
Loja	28,0	31,5	59,5	53,0%
Machala	17,9	28,6	46,5	61,6%
Durán	10,8	31,3	42,1	74,4%
Total	664,2	1.346,1	2.010,3	67,0%

Fuente: Reportes presupuestarios de cada municipio

Como se ve en la Tabla 2, todos los municipios grandes del país reportaron en 2023 tener gastos de inversión y capital mayores que sus gastos corrientes. La participación es especialmente alta en Guayaquil, Cuenca y Santo Domingo, donde entre el 76% y el 80% del gasto total “sobre la línea” (es decir, excluyendo los egresos por amortización de la deuda pública y otros pasivos) corresponde a gasto de inversión. En cambio, en Quito, Ambato y Loja la participación es inferior al 60% (pero mayor al 50%). En un promedio ponderado para el conjunto de los municipios grandes el gasto de inversión representó en 2023 el 67% del gasto total sobre la línea.

El gasto de inversión tiene varios componentes. De acuerdo con el clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, los egresos de inversión son aquellos “destinados a la ejecución de programas que buscan mejorar las capacidades sociales y proyectos de obra pública cuyo devengo produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado. Comprende infraestructura física, bienes de uso público, productos intangibles patentados, erogaciones en personal, bienes y servicios, construcción de infraestructura y otros egresos asociados a la inversión” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022, pág. 52). Por su parte, los egresos de capital son aquellos destinados a “la adquisición de bienes de larga duración (propiedad planta y equipo), su devengo produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado, aumentando los activos y el monto de las inversiones financieras, incluye la concesión de transferencias sin contraprestación destinadas a la formación bruta de capital fijo”. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022, pág. 63).

Gráfico 22: Composición del gasto de inversión y capital de los municipios grandes (2023)



Fuente: Reportes presupuestarios de cada municipio
 *Para Riobamba se toman datos de 2022

El Gráfico 22 muestra la composición del gasto de inversión y capital para el conjunto de los once municipios grandes del país. Como se ve, el principal componente de ese tipo de gastos son las transferencias y donaciones de inversión, que “comprenden las subvenciones sin contraprestación o donaciones, destinadas a proyectos y programas de inversión” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022, pág. 61) y que pueden estar dirigidas tanto al sector público como al privado. Casi el 90% del total de las transferencias de inversión del conjunto de los municipios grandes en 2023 correspondieron a Quito (\$304,5 millones) y Guayaquil (\$128,5 millones). Al analizar el detalle de esas transferencias, se ve que en el caso de Quito el grueso corresponde a giros a empresas públicas (\$258,4 millones). En el caso de Guayaquil, si bien las transferencias a empresas públicas representan el 60% del total (con \$77,7

millones), aquellas destinadas al sector privado tienen también un peso importante: 36,5%. Respecto a las empresas públicas (en el caso de los municipios, las principales son las que se ocupan de la provisión de agua, electricidad y servicios de aseo), es importante señalar que éstas tienen su propio presupuesto y, por tanto, sus propios gastos en personal o adquisición de bienes y servicios.

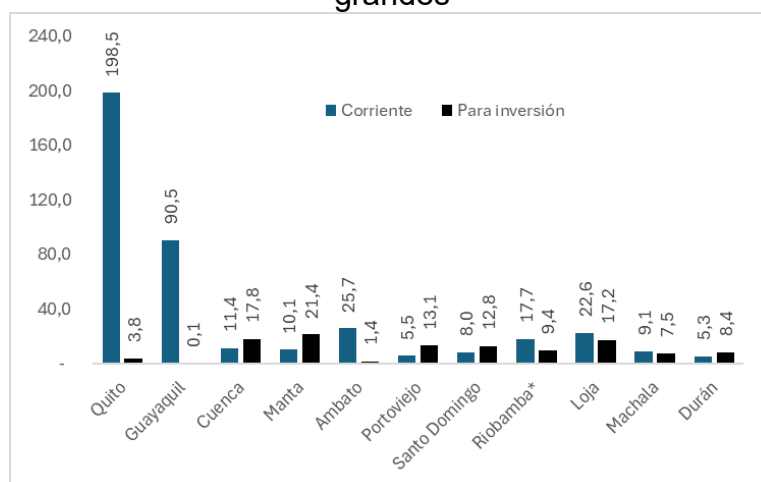
Quito y Guayaquil también abarcan casi la totalidad del gasto en inversiones financieras, con \$40 y \$45,8 millones, respectivamente. Estas son “egresos para inversiones en títulos-valores, acciones y participaciones de capital negociados en el mercado financiero y el otorgamiento de préstamos de corto, mediano y largo plazo” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022, pág. 64).

Las obras públicas ocupan el segundo lugar entre los componentes del gasto de inversión y capital del conjunto de los once municipios grandes y el gasto total de \$324,6 millones está distribuido de manera más homogénea entre los distintos cantones (obviamente, con gastos mayores en los cantones más grandes). El gasto en obras públicas –es decir, egresos para infraestructura, incluyendo reparaciones y adecuaciones estructurales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022)– representó en 2023 una cuarta parte (exactamente el 24,5%) del gasto total de inversión y capital de los once municipios grandes. No obstante, en nueve de los once municipios (las únicas excepciones fueron Quito y Guayaquil, donde, como se vio, una buena parte del gasto de inversión se destinó a transferencias y a inversiones financieras), la participación fue mayor, siendo Ambato, Cuenca y Portoviejo los cantones donde el gasto en infraestructura tuvo el mayor peso (con porcentajes por encima del 45%).

Detrás de las obras públicas aparecen los gastos por concepto de bienes y servicios para inversión y, luego de ellos, los gastos en personal para inversión. En conjunto, ambos representaron en 2023 el 29,3% del gasto total de inversión y capital de los municipios grandes. Nuevamente es necesario aclarar a qué se refiere cada uno de esos conceptos, para saber si todo lo que se registra como gastos de personal para inversión o bienes y servicios para inversión ha sido adecuadamente clasificado o si, por el contrario, en esas líneas se está incluyendo gastos que deberían registrarse como corrientes. Los primeros son “egresos por servicios personales en programas sociales o inversión en obra pública”, e incluyen remuneraciones básicas, complementarias, compensatorias, indemnizaciones y aportes patronales, entre otros conceptos. Mientras que los gastos en bienes y servicios para inversión son “egresos en adquisición de bienes y servicios necesarios para la ejecución de programas sociales o proyectos de obra pública” e incluyen, entre otros gastos, los correspondientes a servicios básicos, mantenimiento y reparación, traslados, viáticos, arriendos y contratación de estudios y servicios técnicos especializados.

Si bien para el conjunto de los once municipios grandes los gastos en personal para inversión y en bienes y servicios para inversión representan, como se mencionó, el 29,3% del gasto total de inversión y capital, hay cuatro cantones donde esa participación supera el 50%; estos son Durán, Manta, Loja y Riobamba. En Durán y Manta, y también en Cuenca, Santo Domingo y Portoviejo, como se ve en el Gráfico 23, el gasto en personal para inversión es incluso mayor que el gasto permanente en personal, situación que no se da en la mayoría de los municipios grandes y que podría estar reflejando una inadecuada clasificación del gasto.

Gráfico 23: Gastos en personal corriente y para inversión en municipios grandes



Fuente: Reportes presupuestarios de cada municipio

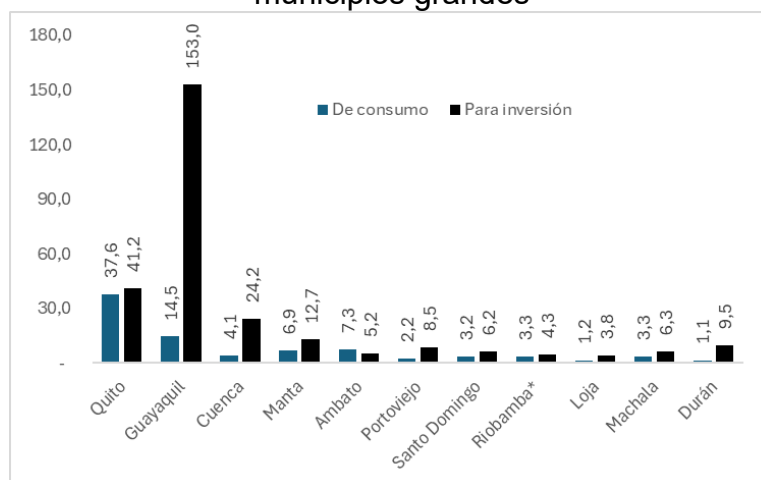
*Los datos de Riobamba corresponden a 2022

Por su parte, el Gráfico 24 muestra que en casi todos los municipios grandes (con la excepción de Ambato, donde el gasto conjunto en personal y bienes y servicios representa apenas el 16,4% del gasto total en inversión), el gasto en bienes y servicios para inversión es mayor que el de bienes y servicios corrientes (o de consumo). Como se mencionó previamente, las empresas públicas que reciben transferencias de capital desde los municipios tienen sus propios presupuestos que incluyen gastos en personal y en bienes y servicios, por lo que, los gastos de los gráficos 23 y 24 no corresponden a los servicios que están a cargo de las empresas municipales de electricidad, agua, aseo, etc.

En el caso de Guayaquil, el servicio de aseo (recolección, barrido, transporte y descarga de desechos sólidos no peligrosos) está a cargo de una empresa privada. Por concepto de “servicio de aseo” el Municipio de Guayaquil registró en 2023 un gasto de \$89,3 millones dentro de los bienes y servicios para inversión. Si, como se mencionó, los bienes y servicios para inversión son aquellos “necesarios para la ejecución de programas sociales o proyectos de obra pública”, cabe preguntarse si un servicio que se presta de manera permanente, como el de aseo, debe registrarse dentro del gasto de inversión o si se trata en realidad de un gasto corriente. Lo mismo con el “servicio de

vigilancia”, que también está dentro del gasto por bienes y servicios para inversión y que en 2023 significó un egreso de \$19,2 millones para el Municipio de Guayaquil.

Gráfico 24: Gastos en bienes y servicios de consumo y para inversión en municipios grandes



Fuente: Reportes presupuestarios de cada municipio

En Quito también hay gastos cuya inclusión dentro de los bienes y servicios para inversión es cuestionable. Por ejemplo, en “consultoría, asesoría e investigación” se gastaron en 2023 \$12 millones y entre “difusión, información y publicidad” y “eventos públicos promocionales” \$3,8 millones adicionales. En otros municipios también se encuentran gastos clasificados como bienes y servicios para inversión que parecerían ser en realidad bienes y servicios de consumo, es decir, corresponder al gasto corriente. Esa aparente sobrestimación del gasto de inversión, para cumplir con lo que establece la ley, plantea dudas sobre el uso de los recursos que llegan desde el Presupuesto del Estado a los GAD.

Indicadores de servicios públicos de los municipios

El artículo 264 de la Constitución, citado previamente en este estudio, detalla las competencias exclusivas que tienen los gobiernos municipales. Se mencionó la de “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal” (numeral 6) y la de “preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines” (numeral 8), porque ambas están atadas a transferencias desde el PGE hacia los municipios. El mismo artículo también señala como tarea de los gobiernos municipales la de “prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley” (numeral 4). Aunque hay otras competencias que tienen que ver con la inversión física que deberían llevar a cabo los municipios – “planificar, construir y mantener la vialidad urbana” (numeral 3) o “planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley” (numeral 7)—, es difícil acceder a un catastro actualizado de ese tipo de obras de infraestructura a nivel cantonal. Por el contrario, en lo que se refiere a los servicios de agua potable, alcantarillado y manejo de residuos sólidos, el Censo de Población y Vivienda que se llevó a cabo en 2022 brinda información reciente para todos los cantones del país, incluyendo los más pequeños.

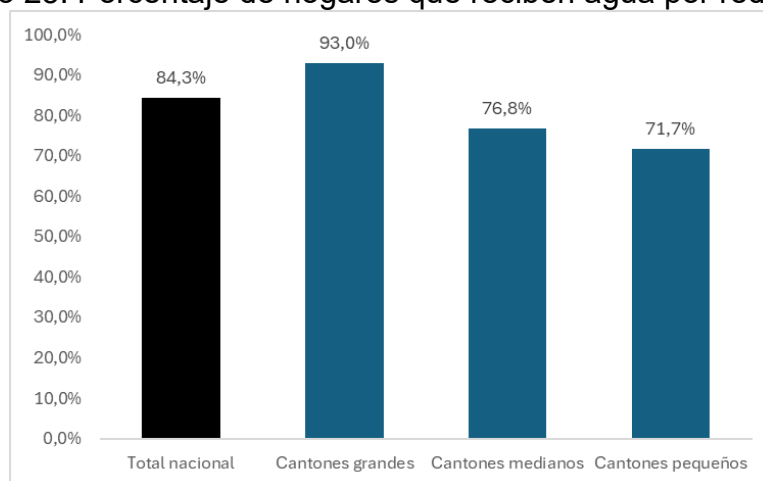
En el cuestionario que se utilizó en el censo había una sección dedicada a recabar características de las viviendas. Entre las preguntas que formaban parte de esa sección había tres que resultan relevantes para este estudio:

- ¿De dónde proviene principalmente el agua que recibe la vivienda? Las alternativas de respuesta eran: i) de la red pública; ii) de pozo; iii) de río, vertiente, acequia o canal; iv) de carro repartidor; v) otro (agua lluvia / albarrada)
- El servicio higiénico o escusado de la vivienda es: i) conectado a la red pública de alcantarillado; ii) conectado a pozo séptico; iii) conectado a pozo ciego; iv) con descarga directa al mar, río, lago o quebrada; v) letina; vi) no tiene
- Principalmente, ¿cómo elimina la basura de la vivienda?: i) por carro recolector; ii) la arrojan en terreno baldío o quebrada; iii) la queman; iv) la entierran; v) la arrojan al río, acequia o canal; vi) de otra forma.

Las respuestas a esas preguntas permiten tener una idea clara sobre la prestación de esos servicios básicos en los distintos cantones del país. A continuación se presentan los principales resultados.

Como se hizo previamente, para este análisis se presentan los resultados promedio de cada indicador para todos los municipios del país y también se presenta la situación conjunta de los once cantones grandes (de al menos 250.000 habitantes), los 59 cantones medianos (entre 50.000 y 250.000 habitantes) y los 151 cantones pequeños (hasta 50.000 habitantes) para ese mismo indicador. Cabe mencionar que los indicadores de servicios básicos que se analizan en esta sección se presentan como porcentaje del total de hogares, ya que las preguntas detalladas previamente se hicieron a nivel de hogar. El total de hogares en los 221 cantones del país, según el Censo de Población y Vivienda que se llevó a cabo en 2022, es de casi 5.050.000 (cinco millones y cincuenta mil hogares), algunos de ellos unipersonales.

Gráfico 25: Porcentaje de hogares que reciben agua por red pública



Fuente: INEC

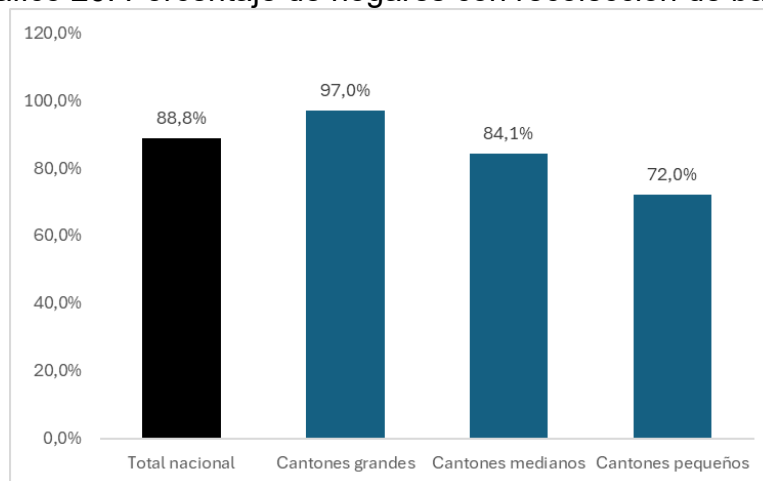
Como se ve en el Gráfico 25, en lo que respecta al porcentaje de hogares con acceso a agua a través de la red pública, el indicador a nivel de todos los cantones del país es de 84,3%. No obstante, ese resultado está fuertemente influenciado por lo que ocurre en los cantones grandes, que en conjunto tienen 2.600.000 hogares, el 93% de los cuales recibe agua principalmente de la red pública. Ese porcentaje es considerablemente más alto que el que se observa en el conjunto de los cantones medianos (76,8%) y 21 puntos porcentuales mayor que el resultado de los cantones pequeños (71,7%), lo que da cuenta de una situación bastante heterogénea entre los distintos municipios del país.

Pero, al interior de los conjuntos de cantones, agrupados según su tamaño, también se ven diferencias importantes. Entre los cantones grandes, Quito es el que presenta el mayor porcentaje de hogares que reciben agua a través de la red pública (98,9%), mientras que Durán tiene una tasa 40 puntos más baja (58%). En general, entre los cantones grandes, los de la Sierra (Quito, Cuenca,

Ambato, Riobamba y Loja), muestran una cobertura de acceso a agua por red pública mayor que los de la Costa (Guayaquil, Santo Domingo, Portoviejo, Machala, Durán y Manta): el promedio simple (no ponderado por número de viviendas) de los primeros es de 96,6% y el de los segundos de 81,3%.

Entre los cantones medianos la dispersión es incluso mayor: en Rumiñahui (Pichincha) el porcentaje de hogares que reciben agua de la red pública es de 99,1%, mientras que en Valencia (Los Ríos) es de apenas 29,7%. Y algo similar ocurre en los cantones pequeños, con una tasa máxima de 98,6% en Cevallos (Tungurahua) y una mínima de 20,9% en Taisha (Morona Santiago). Si bien junto con Cevallos hay algunos cantones pequeños con altas coberturas de acceso a agua por red pública (mayores al 90%), el promedio, como se vio en el gráfico, es menor que en los cantones grandes y medianos.

Gráfico 26: Porcentaje de hogares con recolección de basura



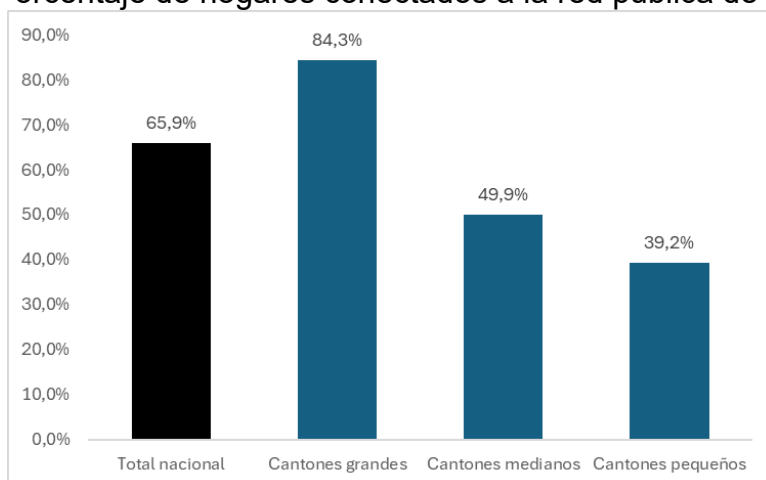
Fuente: INEC

Lo mismo ocurre al analizar el servicio de recolección de basura. En el conjunto de los cantones grandes la cobertura de ese servicio alcanza el 97%, con porcentajes no muy disímiles entre ellos (con un máximo de 99,1% en Manta y un mínimo de 88,7% en Riobamba), mientras que en los cantones medianos el promedio baja a 84,1% y en los pequeños a 72%. Entre los cantones medianos, si bien el promedio general es alto, varios muestran tasas de cobertura de recolección de basura menor al 70% de los hogares e incluso en Salitre (Guayas) solo una tercera parte de las viviendas eliminan su basura a través de ese servicio. En los cantones pequeños las tasas de cobertura son menores al 60% en varios casos y la más baja (12,9%) se registra nuevamente en Taisha.

A diferencia de los servicios de agua potable o alcantarillado, que exigen una inversión más fuerte, el de recolección de basura implica, en principio, un gasto menor. De hecho, como se vio previamente, municipios como el de Guayaquil han asignado ese servicio a una empresa privada (si bien la clasificación del pago a esa empresa como un gasto de inversión es cuestionable). Por tanto,

bajas tasas de cobertura de ese servicio implican, también en principio, una gestión ineficiente de los recursos que administran los gobiernos municipales.

Gráfico 27: Porcentaje de hogares conectados a la red pública de alcantarillado



Fuente: INEC

Finalmente, entre las competencias analizadas, la que presenta las menores tasas de cobertura es la de alcantarillado. En el conjunto de los cantones grandes el 84,3% de los hogares está conectado a una red pública de alcantarillado, pero acá nuevamente (como en el servicio de agua por red pública) se ven tasas muy heterogéneas entre cantones: en Quito el 95% de los hogares está conectado a la red pública de alcantarillado, mientras que en Durán la tasa baja a 36,9%. También en Santo Domingo y Portoviejo la tasa es menor al 80%,

En los cantones medianos, detrás del promedio general de 49,9% (ya de por sí bajo), se encuentran tasas menores al 20% en municipios como Quinindé (Esmeraldas), El Carmen (Manabí) o El Empalme (Guayas). Solo en Rumiñahui la tasa es mayor al 90%.

Finalmente, el promedio de cobertura de alcantarillado en los cantones pequeños es de apenas 39,2% y en municipios como Muisne, Rioverde (ambos en Esmeraldas) o, nuevamente, Taisha, es incluso inferior al 10%. Entre los municipios pequeños, el que presenta la mayor tasa de cobertura de servicio de alcantarillado es Baños de Agua Santa (Tungurahua), con 87,8%.

Conclusiones

Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), como se ha visto a lo largo del presente estudio, se muestran muy dependientes hacia las transferencias que reciben desde el Presupuesto General del Estado (PGE), principalmente aquellas por concepto de Equidad Territorial. Si bien esa dependencia hacia las transferencias desde el Gobierno Central es especialmente notoria a nivel de prefecturas y juntas parroquiales, también lo es en los municipios, sobre todo en los más pequeños.

Al ser las que generan la mayor parte de los ingresos totales de los GAD, las transferencias desde el PGE también son las que explican en mayor medida la situación financiera relativamente holgada que los gobiernos seccionales, en conjunto, tienen frente a otras instancias del Sector Público no Financiero, especialmente el propio PGE, que a lo largo del período de análisis del presente estudio ha registrado abultados déficits fiscales. Por su parte, el resultado promedio de los GAD, como se vio en la introducción, fue levemente superavitario, es decir, los ingresos (generados principalmente por las transferencias corrientes y de capital que reciben los gobiernos seccionales) superaron a sus gastos.

Esa dependencia de los GAD hacia las transferencias desde el Presupuesto del Estado se explica en gran medida por una insuficiente generación de ingresos propios. Los ingresos por concepto de impuestos, tasas y contribuciones, ventas de bienes y servicios o rentas de inversiones y multas, es decir, aquellos que llegan a los GAD de manera recurrente y más o menos previsible, son mucho menores que los recursos que reciben desde el Presupuesto del Estado, no solo en las prefecturas y en las juntas parroquiales, sino también en gran parte de los municipios del país. Esto parece reflejar un insuficiente esfuerzo recaudatorio por parte de los gobiernos seccionales, que, al igual que las demás instancias del sector público, están obligados a manejar sus finanzas de manera responsable y sostenible y a cubrir sus gastos permanentes con ingresos igualmente permanentes. Ese insuficiente esfuerzo recaudatorio parece tener lugar incluso en algunos municipios grandes, cuyos ingresos permanentes representan un porcentaje relativamente bajo de sus ingresos totales y son, a su vez, mucho menores que los recursos que esos mismos municipios reciben desde el PGE.

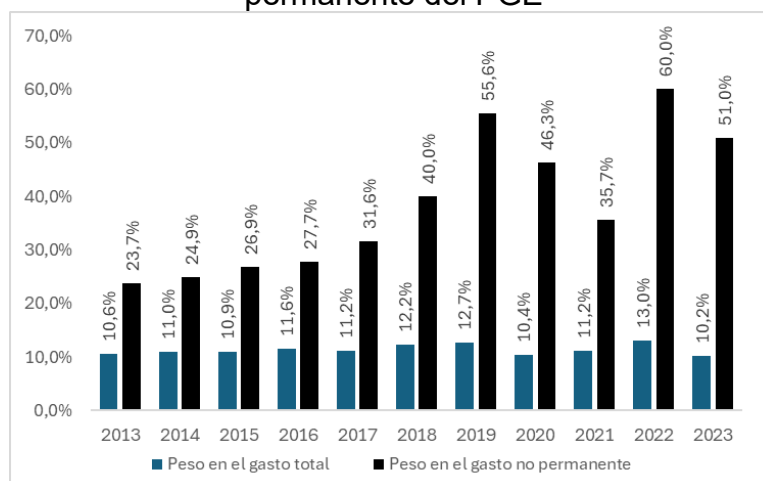
Al respecto, la revisión que se ha hecho a la composición de los gastos de los municipios (que deben destinar al menos un 70% de los recursos que reciben por concepto de Equidad Territorial a gasto de inversión) ha levantado algunas dudas sobre el modo en que se están clasificando los egresos. Es decir, para cumplir con la regla constitucional que obliga a todos los niveles de gobierno a financiar sus egresos permanentes con ingresos permanentes y también la

disposición legal que los obliga a destinar la mayor parte de los recursos que reciben por las transferencias de Equidad Territorial a gasto de inversión, los municipios podrían estar clasificando como gastos de inversión a egresos que realmente son corrientes o permanentes, tergiversando así el propósito de las transferencias.

Adicionalmente, la calidad del gasto de los municipios, especialmente los medianos y pequeños, pero también algunos grandes, se ve cuestionada al revisar la cobertura de los servicios básicos que, según la Constitución, están a cargo de los gobiernos municipales, como la provisión de agua potable, el servicio de alcantarillado y la recolección de basura. Muchos municipios, de acuerdo con los datos del último censo de población y vivienda, registran deficientes niveles de cobertura de esos servicios, cuya prestación debería constituir una prioridad para los gobiernos municipales, más aún si se considera que son fundamentales para una adecuada calidad de vida de sus habitantes.

Estos cuestionamientos a la calidad del gasto de los GAD en general y de los municipios en particular, así como el aparente desinterés de algunos de ellos en elevar sus ingresos propios permanentes, tienen incluso más relevancia en un contexto como el actual, en que el Gobierno Central ha venido haciendo esfuerzos por reducir el desequilibrio entre sus ingresos y sus gastos (por ejemplo, a través del incremento en la tasa del IVA o la reducción de los subsidios a los combustibles) y, a la vez, hallar recursos para financiar un gasto que en los últimos años se ha vuelto prioritario: la lucha contra la inseguridad y el crimen organizado. En ese contexto, es relevante conocer el peso que las transferencias a los GAD tienen en los gastos totales del PGE.

Gráfico 28: Peso de las transferencias por MET en el gasto total y no permanente del PGE



Fuente: MEF

Como se ve en el Gráfico 28, a lo largo del período de análisis del presente estudio las transferencias por concepto de Equidad Territorial a los GAD han representado, en promedio, el 11,4% del gasto total del Presupuesto General del

Estado, con años en los que esa participación ha rondado incluso el 13%. Cabe recordar que los gastos atados a las tareas fundamentales del Estado (salud, educación, seguridad, justicia y relaciones exteriores) recaen justamente sobre el Gobierno Central. El mismo gráfico permite ver que las transferencias por MET a los gobiernos seccionales tienen un peso muy elevado en los gastos no permanentes del Presupuesto del Estado, habiendo alcanzado el 60% en 2022 y niveles en torno al 50% en 2019, 2020 y 2023. El gasto de inversión ha sido en los últimos años la principal variable de ajuste de las cuentas del Gobierno Central, especialmente el gasto en “activos no financieros”, es decir, principalmente en infraestructura (pero en ese mismo concepto podrían clasificarse las inversiones en equipos de defensa), que en los últimos años se encuentra en niveles mínimos. Las transferencias a los GAD, si bien con algunas oscilaciones derivadas de los aumentos y caídas en los ingresos permanentes y no permanentes del PGE, se han mantenido relativamente estables.

Ante esa situación, y tras el análisis a las finanzas de los GAD presentado a lo largo de este estudio, creemos oportuno plantear el debate sobre si es conveniente mantener las transferencias por concepto de Equidad Territorial (las otras transferencias desde el PGE a los GAD están atadas principalmente a algunas competencias que estos han asumido) en los niveles actuales o si el ajuste fiscal debe recaer también en los gobiernos seccionales, obviamente sin generar una situación financiera inviable a los GAD más pequeños y pobres, cuya capacidad de generar recursos propios es más limitada. Cabe recordar, como se detalló previamente, que la Constitución establece que los porcentajes de los ingresos permanentes y no permanentes del Gobierno Central que se deben transferir a los GAD son menores que los que finalmente se fijaron en el COOTAD. Esta discusión, que consideramos necesaria, debe complementarse con una evaluación permanente de la calidad del gasto de los GAD, especialmente los municipios, a fin de que los recursos que reciben sean utilizados en la manera en que manda la ley, lo que permitirá mejorar la cobertura de los servicios básicos que están a su cargo.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Montecristi.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Quito.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Censos de población y vivienda*. Obtenido de Sitio web del INEC:
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Clasificador Presupuestario*. Obtenido de Sitio web del MEF: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/09/Clasificador-Presupuestario-al-01_sept_2022-vf-1.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Anexo Preasignados Proforma 2024*. Obtenido de Sitio web del MEF: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/Anexo-5.-Preasignados.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Estadística Nueva Metodología 2013 – 2024*. Obtenido de Sitio web del MEF:
<https://www.finanzas.gob.ec/estadistica-nueva-metodologia-2013-2022/>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Guía de Compilación de las Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Obtenido de Sitio web del MEF:
https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/05/1.-Gui%C8%81a-de-compile%C8%81n-de-estadisticas-fiscales-Ecuador_Publicacio%C8%81n.pdf

Registro Oficial. (2012). *Registro Oficial N° 712*. Quito.



El presente documento se elaboró bajo la supervisión de la Corporación Participación Ciudadana Ecuador, organización con finalidad social y sin fines de lucro en el marco del Proyecto Fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos relacionados a la inclusión, participación ciudadana y transparencia.

Con el apoyo de:

