



**Notas sobre DESCENTRALIZACIÓN:
Avances y perspectivas Ecuador**

Karina Elizabeth García Reyes
Idania Coello Caballero

Notas sobre DESCENTRALIZACIÓN: Avances y perspectivas Ecuador

**Karina Elizabeth García Reyes
Idania Coello Caballero**

**Notas sobre DESCENTRALIZACIÓN:
Avances y perspectivas Ecuador**

Título original: Notas sobre DESCENTRALIZACIÓN:
Avances y perspectivas Ecuador

Primera edición: noviembre 2020

© 2020, Karina Elizabeth García Reyes
Idania Coello Caballero
Publicado por acuerdo con los autores.
© 2020, Editorial Grupo Compás
Guayaquil-Ecuador

Grupo Compás apoya la protección del copyright, cada uno de sus textos han sido sometido a un proceso de evaluación por pares externos con base en la normativa del editorial.

El copyright estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Quedan rigurosamente prohibidas, bajo las sanciones en las leyes, la producción o almacenamiento total o parcial de la presente publicación, incluyendo el diseño de la portada, así como la transmisión de la misma por cualquiera de sus medios, tanto si es electrónico, como químico, mecánico, óptico, de grabación o bien de fotocopia, sin la autorización de los titulares del copyright.

Editado en Guayaquil - Ecuador

ISBN: 978-9942-33-344-5

Cita.

García. K, Coello. I, (2020) Notas sobre DESCENTRALIZACIÓN: Avances y perspectivas Ecuador, Editorial Grupo Compás, Guayaquil Ecuador, 158 pag

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	6
ASPECTOS GENERALES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	6
1.1 Definiciones de descentralización.....	6
1.2 Formas de intervención y estrategias para mejorar el desempeño del sector público. La descentralización fiscal.....	10
1.3 Concepto y objetivos de la descentralización fiscal	16
1.4 Ventajas de la descentralización fiscal y criterios en contra de la misma. 19	
1.5 Aspectos macroeconómicos de la descentralización.	25
1.6 Factores que han promovido los procesos de descentralización en las dos últimas décadas	30
CAPÍTULO II	34
ORDENAMIENTO TERRITORIAL, INSTITUCIONES Y COMPETENCIAS	34
2.1 Ordenamiento territorial.....	34
2.2 Característica del Ordenamiento Territorial	36
2.3 Las Instituciones y sus competencias.....	42
2.4 Importancia del Ordenamiento Territorial	48
2.5 Ordenamiento territorial y planificación	51
2.6 Instrumentos de ordenamiento territorial.....	52
CAPÍTULO III	60
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	60
1. Funciones económicas del sector público	60
3.1.1. Función de asignación de recursos	60
3.1.2. Función de distribución.....	68
a. Bienes preferentes	70
b. Función de estabilización	72
3.1.....	73
3.2. Movilidad y descentralización. El modelo de Tiebout.....	73
3.3. Problemas relativos a las externalidades interjurisdiccionales.	78
3.4. Organizaciones Sociales y entidades territoriales frente a la descentralización.....	80
3.4.1. Organizaciones Sociales.....	80

3.4.2.	Entidades territoriales	82
3.5.	Las relaciones entre el estado y las comunidades autónomas.....	83
CAPÍTULO IV.....		86
DESCENTRALIZACIÓN Y LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO		86
4.1	Aspectos generales sobre el financiamiento de los gobiernos subnacionales.	86
4.2	Criterios para asignar las responsabilidades tributarias.	89
4.3	Distribución de las atribuciones tributarias.....	93
4.3.1	Impuesto sobre la renta o ingreso personal.....	93
4.3.2	Impuesto sobre las utilidades de las empresas o sobre el ingreso corporativo.	96
4.3.3	Impuestos sobre las nóminas.....	97
4.3.4	Impuestos sobre la riqueza.....	98
4.3.5	Impuesto sobre el patrimonio.	99
4.3.6	Impuestos sobre bienes inmuebles.....	102
4.3.7	Impuestos sobre transmisiones patrimoniales lucrativas (herencias y donaciones).	104
4.3.8	Impuestos a las importaciones y exportaciones.	106
4.3.9	Impuestos sobre los recursos naturales.	106
4.3.10	Impuestos generales sobre el volumen de ventas.....	107
4.3.11	Impuestos selectivos.....	111
4.3.12	Tasas y contribuciones especiales.	113
4.4	Algunos problemas de la asignación de impuestos y la estabilidad macroeconómica.	114
4.5	Las transferencias.....	118
4.5.1	Importancia y clasificación de las transferencias.....	118
4.5.2	Diferencias fiscales entre regiones y algunos conceptos básicos.	121
4.5.3	Capacidad Fiscal	122
4.5.4	Esfuerzo fiscal.	124
4.5.5	Nivel de servicios públicos.....	125
4.5.6	Necesidad fiscal.	126
4.5.7	Usos de las transferencias.....	127
4.5.8	La correspondencia imperfecta y las transferencias compensadas...	127
4.5.9	La equidad horizontal y las transferencias incondicionales.	129
4.5.10	Niveles iguales de provisión	132
4.5.11	Efectos de las trasferencias.....	133
4.5.12	Filtraciones.....	134

4.5.13 Otros efectos.....	136
CAPÍTULO V	137
LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: AVANCES Y PERSPECTIVAS	137
5.1 Antecedentes	137
5.2 Del Estado Centralizado a la descentralización	139
5.2.1 Desafíos de la Descentralización 2016-2017	145
5.3 Aspectos Normativos: Organización, Planificación y Ordenamiento Territorial	146
5.3.1 Organización Territorial	146
5.3.2 De la planificación del desarrollo	147
5.3.3 Ordenamiento territorial	149
5.3.3.1 Definición y objeto	149
5.3.3.2 Alcance del componente de ordenamiento territorial.	150
5.4 La autonomía local: Los gobiernos subnacionales y sus competencias.	151
5.5 La participación ciudadana en los procesos de descentralización.....	155
5.6 Obstáculos al Proceso de descentralización	161
5.7 Estrategias locales y Políticas Nacionales	164
Bibliografía	169

INTRODUCCIÓN

“La reforma descentralista debe invitar a la reformulación más participativa y equitativa de la democracia. Esto implica una redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, pues la legitimidad del sistema político depende en gran medida de la equidad, eficacia y eficiencia del Estado. Por ello es importante.” RAÚL LEIS

Los estudios sobre la descentralización del Estado presentados en esta obra permiten dilucidar la importancia que tiene la participación activa de la sociedad civil y de los gobiernos seccionales en el *¿qué hacer?* para lograr su propio desarrollo, es necesario que exista un compromiso de los pueblos, comunidades y de los actores políticos y sociales en el cambio de paradigma, es decir, hoy en día se convierte en prioridad la deslegitimización de la costumbre de mantener “los brazos cruzados” en espera de la actuación única y benevolente del Estado central, que dictamine todas las decisiones y las políticas económicas y sociales que benefician o afectan a la población como un todo.

Por lo tanto, surge la necesidad de incorporar las realidades territoriales al proceso de toma de decisiones, lo cual se logra a través de la transferencia de funciones, responsabilidades, entre otras competencias de un gobierno central a los diferentes gobiernos locales, cambiando la actuación de los mismos de ejecutores a tomadores de decisiones y hacedores de política pública, por tanto, responsables de la eficiencia, eficacia y efectividad con la que se cumplan las metas sociales y económicas básicas trazados por una población.

El proceso de transferencia no solo en la toma de decisiones sino de responsabilidades a los gobiernos seccionales o subnacionales, contribuye a generar un mayor beneficio. No obstante, es importante tomar en consideración que esta transferencia no implica que la sociedad debe tomar una actitud pasiva ante las decisiones de los gobiernos seccionales, sino que debe existir la participación coordinada de los habitantes de cada territorio quienes poseen consciencia crítica de su propia realidad y de lo que esperan de sus líderes políticos, en todos los niveles, de ahí que su incorporación en el proceso de toma de decisiones y control de las actuaciones de los líderes políticos debe propender a la obtención de un mayor beneficio colectivo.

Con este libro se busca dar a conocer el marco conceptual de la descentralización, las categorías inmersas dentro de la descentralización, sus fuentes de financiamiento y finalmente, se explora brevemente como caso de estudio el marco jurídico creado en el Ecuador para la consecución de la tan ansiada descentralización.

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

1.1 Definiciones de descentralización

La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. (Ojeda L. , 2000)

Para hablar de descentralización y su mejor comprensión, es importante definir el significado de un Estado centralizado. Un Estado centralizado es aquel en el cual el poder es legalmente dado a un gobierno central y los gobiernos locales actúan como agentes, sin tener poder de decisión. Con la descentralización, se otorga un mayor poder a los gobiernos locales, que empiezan a tomar decisiones propias sobre sus competencias. (Herrera, s.f.)

Rondinelli, Nellis y Cheema citado por (Mardones, 2008) definen descentralización como "la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos desde el gobierno central y dependiendo del organismo receptor de esta transferencia, existirían cuatro tipos principales de descentralización, a saber: desconcentración, delegación, devolución y privatización".

- La desconcentración se refiere a la transferencia de autoridad administrativa o responsabilidades dentro de los ministerios y agencias del gobierno central, lo que incluye sus oficinas instaladas al nivel territorial.
- La delegación corresponde a la transferencia de las responsabilidades de gestión sobre funciones específicamente definidas hacia organismos que están fuera de la estructura burocrática regular, o sólo indirectamente controlados por el

gobierno central. Estos organismos tienen mínimos grados de discreción para llevar adelante estas tareas mientras la responsabilidad última sigue siendo del gobierno central; esto incluye empresas públicas o de propiedad mixta, organismos públicos autónomos (ejemplo, universidades públicas), u otras corporaciones públicas.

- La devolución es definida como la creación o el fortalecimiento financiero o legal de unidades subnacionales de gobierno, cuyas actividades están sustancialmente fuera del control directo del gobierno central, y que cuentan con atribuciones reservadas y la autoridad estatutaria para generar ingresos y decidir sus gastos.
- La privatización corresponde a la transferencia de funciones hacia organizaciones voluntarias o empresas privadas.



Figura No. 1 Descentralización

La descentralización no es un proceso neutro, es un proceso eminentemente político, que busca mejorar en el territorio la esperanza y calidad de vida de la población; establecer un régimen económico productivo popular, solidario y sostenible; fomentar la participación y control social; asegurar a la población el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo; proteger la diversidad cultural; y, sobre todo, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que

integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión que coadyuven a la unidad del Estado (Consejo Nacional de Competencias, 2012).

Para el diccionario de la (Real Academia Española, s.f.) la palabra descentralización significa "acción y efecto de descentralizar" y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".

Por su parte, Serra Rojas citado por (Herrera, s.f.) explica que "descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control".

Gabino Fraga citado por (Herrera, s.f.) define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía".

La Descentralización constituye un concepto que engloba distintos elementos como proyectos, expectativas, determinados anhelos, al igual que incorpora ciertos descontentos y en muchos casos saltaban a la luz reclamos respecto a temas que no fueron resueltos (reclamos, por parte de las poblaciones que se ubican en una posición de desventaja, comparado con un centro de tipo totalizador (Alva, 2009, pág. 1).

La Descentralización para el Dr. Borja Cevallos citado por (Vergara, 2011), es, "en política, la acción y efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del Estado" (pág. 29).

La descentralización es la transferencia de competencias desde el nivel central del gobierno hacia otros niveles subnacionales.

También es entendida como la transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos. Cuando hablamos de descentralización hablamos de la transferencia de poder en sus diferentes manifestaciones: en la gestión de potestades públicas, en la gestión del poder político o en la gestión de los recursos estatales (Vergara, 2011, pág. 30).

La descentralización, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación. Descentralización para el derecho administrativo, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos o por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio, propios y responsables de una actividad específica de interés público.

Entendemos a la descentralización como un proceso y una política de Estado, de naturaleza sociopolítica, cultural, administrativa, económica y técnica, que busca la transferencia del poder público hacia las bases provinciales y locales, de manera de construir un país más justo y sólido desde perspectivas sociales y territoriales.

Carlos Rodríguez citado por (Vergara, 2011, pág. 29), para quien la Descentralización, es un proceso social, cultural y políticamente concertado, destinado a lograr la equidad del bienestar físico y social de la población, mediante una consciente y eficaz distribución y redistribución de poder y de recursos entre los diversos órganos del Estado y la comunidad a fin de liberar, fortalecer y potenciar las capacidades de ésta y su participación, como condición indispensable para perfeccionar la democracia en el marco de la unidad estructural del Estado.

1.2 Formas de intervención y estrategias para mejorar el desempeño del sector público. La descentralización fiscal

El debate sobre el sector público en los últimos años, se ha centrado con frecuencia en las formas en que los gobiernos deben intervenir en la economía. En realidad, existen múltiples alternativas de intervención estatal.

Si por ejemplo existe una deficiencia del mercado, como es el caso del monopolio, el gobierno puede responder a esto de diversas maneras. Puede ignorar el problema, puede crear una firma pública competidora, puede otorgar a la firma pública el monopolio, puede adoptar regulaciones y normas fiscales que faciliten la competencia, o puede regular el monopolio. Es decir que no hay una única forma de intervención estatal en el problema.

Lo mismo ocurre en el caso de las externalidades, los gobiernos pueden resolver el problema mediante impuestos y subsidios (estableciendo impuestos a la contaminación, otorgando subsidios para la reconversión), mediante regulaciones (prohibiendo determinadas actividades), y también en el marco del sistema legal permitiendo por ejemplo que los perjudicados impongan sus demandas.

En el caso de la provisión de bienes públicos también existen alternativas pues el gobierno puede optar por producirlos o por pagar para que el sector privado lo haga, pero también puede utilizar las modalidades de gasto público indirecto. Es decir que el bien público en este sentido puede ser producido privada o públicamente, puede ser provisto por el sector privado (gasto públicamente indirecto) y puede decidir no producirlo y dejarlo en manos del sector privado.

En los últimos años se han planteado mucho la idea de que el estado intervenga más a través de normas y regulaciones y cada vez menos de manera directa en la producción y circulación de

bienes y servicios, esto ha llevado a múltiples procesos de privatización, que, hasta la fecha, en el caso de los países en desarrollo no brindan demasiada evidencia de que esa sea la solución a todos los problemas que esas sociedades enfrentan. A nuestra idea escoger las vías de intervención estatal dependerá mucho de la situación específica de cada país y teniendo en cuenta la misma cada gobierno tendrá que decidir que es el más conveniente en su caso.

Sobre la base de las experiencias internacionales se plantea, que para mejorar la capacidad del estado para acrecentar el bienestar económico y social se debe en primer lugar acomodar la función del estado a su capacidad, en segundo lugar, fortalecer dicha capacidad y en tercer lugar desarrollar medidas encaminadas a conseguir un estado más abierto y receptivos (Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1997).

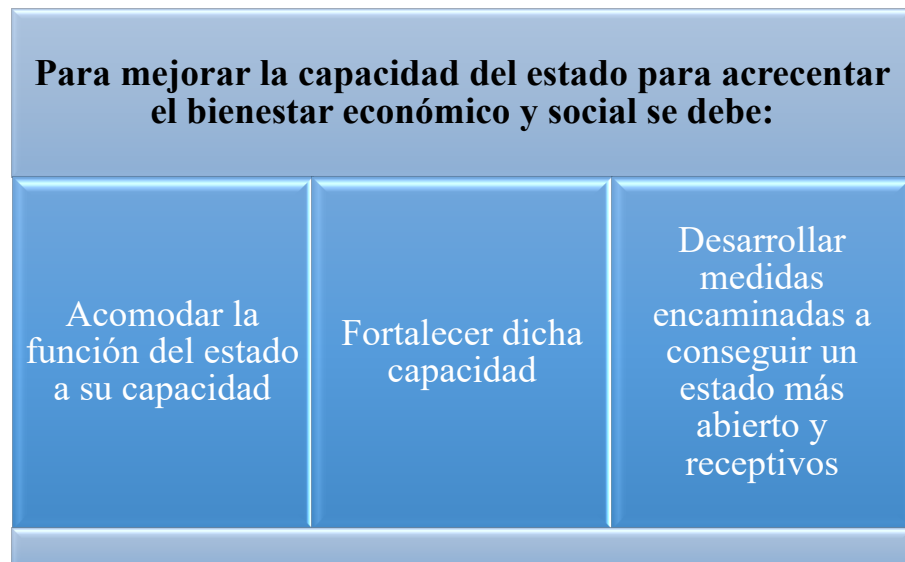


Figura No. 2 *Mejorar el Bienestar Económico y Social*

Para acomodar la función a la capacidad hay que considerar lo que el estado hace y además como lo hace. Con relación a lo que hace la idea es que de todas las funciones que se atribuyen, el sector público acometa aquellas que pueda teniendo en cuenta su capacidad, así:

- Los países en que la capacidad del Estado es limitada deben centrarse ante todo en las funciones básicas: suministro de bienes públicos puros como la defensa, el orden público, la lucha contra enfermedades infecciosas, agua potable, carreteras, etc. También se debe garantizar la estabilidad macroeconómica y la protección de los pobres (programas de lucha contra la pobreza y socorro en casos de desastres) hoy en día hay muchos países donde el estado no logra garantizar ni siquiera estos servicios.
- Además de los servicios básicos antes mencionados esta un conjunto de funciones intermedias como gestión de las externalidades, la reglamentación de los monopolios corrección de la información imperfecta y lo seguros sociales (pensiones con efectos redistributivos, seguros de desempleo, etc.). En estas áreas el estado tampoco puede elegir entre intervenir o abstenerse. Tiene que limitarse a elegir la mejor entre las posibles intervenciones. Puede también hacerlo en colaboración con los mercados y sociedad civil a fin de asegurar el suministro de esos bienes públicos.
- Los estados que tienen una gran capacidad pueden actuar de manera más activa, y abordar por ejemplo el problema de la ausencia de mercados favoreciendo la coordinación.

En lo que respecta al como lo hace, es necesario replantear el papel del estado, lo que significa ensayar instrumentos alternativos nuevos o ya existentes, que puedan mejorar la eficacia del sector público, por ejemplo:

- En la actualidad, en la mayoría de las economías modernas, la función reguladora es cada vez más amplia y compleja, abarcando sectores como el financiero, el medio ambiente, y otros ya tradicionales como los monopolios. Las reglamentaciones deben adaptarse a la capacidad de los organismos reguladores públicos y a la complejidad de los mercados.
- Aunque el estado sigue desempeñando un papel fundamental en la prestación de servicios sociales básicos, como

los de educación, salud, e infraestructura, no es evidente tampoco que deba ser el único que los preste. Las decisiones gubernamentales acerca del suministro, la financiación y la reglamentación de esos servicios deben basarse en las ventajas relativas de los mercados, la sociedad civil y los organismos estatales y las condiciones y características en general de la economía.

- Al proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad el estado debe distinguir más claramente, entre seguro y asistencia. Es decir, el seguro frente al desempleo cíclico tiene por objeto brindar niveles de ingresos frente a los altibajos inevitables de una economía de mercado. Por su parte la asistencia, como los programas de ayudas en alimentación trata de proporcionar cierto nivel mínimo de apoyo a los más pobres.

Respecto a los elementos señalados anteriormente el estado puede utilizar alternativas en la provisión de bienes públicos que no necesariamente impliquen la privatización del servicio estas son las llamadas modalidades de gasto público indirecto que han sido ya utilizadas como ejemplo: los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias.

Los gastos tributarios son instrumentos fiscales que constituyen una alternativa a los subsidios monetarios o a los programas de gasto directo. Por definición se traduce en menores ingresos para el gobierno debido al trato preferencial que ofrecen las leyes tributarias.

Tiene las siguientes modalidades:

- Exenciones: ingresos u otros conceptos excluidos de la base imponible
- Deducciones: suma deducidas del valor bruto en la estimación del monto imponible
- Créditos: deducciones de obligaciones tributarias
- Tasas preferenciales: tasas menores diferenciadas por tipo de contribuyente, industria, actividad.

- Prorrogas: ampliaciones de los plazos para el pago de impuestos, equivalentes a préstamos sin intereses.

Ejemplos de estos gastos tributarios pueden ser deducciones de la ganancia de las empresas para que las empresas presten beneficios sociales a los trabajadores como cursos, seminarios de capacitación, para reembolsos de medicamentos, comedores de empresas, gastos de guardería

Las regulaciones obligatorias son un instrumento que se caracteriza por tratar de alcanzar objetivos de políticas públicas a través de la exigencia de que sean los propios agentes privados quienes, bajo ciertas condiciones, provean y financien directamente la oferta de ciertos bienes y servicios. Esto evita que el gobierno deba incurrir en asignaciones presupuestarios, como ha sido costumbre, al mismo tiempo que lo libera de su financiamiento.

Ejemplo la provisión obligatoria de beneficios a los empleados por parte del empleador como son:

- Licencia de maternidad obligatoria, como disfrute de sueldo o con un plan de seguro de salud como arreglo al cual el parto estaría cubierto.
- Los beneficios de seguros de salud obligatorios, según los cuales el empleador debe proveer un seguro de salud.

El segundo elemento de la estrategia es elevar la capacidad del estado. La idea en este sentido es modificar los incentivos de los gobiernos y las instituciones estatales a través de reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen un bien común, y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias. Se plantean que esto podría lograrse por medio de:

Normas y controle. La existencia de estos mecanismos que obliguen al cumplimiento de las leyes. Junto con la separación

adecuada de poderes y los organismos de vigilancia, son un freno para los comportamientos arbitrarios.

Más competencia. La presión en favor de la competencia puede venir de la propia burocracia estatal mediante un proceso de reclutamiento de funcionarios estatales de acuerdo a sus méritos; del sector privado nacional, contratando la prestación de servicios y dejando que los proveedores privados compitan directamente con los organismos públicos; del ámbito internacional, por medio del comercio.

Cauces de opinión y participación. En una sociedad moderna existen diversos medios para lograr transparencia y apertura: consejos empresariales, grupos interactivos y asociaciones de consumidores, etc. Los acuerdos institucionales de colaboración con grupos comunitarios pueden contribuir también a aumentar la eficacia estatal ofreciendo a los ciudadanos una mayor posibilidad de opinar sobre políticas gubernamentales. También los contactos entre distintos niveles de gobiernos y con organismos internacionales pueden ayudar al suministro de los bienes públicos locales e internacionales.

El tercer elemento de la estrategia que sirve de soporte a los anteriores, son las medidas encaminadas a conseguir un estado más abierto y receptivos. Justamente un proceso de descentralización fiscal, puede contribuir a ese esfuerzo pues el mismo lleva específicamente a transferir recursos y responsabilidades a los niveles inferiores de gobierno lo que permite acercar las decisiones fiscales a la población aumentando las posibilidades de que se responda mejor a los intereses de la misma.

Es decir que como parte de todas las transformaciones que van hacia una reducción del peso del sector público en la economía, y el intento por elevar la eficiencia del funcionamiento del sector público comienza también a desarrollarse los procesos de descentralización fiscal.

1.3 Concepto y objetivos de la descentralización fiscal

De manera general, la descentralización fiscal se puede definir como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado estado, hacia las administraciones subnacionales: por ejemplo, pueden ser estatales y municipales en algunos países federales, así como regionales y locales en países constitucionalmente unitarios, aunque esto varía de acuerdo al país. En este sentido, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país este dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionados con la unidad superior o gobierno central. Un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencias políticas. “La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central”¹.

Si bien se hace referencia a la descentralización fiscal al nivel de país, este proceso de desplazamientos de responsabilidades también es válido al nivel supranacional, por ejemplo, para el caso de la Unión Europea. Es decir que no solo al interior de un país puede darse la descentralización de responsabilidades fiscales, sin embargo, es a este caso al que va a estar dirigido el presente trabajo.

La concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal y puede entenderse más como un proceso de desconcentración administrativa. En este sentido es necesario distinguir entre dos conceptos: descentralización fiscal

¹ (CEPAL, 1993), “Descentralización fiscal: Marco Conceptual”. Serie Política Fiscal 44, pág. 8, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ Santiago de Chile.

y descentralización administrativa. “La descentralización administrativa existe cuando gran parte del dinero se recauda centralmente, pero luego una fracción de él se asigna a entidades descentralizadas, que entonces llevan a cabo sus actividades de gasto público bajo estrechas directrices o controles impuestos por el gobierno central. Estas entidades descentralizadas actual entonces como agentes del gobierno central”². A diferencia la descentralización fiscal existe cuando los gobiernos subnacionales tienen, ya sea por mandato constitucional, o bien por medio de leyes particulares, la facultad de establecer o elevar algunos impuestos, y, lo mismo, de llevar a cabo actividades de gasto público todo esto dentro de criterios legales claramente establecidos.

El objetivo general de la descentralización fiscal es encontrar la estructura óptima del sector público en relación con la distribución de competencias entre los diferentes órdenes de gobiernos, es decir que este proceso debe brindar una división adecuada de las funciones fiscales entre los mismo.

La descentralización fiscal debe estar encaminada al:

- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Incremento de la eficiencia y eficacia del gasto.
- Acercamiento de las decisiones de asignación del gasto público a la población local.
- Mejoramiento de la distribución de los recursos públicos ente las regiones.

Respecto a este último objetivo de hacer más equitativa la distribución de los recursos públicos entre las regiones existen diversos criterios, es decir algunos autores plantean que por el contrario la descentralización complicaría esto, pues lo gobiernos locales más ricos podrían beneficiarse de manera desproporcionada de su mayor capacidad de obtener ingresos

² (Tanzi, 1995, pág. 282), “Federalismo Fiscal y Descentralización” Trimestre Fiscal, Numero 51, Indetec, México.

tributarios. No obstante, este proceso, con un sistema adecuado de transferencias de recursos centralmente por igual a todas las localidades independientemente del grado de necesidad en las mismas. A esta problemática se hará referencia más adelante.

En términos generales, un programa de descentralización fiscal implica en primer lugar definir las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, segundo, conlleva a determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción de los bienes y servicios públicos y tercero, consiste en una programación adecuada del gasto de manera que dicha producción sea eficiente y atienda a la vez las necesidades presentes y futuras de la localidad.

Cuando se analiza un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, por lo general se estudia sistemas políticos con gobiernos nacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Por diversas razones de tipo político y económico, se analiza la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales. Debe estudiarse cuidadosamente que tipos de funciones debe seguir cumpliendo el estado de manera centralizada y cuáles de ellas pueden ser descentralizadas y hasta qué grado. Para este análisis se plantea que puede ser útil el tradicional enfoque de Musgrave que diferencia tres tipos de funciones del sector público (asignación, distribución y estabilización) y revisa los principios planteamientos del manejo de estas frente al proceso de descentralización. Antes de analizar las diferentes funciones económicas de estado y la posibilidad de descentralizar las mismas es conveniente plantear las ventajas y desventajas que se la atribuyen a este proceso.

1.4 Ventajas de la descentralización fiscal y criterios en contra de la misma.

Los argumentos económicos a favor de la descentralización, se basan fundamentalmente en criterios de asignación o de eficiencia. Un primer argumento, basado en estudios de Wallace Oates, parte de la idea de que no todos los bienes públicos tienen las mismas características espaciales, es decir, algunos de ellos benefician al país en su conjunto como es el caso de la defensa nacional, pero otros producen beneficios regionales, provinciales o municipales por ejemplo los servicios de transporte, cuidado de bosques, alumbrado público, etc. Además, en las diferentes áreas geográficas los ciudadanos pueden tener distintas preferencias respecto a los servicios públicos, por lo que existe la necesidad de proporcionar los mismos de acuerdo a los requerimientos de los distintos grupos. O sea, se plantea que el gobierno central puede ignorar esas preferencias o puede no estar informado al respecto y ofrecerles a todos, un único paquete de servicios públicos. Partiendo de estos elementos de tipo teórico del análisis de Oates, así como de otras consideraciones prácticas se pueden plantear las siguientes ventajas de la descentralización fiscal:

- a) La vinculación más estrecha de las esferas de gobierno locales con los contribuyentes y demandante directos de bienes y servicios públicos implica una mayor y más adecuada respuesta de las autoridades locales a las necesidades de la población.
- b) La descentralización puede impulsar el principio de correspondencia (corresponsabilidad fiscal), es decir, propiciar que las autoridades regionales financien con impuestos y tarifas apropiados el suministro de los bienes y servicios a su cargo, fomentando así responsablemente la eficiencia del gobierno. Además de la correspondencia regional, puede darse también un alto grado de correspondencia personal (tributación por beneficios), es decir que quienes demanden servicios públicos

tendrán en cuenta el costo de esos servicios públicos tendrán en cuenta el costo de esos servicios. De esta manera un financiamiento del gasto público que provenga de la misma localidad condice a que las personas estén dispuestas a revelar con mayor claridad sus preferencias. También el incentivo a la evasión tributaria será menor pues se perciben más cercanos los beneficios de pagar impuesto.

c) La delegación de responsabilidades que trae la descentralización fiscal implica una mayor exigencia por parte de los ciudadanos en cuanto a la eficiencia de las administraciones locales, pues el pago de impuestos y tarifas debe reflejarse en más y mejores servicios locales. Es decir que aumenta el control social sobre la gestión del gobierno.

d) La diversidad regional permite la libertad de elección y de movilidad. Al menos a empresas y hogares que pueden trasladarse con facilidad. La movilidad geográfica de las personas ha sido tratada teóricamente por Tiebout en su modelo de bienes públicos locales, que plantea que, a diferencia de los bienes públicos nacionales, donde se debe aceptar las soluciones centrales, en el caso de los bienes públicos locales existe un mecanismo tipo mercado que permite lograr una mayor eficiencia: el llamado voto con los pies, al cual haremos referencia más adelante.

e) Un sistema descentralizado ofrece mejores posibilidades de actuar competitivamente, es decir en la medida en la que a) la descentralización puede ayudar a identificar las preferencias que por los bienes y servicios públicos tienen los diferentes grupos de población, b) sean los gobiernos locales los que ofrecen estos bienes y servicios públicos, c) estos grupos pueden ser obligados a pagar impuesto cuya magnitud se basa en el principio de beneficio que ellos reciben de los correspondientes servicios públicos, y d) los individuos ejerzan su derecho a mudarse a jurisdicciones que reflejen mejor sus preferencias, el resultado será una mayor competitividad del gobierno.

f) La descentralización permite hacer experimentos con respecto a la prestación de los bienes y servicios públicos, es decir en la medida que las jurisdicciones tengan libertad para prestar determinados bienes y servicios de acuerdo a sus propios criterios entonces experimentarían con la prestación de los mismos. Esto puede llevar a que algunas jurisdicciones descubran mejores formas de prestar los servicios y promuevan una emulación, lo que implicaría que simultáneamente se llevaran a cabo varios experimentos y la calidad del servicio podría mejorar notablemente.

g) Cuando en la prestación de un servicio público son los funcionarios locales los que quedan directamente responsables y son ellos mismo los que pueden ser elogiados por su éxito o acusados por su fracaso, estos funcionarios tendrán un mayor interés que quedar bien.

h) Esferas inferiores de provisión tienden a ser menos costosas al ser menores los presupuestos administrativos, esto es porque los costos de administración tienden a ser más reducidos, y porque las jurisdicciones locales se enfrentan a presiones competitivas de las jurisdicciones vecinas, dada la movilidad de los recursos entre las localidades.

i) Una política fiscal descentralizada contribuye a la práctica de la democracia. Este componente político constituye una de las ventajas de la descentralización y además como veremos más adelante la descentralización política es una premisa elemental en este proceso.

Una parte de los argumentos a favor de la descentralización se basa en las características espaciales de los bienes públicos, es decir que debido a que algunos de estos bienes miden beneficios únicamente a algunas áreas, los gobiernos centrales pueden producir mayor o menor cantidad de los que se requieren. Esto se plantea que puede ocurrir debido a la carencia de información por parte del gobierno central. Sin embargo, este argumento ha sido negado sobre la base de que

los gobiernos centrales pueden, y de hecho hacen nombrar funcionarios encargados de atender funciones locales. No obstante, se señala que estos funcionarios pueden exagerar con frecuencia las necesidades de una localidad respecto a algunos bienes públicos con el objetivo de aumentar su importancia y poder, a través de un mayor presupuesto. Es decir, puede ser que la información que estos funcionarios envían al gobierno central no sea correcta o este distorsionada respecto a la información que está disponible para las personas de la localidad que pueden encargarse de la política. Además, pueden darse casos en que los funcionarios estén más interesados en complacer las directivas del gobierno central y descuiden los intereses de la localidad. No obstante, debe señalarse, que para que el gobierno local refleje los intereses de la localidad debe ser elegido democráticamente de lo contrario es más probable que no represente, aun siendo local, los intereses de la jurisdicción.

Según Vito Tanzi, un elemento en contra de la descentralización es que la misma puede aumentar la corrupción, lo que parece contradictorio con el hecho de que supuestamente la transparencia y el control social deben aumentar en estos procesos.

Según el autor antes mencionado la corrupción a escala local puede llegar a ser un problema más común que en el nivel central, pues con frecuencia los funcionarios locales y los ciudadanos se conocen de toda la vida e incluso pueden ser de la misma familia, y esta cercanía puede llevar a que se tomen decisiones para favorecer a determinados grupos o individuos; al ocurrir esto los intereses públicos pasan a un segundo plano. "La cercanía trae a las relaciones un toque de personalismo, y el personalismo, tiende a ser el enemigo de la distancia que los individuos deben guardar en estas relaciones. Cuando estas relaciones no están guiadas por el principio de mantener esta distancia, frecuentemente resulta que el interés público queda en el lugar secundario, y que surge la tendencia a tomar

decisiones en atención a favorecer particulares individuos o grupos".³

Sin embargo, con respecto a los planteamientos anteriores no hay unanimidad, incluso el propio Tanzi señala que no se puede generalizar este criterio a todos los países y que en muchos las burocracias locales son más honestas que las nacionales.

Una desventaja que se la señala a la descentralización fiscal es el hecho de que con frecuencia la calidad de las burocracias locales es menor que en el nivel central. Esto se atribuye a que es más probable que los más calificados quieran trabajar en los niveles centrales pues las oportunidades de carreras, en esos niveles son mayores, así como las probabilidades de promoción, obtener mejores salarios, etc. Tanzi señala al respecto que esto es más frecuentes en países donde los niveles educativos son bajos, "esta escasez de talento local puede ser un problema que enfrenta la descentralización en, por ejemplo, Etiopia y algunos otros países africanos"⁴, planteando además que en los países donde abundan las personas calificadas los gobiernos locales pueden contar con personal tan preparado con los del gobierno central.

También debe señalarse que en muchos países los sistemas de administración del gasto público no son buenos y esta es una de las razones por las que con frecuencia se han presentado excesos de gastos públicos y déficits mayores que lo esperado. A niveles subnacionales es más frecuente que estos sistemas no tengan las condiciones idóneas para la administración adecuada de los recursos y el gasto. La descentralización implica que los gobiernos subnacionales se hagan cargo de algunas de las funciones que tenía el gobierno central, por lo que pasa a administrar recursos financieros mayores; si no se cuenta con

³ (Tanzi, 1995, pág. 290), "Federalismo Fiscal y Descentralización" Trimestre Fiscal, Numero 51, Indetec, México.

⁴ (Tanzi, 1995, pág. 291), "Federalismo Fiscal y Descentralización", Trimestre Fiscal, Indetec, México.

buenos sistemas de administración de gasto, el proceso de descentralización puede enfrentar múltiples dificultades. Es decir que las existencias de buenos sistemas es un requisito necesario para el éxito de este proceso, pero con frecuencia no se da. Lo anterior unido al punto relacionado con la calidad de las burocracias locales puede constituir limitaciones de los gobiernos locales para enfrentar los procesos de descentralización.

Otros aspectos que se considera como desventaja es el relacionado con las economías de escala en la provisión de bienes públicos. Es decir, para ciertos servicios públicos puede ocurrir que cuanto más gente los utilice menor sea el costo por persona. Si varias comunidades coordinaran la utilización de estos servicios, los miembros de las comunidades que participaran estarían mejor porque cada persona pagaría menos por el servicio. Por ejemplo, comunidades vecinas podrían organizar conjuntamente sus servicios de policía y de esta forma evitarían adquirir ciertos tipos de equipamiento por duplicado. Se plantea que las comunidades que funcionen con independencia absoluta pierden estas oportunidades de disminución de costes.

Otro elemento que se señala es la heterogeneidad de las localidades y regiones... “la división política de la mayoría de los países se diseñó con base en criterios históricos o políticos y no de eficiencia, como ahora se pretende; es decir se debe cuidar el aspecto relacionado con la heterogeneidad de las jurisdicciones”⁵.

Estas diferencias pueden complicar el proceso de descentralización, pues se transfieren responsabilidades fiscales que pueden debilitarse al no tener un potencial de ventajas económicas en el caso de las regiones más pobres. Este problema debe tenerse presente en el diseño de todo este proceso.

⁵ (Chávez & Hernández, 1996) “Hacia el Federalismo Fiscal en México”. Gestión y política pública. Vol. V, núm. 2 Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) México.

Más adelante al analizar las funciones que deben desarrollar los gobiernos subnacionales volveremos sobre las posibles complicaciones de estas en un proceso de descentralización.

1.5 Aspectos macroeconómicos de la descentralización.

Existe consenso respecto a que el control macroeconómico debe ser competencia del gobierno central. Se plantea, además, que la centralización favorece unas finanzas públicas sólidas y sanas y por lo tanto ayuda a mantener la estabilidad macroeconómica, aunque se conoce que la existencia de un gobierno centralizado no necesariamente es garantía de eso. No obstante, es real que al llevar a cabo un proceso de descentralización fiscal se aumenta el número de agentes económicos y de cuentas presupuestarias, por lo que esto puede convertirse en un riesgo por el mantenimiento o el logro de la estabilidad macroeconómica.

La descentralización fiscal y por lo tanto las relaciones que se establecen entre los diferentes niveles de gobiernos en este proceso pueden afectar la macroeconomía por diferentes vías.

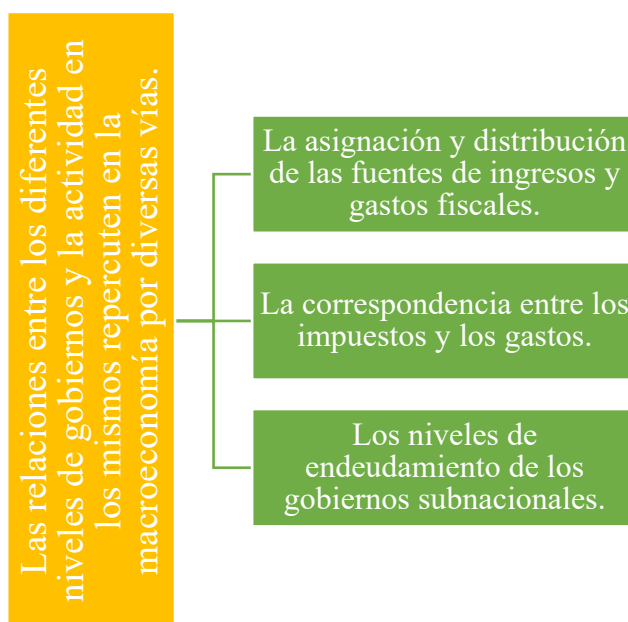


Figura No. 3 Relaciones entre los diferentes niveles de gobiernos

Respecto al primer aspecto, los gobiernos centrales deben ser cuidadosos al transferir responsabilidades tributarias a los

gobiernos subnacionales pues se han dado casos en que han transferidos a estos las principales fuentes de ingresos del país quedando sin recursos suficientes para acometer las responsabilidades de gasto, esto por supuesto repercute en la macroeconomía, llevando a un crecimiento de la deuda pública. Como ejemplo de países donde ha ocurrido esta situación se puede citar a la India, donde se ha asignado a los gobiernos subnacionales cuantiosos ingresos tributarios por lo que el gobierno central cuenta con una base de recursos fiscales demasiado pequeña para responder a sus obligaciones de pago, también ocurrió en Argentina a inicios de los 90 donde se plantea que durante esos años... “los aumentos de los rendimientos impositivos resultantes de una reforma fiscal tuvieron que compartirse con los gobiernos provinciales. Estos lo único que hicieron fue aprovecharse gratuitamente de los esfuerzos del gobierno central, y utilizaron los ingresos adicionales para ampliar su fuerza laboral”⁶

Desde el punto de vista de los ingresos, al trasladar impuestos importantes a los gobiernos subnacionales, no solo se pierden recursos para financiar actividades de ámbito nacional, hacerlo el gobierno pierde instrumentos impositivos de manejo macroeconómico que pueden ser esenciales para lograr la estabilización.

En términos de gasto debe velarse porque aquellos que traigan beneficios nacionales no sean transferidos a la competencia subnacional y puedan quedar minimizados al no percibirse claramente el beneficio que proporcionan a las regiones.

En cuanto a la correspondencia que debe darse entre los ingresos y gastos cabe señalar que cuando los beneficios de los gastos públicos locales, se concentran en el jurisdicción que efectúa el gasto mientras que los costos se diseminan más

⁶ (Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, pág. 141) “El Estado en un mundo en transformación” Capítulo 7.

ampliamente (es decir que no se financian esos gastos con ingresos obtenidos en la propia localidad), los gobiernos subnacionales tienen un incentivo para gastar más de lo que permiten sus recursos y eso puede incidir negativamente en la política fiscal nacional. Además, también puede ser muy peligroso transferir responsabilidades de gasto, sin las suficientes fuentes de recursos, en el sentido de que esto podría llevar a un endeudamiento sostenido de la localidad, lo que afectaría la estabilidad nacional.

El endeudamiento de los gobiernos subnacionales puede contribuir a la inestabilidad macroeconómica, si esta crece continuamente llega un momento en que el gobierno central tiene que disminuir sus propios gastos, aumentar los impuestos o recurrir a la inflación para cubrir la deuda de los estados. Por lo tanto, el gobierno central debe imponer fuertes restricciones presupuestaria y crear mecanismos que le permitan vigilar el cumplimiento de las obligaciones de la deuda por parte de los gobiernos locales. “Para no poner en peligro la gestión macroeconómica, hay que adoptar reglas claras sobre financiamiento mediante créditos de las instancias subnacionales. El endeudamiento a nivel territorial debe ser controlado y si la situación lo exige drásticamente restringido”.⁷

Con frecuencia se plantea, que para el proceso de descentralización sea éxito, los gobiernos subnacionales deben mantener equilibrados sus presupuestos. Esta conducta será fiscalmente neutra cuando la economía está en su fase de crecimiento de largo plazo, pero puede resultar perversa o procíclica en las épocas de ciclos económicos. De aquí que se discuta mucho la posibilidad de que los gobiernos subnacionales puedan tener un papel activo en cuanto a la estabilización. A veces la recesión no se observa en todas las regiones por diversas razones en esos casos, el gobierno de la región que está

⁷ (CEPAL, 1998, pág. 236) “El Pacto Fiscal Fortalezas, Debilidades, Desafíos”. Santiago de Chile.

sufriendo la recesión podría tener algún rol en la estabilización o tomar a su cargo la función de estimular la economía local.

En los países en desarrollo frecuentemente la necesidad macroeconómica básica no es la de contrarrestar los ciclos, sino la de conseguir un arreglo fiscal que reduzca los déficits fiscales crónicos, de aquí que se plantee que la cuestión entonces es la de la relación entre la descentralización y unos déficits fiscales que son mucho más estructurales que cíclicos, (Tanzi, 1995). La pregunta entonces es si la descentralización contribuye a la solución de los problemas macroeconómicos estructurales. De acuerdo a la experiencia de muchos países en desarrollo, con frecuencia, los gobiernos subnacionales han contribuido al empeoramiento de los problemas macroeconómicos o han hecho más difícil corregir los mismos. Esto se ha debido:

- Transferencias de responsabilidades de gasto son los suficientes recursos para realizarlos.
- Presiones políticas que los obligan a gastar más de lo que pueden o reducir algún impuesto.
- Existencia de sistemas de administración pública muy débiles.
- Mantienen la confianza de que, aunque sus deudas se incrementen mucho, el gobierno central siempre los ayudara.
- La multitud de formas con las que se puede pedir prestado; es decir de acuerdo con la experiencia internacional se pueden obtener préstamos del gobierno central, también directamente del banco central, de bancos nacionales y extranjeros, de bancos regionales que previamente han pedido prestado al banco central de proveedores, del mercado de capitales, retrasando los pagos que deben hacer las empresas de propiedad estatal y otros. De los ejemplos señalados se entiende que algunos de estos préstamos son voluntarios y en algunos casos son compulsorios.

El proceso de descentralización debe basarse en un compromiso claro, amplio y correctamente elaborado entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (todo mediante procesos

legales), en el mismo se deben definir claramente las responsabilidades de los gobiernos locales, se deben otorgar suficientes recursos para que puedan cumplir sus responsabilidades y además se les debe dejar claro que tienen la obligación de mantenerse dentro de los límites estipulados en el compromiso y que no obtendrán recursos adicionales del gobierno nacional bajo ninguna circunstancia. Cuando se dan las condiciones anteriormente señaladas las elevaciones del gasto público local solo serán posibles mediante alzas en los impuestos que estén bajo el control de estas jurisdicciones. Estas restricciones obligan a los gobiernos subnacionales a comportarse responsablemente en el sentido macroeconómico y eficientemente en el sentido de las asignaciones. Con frecuencia en muchos países ocurre todo lo contrario:

- No existe tal compromiso explícito o implícito
- No están claramente definidas las responsabilidades de gastos ni las fuentes de recursos necesarias
- Los incentivos, con los que trabajan los funcionarios y políticos locales, son tales que pueden inducirlos ya sea a gastar más o a gravar menos.
- Los gobiernos locales logran obtener en el largo plazo más recursos del gobierno central que lo debido, pues son capaces de ejercer ciertas presiones sobre los mismos.
- La información para guiar las políticas de los gobiernos locales es escasa y/o de mala calidad.
- Los sistemas de administración del gasto público no están bien desarrollados, lo que dificulta la realización de las tareas contables y los diferentes controles administrativos.

Cuando no existen claras directrices constitucionales o legales la descentralización pueden llevar a que cada gobierno local pueda beneficiarse incrementando sus gastos públicos y transfiriendo el costo de los mismos al país en su conjunto, lo que complicaría el panorama macroeconómico. Más adelante volveremos sobre algunas de estas cuestiones al analizar las

responsabilidades que deben ser transferidas a los gobiernos locales.

1.6 Factores que han promovido los procesos de descentralización en las dos últimas décadas

Hasta la década de los años 70 las cuestiones relacionadas con el federalismo fiscal y la descentralización habían recibido escasa atención por parte de los economistas y de los estudiosos de los desarrollos económico y político. El interés por estos temas estaba reducido prácticamente a los especialistas de estos temas. Incluso los cursos de finanzas públicas le dedicaban muy poco a este tema lo que puede apreciarse en los manuales de hacienda pública todavía en la actualidad.

Esta situación se mantuvo hasta aproximadamente la década de los años 70. A partir de los años 80 esto comienza a variar y el tema comienza atraer cada vez más la atención alcanzando un punto de mucha popularidad en los años 90 cuando se convierte en un tema prácticamente de todos no solo de economistas, políticos o especialistas de finanzas públicas. En muchos países se fueron creando comisiones encargadas de estudiar la descentralización y la posibilidad de comenzar estos procesos y en algunos países estos problemas se han convertido en el centro de las campañas políticas.

¿Por qué este cambio respecto al tema de la descentralización específicamente?

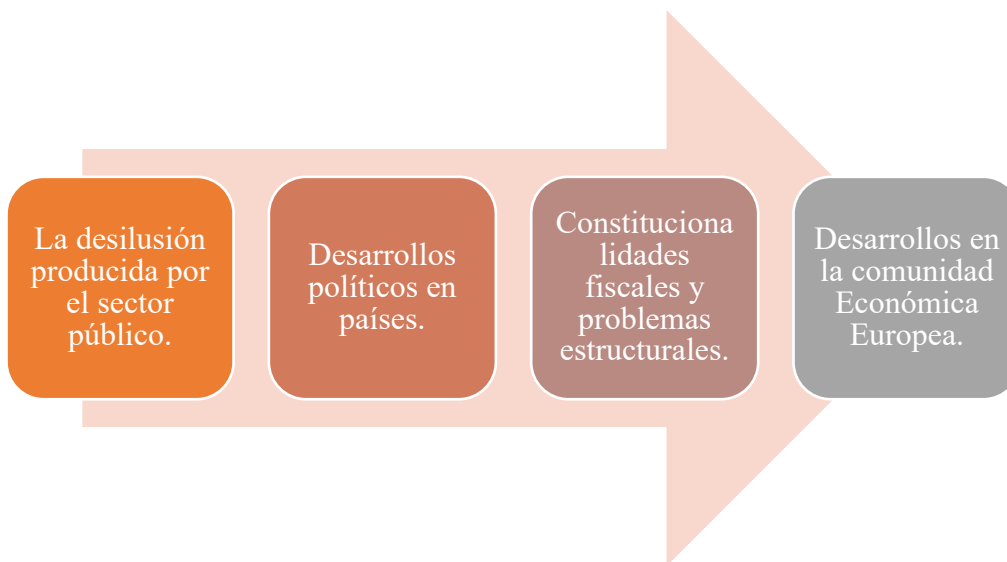


Figura No. 4 Factores que han promovido los procesos de descentralización.

Veamos las razones o factores que pueden explicar este cambio.

1. **La desilusión producida por el sector público.** Hablamos ya de como el sector público fue experimentando un crecimiento muy grande durante aproximadamente 50 años a partir de la década del 20 del siglo pasado, en crecimiento conllevó a la formación de gobiernos centrales muy poderosos. Sin embargo, a partir de las décadas del 80 y 90 esto empezó a cambiar y podemos decir que en dos vertientes:

- Por una parte, está la idea de que se le debe tener mayor confianza a las fuerzas del mercado y por lo tanto reducir al mínimo el tamaño del sector público.
- Paralelo a esta tenemos también la idea de que debe ser menor el poder del gobierno central y que deben transferirse responsabilidades a los gobiernos subnacionales.

Es decir, la idea que se ha manejado en las últimas décadas es que la privatización y la descentralización deben conducir a sector público menor y más eficientes.

2. **Desarrollos políticos en países específicos.** Por ejemplo, países como Canadá, la antigua Unión Soviética, Etiopía se han presentado desarrollos políticos tales que han obligados a reevaluar las responsabilidades de ingresos y gastoso de los diversos niveles de gobierno. En Canadá, el proceso se vio

impulsado pues las provincias exigían mayor independencia. En la antigua Unión Soviética al desmembrarse era necesario reanalizar el manejo de estas cuestiones, por ejemplo, en la federación rusa se hizo necesario el establecimiento de nuevos arreglos fiscales teniendo en cuenta que esta se compone de diversas regiones con una gran diversidad cultural y étnica. En los países surgieron al desmembrarse la URSS en el interés por la descentralización fiscal era el resultado lógico de las discusiones que en esos países se estaban llevando a cabo con respecto a la organización política que deberían adoptar después de haber terminado con el anterior sistema centralizado de conducir la política nacional. En otros países como por ejemplo Etiopía el interés por la descentralización ha surgido de la diversidad étnica de la población, así como de la creencia en que esta descentralización sería útil para mantener el país unido.

3. Constitucionalidades fiscales y problemas estructurales. A partir de la década de los 80 muchos países enfrentaron problemas macroeconómicos que ha requerido importantes ajustes en sus cuentas fiscales, ajustes que se han hecho mediante elevaciones de las recaudaciones o bien recortando el gasto público. En sus decisiones de política fiscal estos países se vieron con frecuencia limitados por diversas restricciones, derivadas de los arreglos constitucionales que existen entre los diferentes niveles de gobiernos. En la medida que los problemas macroeconómicos y estructurales se fueron haciendo más grandes y conforme con ello fue creciendo la necesidad de llevar a cabo ajustes fue creciendo la atención que se dedicaba a todas estas restricciones legales que limitaban las perspectivas que el gobierno central tenía para ejecutar sus acciones políticas.

4. Desarrollos en la comunidad Económica Europea. Este proceso de crear una entidad en Europa que trascendería a los estados miembros en cuanto a algunas importantes funciones económicas, ha tenido que enfrentarse con la cuestión de que

tanto poder debería ser atribuido a la Unión Europea. En ese debate los argumentos son similares a los que se presentan en las discusiones que versan sobre las ventajas y desventajas de la descentralización fiscal. Por ejemplo, en términos de asignaciones de recursos, que responsabilidades deberían ser ejecutadas por la Unión y cuáles deberían quedar al cuidado de los países miembros. Es decir, con el surgimiento de la Unión también se han promovido estos debates que tratan de la descentralización, pero a nivel supranacional por llamarle de algún modo.

CAPÍTULO II

ORDENAMIENTO TERRITORIAL, INSTITUCIONES Y COMPETENCIAS

2.1 Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es concebido como la propuesta destinada a enmarcar la materialización de los tipos de paisajes que la sociedad quiere para vivir, entendido que cuando se enfrenta el tema, surgen diferentes planteamientos que representan visiones de la realidad desde particulares puntos de vista, sustentados por grupos sociales que comparten valores y/o interés semejantes. Así, en la actualidad existen posiciones ambientalistas, ecologistas y desarrollistas que, con frecuencia, consideran su punto de vista como el único válido. (Sánchez Ulloa, 2001, pág. 11)

El territorio debe ser comprendido y analizado con una visión histórica, dado que en él se han ido plasmando las acciones en el pasado y las tendencias que se vislumbran, mostrando la realidad concreta en que nos movemos.

Ordenamiento puede ser entendido como la acción y efecto de colocar las cosas en el lugar que consideremos adecuado.

El concepto de **ordenamiento territorial** implicaría la búsqueda de la disposición correcta, equilibrada y armónica de la interacción de los componentes del territorio.

Figura No. 5 *Conceptos de Ordenamiento Territorial*

"El ordenamiento territorial en su concepción actual explícita, corresponde, en su origen, a los esfuerzos por integrar la planificación socioeconómica con la planeación física, siempre en el mencionado intento por generar estructuras espaciales acordes con los intereses de la sociedad". (Sánchez Ulloa, 2001, pág. 12)

El ordenamiento territorial significa, entonces, vincular la población y sus actividades con el territorio y sus atributos, según el marco definido por la estrategia de desarrollo y las actividades que la configuran, en atención a los valores e intereses de la sociedad. (Sánchez Ulloa, 2001, pág. 12)

El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica⁸.

Es un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico, político, con el que se pretende configurar en el largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo⁹

GÓMEZ (1994) citado por (Santana, 2004) señala que, "Es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad" (pág. 98)

⁸ Según **Fuente especificada no válida**. en su Artículo 9.

⁹ MASSIRIS (1993) citado por (Santana, 2004).



Figura No. 6 Enfoques del Ordenamiento Territorial

2.2 Característica del Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial de acuerdo a las estrategias utilizadas puede caracterizarse de la siguiente manera:

2.2.1 Ordenamiento activo

Busca modificar los desequilibrios del desarrollo regional que caracterizan un orden territorial ya establecido. El carácter de activo se debe a la intervención dinámica del gobierno sobre el territorio, y puede ser a escala nacional, regional, estatal o municipal.

Entre las estrategias más utilizadas por el gobierno se mencionan las siguientes (MASSIRIS 1993) citado por (Santana, 2004, pág. 99):

- Proyecto de colonización y explotación de nuevas áreas: Dirigidos a controlar el crecimiento acelerado de las ciudades, el poblamiento e invasión de áreas desocupadas, entre otras.
- Impulso a la industrialización de regiones deprimidas: Habilitado a partir de la implantación de polos de desarrollo, como las zonas industriales, mismas que originarán un conjunto de efectos positivos, tanto en el centro urbano donde se

localicen como en la región aledaña, contribuyendo a modificar los desequilibrios regionales de la organización espacial del territorio.

- Políticas de reforma agraria: Orientadas a reordenar las estructuras agrarias desequilibradas, caracterizadas por una alta concentración de la propiedad de la tierra en unos pocos y la existencia de grandes grupos sociales sin acceso a este recurso.
- Descongestión urbana y/o poblamiento de áreas poco habitadas: Desarrollada mediante el establecimiento de controles restrictivos a los centros urbanos, construcción de ciudades nuevas, relocalización de capitales estatales, políticas de vivienda popular y mejoramiento de servicios públicos y sociales en ciudades pequeñas y medias, con los que se busca reorientar los movimientos migratorios de la población.
- Desarrollo rural integrado: Su aplicación se emplea para transformar las condiciones de retraso y pobreza de las áreas rurales, a través del mejoramiento de las condiciones de bienestar social y la elevación de la productividad de los pequeños productores rurales.

2.2.2 Ordenamiento pasivo

Se asocia con políticas de uso y ocupación del territorio que tienen predominancia en la escala local. Su carácter pasivo se relaciona con el uso de zonificaciones o regionalizaciones como estrategia para inducir nuevos escenarios de uso del territorio¹⁰. El ordenamiento pasivo basa su actuación en estrategias o instrumentos tales como: la zonificación y regulación de áreas protegidas o de manejo especial, la regulación de la localización de actividades productivas, la regulación de la localización de viviendas e infraestructuras, la zonificación de áreas de riesgo por amenazas de origen natural, social, económico y tecnológico y

¹⁰ Las zonificaciones se basan en categorías espaciales para las cuales se establecen los usos permitidos, prohibidos o restringidos, acompañados de instrumentos coercitivos o estimulantes y normas que dan soporte legal a los planes y definen mecanismos para resolver los conflictos generados por la intervención (Santana, 2004).

regulación de su uso y ocupación de las áreas suburbanas y rurales. (Santana, 2004, pág. 99)

2.2.3 Ordenamiento integral

En este se combinan instrumentos tanto activos como pasivos. Se basa en la articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales para promover patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio. El territorio actúa como un elemento integrador y estructurante de los objetivos sectoriales y sus características biofísicas, sociales y económicas son tomadas en cuenta para formular los planes sectoriales. (Santana, 2004, pág. 100).

2.3. Cualidades y desafíos de la política de ordenamiento territorial

De acuerdo con Massiris (1993) citado por (Morales, 2012), básicamente son cinco las cualidades que deben caracterizar a las políticas latinoamericanas de Ordenamiento Territorial:

- El carácter integral de la política de ordenamiento,
- El carácter planificado y coordinado de la gestión,
- El reconocimiento de la diversidad del territorio en la formulación de los planes,
- El carácter prospectivo-estratégico del modelo territorial a alcanzar y
- El carácter democrático del proceso.

2.2.4.1 Carácter integral de la política de ordenamiento

“Se concreta en la búsqueda de una coyuntura entre las actuaciones sectoriales (económicas, sociales y ambientales) y las territoriales. En América Latina, esta coyuntura se ha dado de dos maneras como es la integración operativa e integración orgánica”. (Morales, 2012).

Tabla: 1 Características de los tipos de integración.

Integración operativa	Integración orgánica
<ul style="list-style-type: none"> • Consiste en que se mantiene la separación de las políticas de desarrollo económico, social y ambiental. • Relaciones de interdependencia, de modo que el Ordenamiento Territorial establece un marco de referencia territorial para los planes sectoriales • Coordina y armoniza la incidencia territorial de éstos. • Deberá tomar en cuenta las previsiones de los planes sectoriales y procurará insertarlas dentro de una concepción territorial de carácter globalizador y armonizador. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los planes socioeconómicos se conjugan con los planes sectoriales para conformar un solo plan o programa. • Tiene la virtud de promover estrategias y actuaciones planificadoras muy próximas a la complejidad de los problemas territoriales • Las relaciones de complementariedad entre los planes sectoriales y territoriales, para plantear la integración funcional de éstos, bajo criterios estratégicos y formas distintas en función de la escala.

Nota: Tomado de Investigación titulada "La importancia del ordenamiento Territorial" de (Marcela Virginia Santana Juárez, 2004) (pág.101)

2.2.4.2 Carácter planificado y coordinado de la gestión

El Ordenamiento Territorial es un proceso planificado y como tal se expresa mediante planes, los cuales constituyen su principal instrumento¹¹.

Esto, más el carácter integral antes expuesto, hace necesario contar con una organización institucional que haga viable su ejecución y garantice la fluidez interinstitucional de información, la complementación de acciones y la coordinación estrecha en la elaboración de estudios diagnósticos y prospectivos y en la formulación y ejecución de planes y proyectos. (Morales, 2012)

¹¹ El carácter planificado hace del ordenamiento territorial un proceso sujeto a los procedimientos de la planeación que involucran a muchas instituciones y actores sociales (Morales, 2012).

Dicha organización incluye distintas acciones de organismos públicos del territorio a ordenar y de organismos de jerarquía superior e inferior, lo cual plantea una necesaria coordinación vertical y horizontal.

2.2.4.3 Reconocimiento de la diversidad del territorio en la formulación del plan

Todos los espacios geográficos o entidades territoriales de una Nación presentan diferencias en sus cualidades naturales y culturales; diferentes potencialidades, limitaciones y problemas. Generalmente, concurren espacios geográficos altamente contrastados en cuanto a su momento de desarrollo¹². Del mismo modo, se presentan espacios sociales y culturales diversos: territorios indígenas, espacios de empresas mineras, pesqueras, espacios de minifundios, zonas de colonos, entre otros¹³.

Las políticas y planes del Ordenamiento Territorial, a diferencia de lo que ha ocurrido con las políticas sectoriales, no pueden ignorar esta diversidad. En esto radica una de las diferencias esenciales entre la visión sectorial y la territorial del desarrollo. El Ordenamiento Territorial al dar un marco territorial a los planes sectoriales indicará a éstos las estrategias y proyectos más apropiados para cada unidad territorial particular (Morales, 2012).

Ello plantea la necesidad de que realice o adopte una zonificación del territorio que le permita a las políticas de vivienda, de servicios públicos domiciliarios, de servicios sociales, de infraestructura de transporte, así como las políticas de manejo ambiental, saber que usos dar al territorio, donde localizar los equipamientos, cuáles son los problemas más críticos y prioritarios, así como la naturaleza y dimensiones de la infraestructura.

¹² Unos estrechamente ligados a formas avanzadas del modo de producción capitalista, otros en los que se presentan aún formas productivas y de comportamiento social con características feudales o semif feudales.

¹³ También se presenta diversidad desde el punto de vista de las condiciones naturales del territorio: unos con alta diversidad biológica y riquezas naturales, otros con serios procesos de degradación y fuertes limitaciones de recursos naturales y entre ellos una gama de unidades territoriales diversas.

2.2.4.4 Carácter prospectivo-estratégico del modelo territorial a alcanzar

Esta cualidad se deja ver en la importancia de largo plazo y caracteriza a los planes y en la importancia de actuar en tiempo presente con adición de que los hechos del futuro no deben ser sorpresivos, sino que deberán ser el resultado de una construcción colectiva y consciente. Esto implica un esfuerzo por elaborar los escenarios futuros deseados y prepararlos desde este presente (Morales, 2012).

Para desarrollar esta cualidad los procesos de Ordenamiento Territorial deben utilizar a cortes conceptuales y metodológicos de la perspectiva territorial estratégica. Principalmente las visiones alternativas de un futuro deseado, escenarios alternativos de futuros posibles y métodos que permitan convertir las expectativas en imágenes objetivo que servirán de guía para las actuaciones¹⁴.

La elaboración de dicha imagen objetiva debe resultar de una reflexión prospectiva que involucre a todas las regiones. Una reflexión debe partir de tres cuestionamientos clave:

- ✓ ¿Para qué se va a ordenar el territorio?;
- ✓ ¿Cuáles son los caminos posibles?;
- ✓ ¿Qué escenario de desarrollo territorial futuro se elige?

2.2.4.5 Carácter democrático

Esta cualidad existe en las políticas de Ordenamiento Territorial en la mayor parte de los países. Cabe decir que en la mayoría de los países latinoamericanos la participación social es de carácter consultivo, por lo que no incide de manera significativa en las decisiones finales; por lo que es necesario que en las políticas de Ordenamiento Territorial se conviertan a la participación social en

¹⁴ Los procesos de Ordenamiento Territorial deben estar soportados en propuestas concertadas de futuro, una imagen objetivo de largo plazo y un proyecto político de nación que indique el rumbo.

la formulación de los planes en un proceso de negociación democrática del poder sobre el espacio (Morales, 2012).

Así, al regular el uso y ocupación del espacio de manera concertada implica el conjunto de intereses económicos, políticos, sociales y ambientales defendidos por distintas fuerzas sociales. La legitimidad social de un plan de Ordenamiento Territorial va a depender del logro de un plan socialmente concertado.

2.3 Las Instituciones y sus competencias

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008) en su artículo 242 menciona que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Adicionalmente, el artículo 238 destaca que constituyen gobiernos autónomos descentralizados (GAD)¹⁵ las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales los que gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno¹⁶.

2.3.1 Competencias del Estado central

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre¹⁷:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.

¹⁵ GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados)

¹⁶ Art. 260 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

¹⁷ Art. 261 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes en educación y salud.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.

2.3.2 Competencias de los Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias¹⁸:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

¹⁸ Art. 262 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

2.3.3 Competencias de los Gobiernos Provinciales

Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley¹⁹:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y

¹⁹ Art. 263 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

2.3.4 Competencias de los Gobiernos Municipales

Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley²⁰:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. 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.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrá construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

²⁰ Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades²¹.

2.3.5 Competencias de los Gobiernos Metropolitanos

Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales²².

2.3.6 Competencias de los Gobiernos Parroquiales

Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

²¹ Art. 265 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

²² Art. 266 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

2.3.4. Casos Excepcionales

La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención²³.

²³ Art. 268 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones²⁴:

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.
2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.
3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.
4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.
5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.

2.4 Importancia del Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial posibilita un conocimiento general de las características del territorio, valorando los recursos naturales con el fin de orientar sus posibles usos, estableciendo áreas de oferta y prioridades, de modo que el uso del territorio sea el más adecuado a sus características (Morales, 2012).

Además, el ordenamiento territorial permite contar con un diagnóstico espacial que da contexto y mejora las planificaciones sectoriales, incorpora procedimientos formales de participación legitimando la toma de decisiones, explica los

²⁴ Art. 269 de la Constitución de la República del Ecuador 2008

objetivos territoriales sectoriales previendo los potenciales conflictos y coordina las diferentes demandas territoriales²⁵.

En cuanto a las actividades extractivas, los gobiernos regionales tienen como función formular, administrar y ejecutar planes y políticas regionales de energía, minería e hidrocarburos, así como promover inversiones en estos sectores dentro de los límites que les imponen sus leyes generales.

Un ordenamiento de territorio adecuado establece con anticipación aquellas áreas que se van a requerir para obras de servicio público y toma las medidas para que en ellas los propietarios no emprendan en obras que implican egresos económicos. Lo ideal es que siempre haya la previsión necesaria, pero si surgen situaciones no previstas, es esencial que se tomen medidas que aparentemente perjudican al propietario privado, si bien la compensación suele darse cuando las obras de servicio público se realicen. Si se trata de abrir una vía, por ejemplo, el valor del terreno que queda al propietario subirá de precio gracias a la obra realizada. (Malo, 2012, pág. 22)

Estas se hallan orientadas a promover las inversiones y determinan que el otorgamiento de concesiones para los grandes proyectos de inversión corresponde a entidades del gobierno nacional.

Esta es una de las restricciones más significativas que deben enfrentar los gobiernos regionales en lo que se refiere a la planificación y al manejo de sus territorios. En efecto, se trata de decisiones nacionales de promoción de inversiones que se toman sin antes haber realizado una zonificación o una planificación nacional o sin conocer las potencialidades, vulnerabilidades o riesgos de cada región que sí podrían identificarse en sus

²⁵ El ordenamiento territorial aclara las dinámicas del desarrollo y las interdependencias de los sectores entre sí y con el territorio, constituye una herramienta integral para lograr un desarrollo territorial armónico y es una carta de navegación para las inversiones públicas y privadas.

respectivos planes regionales de ordenamiento territorial que podrían contribuir al Plan Nacional de OT²⁶.

La importancia del ordenamiento territorial también radica en la valoración ecológica, agro-productiva potencial, paisajística, científico-cultural

- Valoración ecológica funcional

La valoración ecológica funcional del territorio, surge ante la necesidad de proteger y conservar el entorno en el cual se evidencia el deterioro del equilibrio entre el hombre y la naturaleza. Esta evaluación se lleva a cabo por medio de la identificación y clasificación de las zonas más significativas de acuerdo a la funcionalidad ecológica de las áreas verdes naturales, en razón de que existen beneficios como la producción y mantenimiento de agua, captura de CO₂, recursos paisajísticos, mantenimiento de la diversidad, entre otros (González & Zambrano, 2010).

- Valoración agro-productiva potencial

La valoración agro-productiva precisa de la información vinculada al aparato productivo de la zona. Se procede a los reajustes en el uso del suelo cuando se conoce los componentes básicos del proceso productivo, sus formas y dinámica de interacción; los cuales provocarían alteraciones inmediatas en el sistema productivo. Con certeza, las más importantes se reflejarán en el empleo y el beneficio que éste implica para la población dedicada a la actividad agropecuaria (González & Zambrano, 2010).

- Valoración paisajística

"La morfología del terreno y su cubierta determinan un paisaje, conformando una escena visual. La cubierta del terreno comprende el agua, la vegetación y los diferentes desarrollos antrópicos, incluyendo entre ellos a las ciudades". (González & Zambrano, 2010).

²⁶ Ordenamiento Territorial (OT)

- Valoración científico-cultural

La identificación, valoración y clasificación de bienes excepcionales tales como: áreas naturales poco transformadas debido a la intervención o explotación del hombre, áreas debido a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas, la singularidad de su flora, su fauna o de sus valores ecológicos, estéticos, arqueológicos, y científicos (Castillo et al., 2002) citado por (González & Zambrano, 2010) dará como resultado el establecimiento del valor científico-cultural de un territorio.

Consideramos que el ordenamiento territorial es parte importante de una materialización de las políticas de desarrollo, que debe apuntar a romper los desequilibrios regionales. El ordenamiento territorial es una política pública y, en el caso ecuatoriano, este ha surgido con una enorme fuerza como instrumento de canalizar el proyecto político de un gobierno, que, en sus planteamientos teóricos, es hasta revolucionario. Promover el Buen Vivir y el pasar de una economía primaria a una de conocimiento son aspiraciones transformadoras. El territorio es clave para esta transformación, pues se concibe como el objeto de los cambios, pero también como recurso para que los cambios se realicen. Sin embargo, el territorio no se puede concebir sin su población y sus relaciones de apropiamiento, de poder. Y es justamente esta dualidad del uso del territorio por parte del Estado, de objeto y recurso, lo que hace que la población y sus autoridades locales no logren alinearse con todo lo que el sistema nacional de planificación propone (López, 2015).

2.5 Ordenamiento territorial y planificación

El (Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, 2010) señala en los siguientes artículos los objetivos e instrumentos de ordenamiento territorial:

Objetivo: En el artículo 10 del (Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, 2010) señala que el ordenamiento territorial tiene por objeto:

1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

2.6 Instrumentos de ordenamiento territorial

Para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento territorial son²⁷:

1. Instrumentos de planificación supranacional. En el marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, el ente rector de la planificación nacional, en coordinación con el rector de políticas de relaciones exteriores, establecerá planes fronterizos, binacionales, regionales, y los demás que considere pertinentes.
2. Instrumentos del nivel nacional. Los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel nacional son la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central.
3. Instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales. Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias. El Régimen Especial de Galápagos

²⁷ Artículo 12 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización

contará con un plan para el desarrollo sustentable y ordenamiento territorial, que se regulará en su ley específica.

2.5.1 Lineamientos para el Ordenamiento Territorial

Son cinco lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados²⁸:

Tabla: 2 Lineamientos para la Planificación y Ordenamiento Territorial

Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.	
Lineamiento 1.	
Lineamiento 2.	Coordinación y gestión transectorial (coordinación horizontal).
Lineamiento 3.	Articulación intergubernamental (entre niveles de gobierno).
Lineamiento 4.	Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.
Lineamiento 5.	Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.

Fuente: SENPLADES (*Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, 2010*).

2.5.2 Los instrumentos de planificación y desarrollo

a. Las políticas públicas

Son un mecanismo para la garantía del ejercicio de los derechos constitucionales. Su formulación, ejecución, evaluación y control se efectuará con la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

²⁸ (Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, 2010)

La política pública se manifiesta a través de decisiones, directrices, lineamientos y cursos de acción, que adoptan los órganos y entidades estatales competentes y se concreta a través de programas, proyectos y acciones públicas.

La definición de la política pública nacional la ejerce la Función Ejecutiva. Los ministerios y secretarías de Estado formularán y ejecutarán las políticas que correspondan a su sector, sujetas estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. (Lahera, 2004, pág. 7)

Es un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos (Aguilar, 1993) citado por (Moncayo, 2011, pág. 10). En tal sentido, una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada.

En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades²⁹. La interrelación de las decisiones de los distintos actores públicos.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados desarrollarán y ejecutarán las políticas locales, en el ámbito de sus competencias, las que deberán estar contenidas en sus planes

²⁹ Ver Art. 85 de la Constitución.

de desarrollo y ordenamiento territorial, con sujeción al marco del Plan Nacional de Desarrollo (Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, 2010)³⁰.

b. El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz político-estratégica y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos de planificación. Se formula participativamente y el Consejo Nacional de Planificación, en el que intervienen todos los niveles territoriales de gobierno, lo aprueba.

Articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución del Ecuador.

Constituye una instancia de coordinación de las competencias exclusivas del Gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia es de carácter obligatorio para todo el Sector Público e indicativa para los demás sectores.

A éste, se sujetan la programación cuatrianual y del Presupuesto General del Estado, el endeudamiento público y la cooperación internacional. Constituye, además, la orientación de la política comercial, financiera y de la inversión extranjera.

Todo programa, proyecto o acción financiados con recursos públicos tendrá objetivos, metas, indicadores de impacto, medios de verificación y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, 2010).

³⁰ Publicación elaborada en colaboración entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y el Programa ART/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno Vasco.



Figura No. 7 Articulación de Sistema de Planificación Participativa, Sistema Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) boletín "Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial" 2010.

2.5.3 Los planes de desarrollo y el ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Son instrumentos que, por una parte, organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; y, por otra parte, ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial deberá articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y definir las responsabilidades de los actores públicos³¹, privados y sociales en los procesos de implementación. La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación de desarrollo en cada nivel territorial de gobierno.

Los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se sujetarán a los respectivos planes de desarrollo y

³¹ Entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva

ordenamiento territorial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.

La distribución de los recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos Autónomos

Descentralizados considerará el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

2.5.4 Listado de indicadores a ser incorporados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Los gobiernos autónomos descentralizados deberán identificar indicadores de resultado a nivel de cada objetivo. Se definirán, al menos, indicadores y metas de resultado vinculados a los indicadores y metas nacionales de impacto relativos a las problemáticas de erradicación de pobreza, cambio de la matriz productiva para el pleno empleo y trabajo digno, y sustentabilidad ambiental (Senplades, 2014). Se identificarán los siguientes indicadores según las competencias de cada nivel de gobierno, como se muestra a continuación:

Tabla: 3 Indicadores del plan de desarrollo y ordenamiento territorial

Nivel	Competencia	Indicadores
Provincial	Vialidad	Porcentaje de vías locales adecuadas
Provincial	Fomento de la seguridad alimentaria	Densidad de infraestructura destinada a la comercialización
Provincial	Riego y drenaje	Relación de superficie regada (promedio hectáreas regadas por UPA 30% de mayor concentración respecto al 30% de menor concentración)
Cantonal	Agua Potable - servicio público	Porcentaje de predios con medidor de
		Volumen de agua por habitante
Cantonal	Alcantarillado - servicio público	Porcentaje de predios con servicio de alcantarillado
Cantonal	Hábitat y vivienda	Porcentaje de superficie registrada en catastros municipales
Cantonal	Infraestructura y equipamientos en salud y educación	Porcentaje de establecimientos de salud con servicios de alcantarillado y agua potable
Cantonal	Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Capacidad vehicular de transporte público por habitante
		Razón de accidentes de tránsito
Provincial /cantona	Gestión ambiental	Inversión en gestión ambiental como porcentaje del presupuesto total

Fuente: Senplades (Sistema de planificación y desarrollo) Boletín "Indicadores del plan de desarrollo y ordenamiento territorial"

De acuerdo a este cuadro si evaluáramos a la provincia del Guayas se puede observar que el primer ítem sobre la vialidad se está cumpliendo del 100% un 70% pues la mayoría de las carreteras aún no han sido construidas en su totalidad pues, aunque hay un maquillaje en televisión de todas las carreteras construidas son pocas las que de verdad están realizadas, en lo que respecta a la comercialización es evidente que no todos tienen un lugar seguro donde trabajar como son los vendedores informales que llevan más de un año pidiendo que se vele por su bienestar y los ayuden ubicándolos en un puesto donde puedan trabajar con seguridad para llevar el sustento diario al hogar,

podemos observar que el agua potable y alcantarillado a nivel cantonal no está cumplido en su totalidad pues hay sectores que aún no cuenta con este servicio y se abastecen de tanqueros y su alcantarillado son tuberías realizadas por ellos mismos, pues si bien esta fase de infraestructura y equipamientos en salud y educación se puede decir que cumple casi un 80% pues se evidencia que con el paso de los años este sistema ha mejorado pero igual a su vez tiene ciertas falencias en lo que se respecta a la atención y muchas de estas infraestructuras son maquilladas y no arregladas a su totalidad, el transporte público hoy en día no mejorado pues existen demasiadas falencias pues piden subir el pasaje pero siguen ofreciendo un pésimo servicio y es algo que molesta a la ciudadanía ya que no se siente con seguridad en viajar en un transporte público.

CAPÍTULO III

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

3. Funciones económicas del sector público

En los últimos años, finales de la década del 80 y en la década del 90, se ha hecho énfasis en la idea de que el estado tenga cada vez un menor papel en la economía, defendiéndose con fuerza nuevamente, la hipótesis de que el sector privado y los mercados deben libremente asignar la mayoría de los recursos de la economía y decidir que bienes y servicios deben ser producidos, como deben ser producidos (con que tecnología) y como debe ser distribuida la producción nacional entre los factores que contribuyen a su elaboración. Como resultado de esto en el mundo en general han aumentado notablemente las privatizaciones de las empresas del sector público.

No obstante, este retorno a posiciones que resaltan la primacía del sector privado, los resultados observados tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados que han reducido fuertemente el papel del gobierno, no disminuyen la importancia del papel que en la economía debe desempeñar el sector público, por el contrario, confirman la necesidad de la intervención gubernamental en la esfera económica.

Como resultado de los trabajos y teorías desarrollados por Richard Musgrave, así como los realizados por otros autores con posterioridad, existe en la actualidad consenso respecto a las funciones económicas que debe llevar a cabo el sector público, reconociéndose las siguientes:

- Función de asignación de recursos.
- Función de distribución.
- Función de estabilización.

i. Función de asignación de recursos

Esta función se refiere principalmente a la división de la producción nacional entre los diferentes tipos de bienes y servicios que pueden ser elaborados con los recursos reales disponibles en el país. De acuerdo a Musgrave entre los objetivos de política se puede señalar: "La provisión de los bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre los bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada *función de asignación de la política presupuestaria*."³²

Según las teorías clásicas se debe dejar operar libremente al sector privado y los mercados, pues ellos en defensa de sus propios intereses operaran eficientemente y, por lo tanto, obtendrán como resultado la mayor producción posible dados los recursos disponibles, al menor costo según las tecnologías con que se cuenten. Sin embargo, en la realidad se ha visto que los resultados no suelen ser tan perfectos como planteaban los clásicos y aun aquellos que abogan por reducir al sector público tienen que reconocer que el mismo debe intervenir en la asignación de recursos, lo que se justifica por las disfunciones o insuficiencias del mercado. "Por disfunción o insuficiencia del mercado se entienden un conjunto de circunstancias que impiden que una economía de mercado asigne los recursos con eficacia"³³. Las principales insuficiencias o fallas del mercado que se plantean son existencias de externalidades, necesidad de los bienes públicos, presencia de monopolios, deficiencias de información o información incompleta y los mercados incompletos.

a. Externalidades

"Se habla de externalidades o efectos externos cuando las acciones de una persona o de una empresa perjudican o benefician a otros sin que esa persona o empresa pague o

³² (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 7) "Hacienda Pública Teoría y Aplicada", Quinta edición, McGraw-Hill.

³³ (Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, pág. 28) "El Estado en un mundo en transformación", cap. 1.

reciba indemnización”³⁴. Los casos en que los actos de que una persona impone costes a otras se denominan externalidades negativas. El ejemplo más analizado en los últimos años probablemente es el de la contaminación del aire y del agua. Una planta química que vierte sustancias a un río cercano impone un costo a los usuarios del agua, lo que posiblemente tendrán que pagar una cuantiosa suma de dinero para purificarla y poder consumirla; de igual manera la utilización de los automóviles reduce la calidad del aire, situación que en muchas ciudades ha llegado a niveles extremos por la cantidad de autos que circulan y esto lógicamente impone costos a otros.

No todas las externalidades son negativas, hay casos también de externalidades positivas cuando los actos de una persona o empresa benefician a otras, por ejemplo, una empresa, que rehabilite las edificaciones donde radica y los alrededores (como áreas verdes o parques), puede generar una externalidad positiva a los vecinos; de la misma forma si contrata personal para cuidar la empresa esto puede también generar un beneficio a los vecinos del barrio al ahuyentar a los posibles ladrones.

En general existe un gran número de ejemplos de externalidades negativas y positivas. Siempre que haya actividades que generen las mismas, la asignación de recursos que hace el mercado puede no ser eficiente pues: como no recae sobre los individuos la totalidad del coste de las externalidades negativas que generan, las realizan en exceso; y, por el contrario, como los individuos no reciben todos los beneficios de las actividades que generan externalidades positivas, realizan demasiado pocas. Los gobiernos responden a las externalidades de diferentes maneras, en algunos casos principalmente en aquellos en que hay externalidades negativas, intentan regular la actividad en cuestión; por ejemplo, así la contaminación del aire. También se

³⁴ (Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, pág. 28) “El Estado en un mundo en transformación”, cap. 1.

pueden imponer sanciones (multas) por las externalidades negativas y retribuir las del coste que imponen y reconozcan los beneficios que generan a otros. Así, por ejemplo, los gobiernos, en lugar de regular el nivel de emisiones de los automóviles, pueden cobrar una tasa proporcional a la cuantía en que las emisiones superen un determinado nivel.

b. Bienes públicos

Por bienes públicos se entienden aquellos que, en primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas y, en segundo lugar, es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público. Pueden definirse también como: "Aquellos que son no concurrentes (su consumo por un usuario no reduce la oferta disponible para otros) y de uso colectivo (si lo puede consumir uno lo pueden consumir todas)"³⁵. Estas características impiden que se pueda cobrar el consumo de bienes públicos, de modo que los proveedores privados carecen de incentivos para suministrarlo y por lo tanto no se debe dejar la producción de los mismos a la iniciativa privada.

De acuerdo a Musgrave el mecanismo de mercado está bien adaptado a la provisión de bienes privados, se basa en el intercambio y este se puede producir únicamente cuando existe un título exclusivo de la propiedad que se va a intercambiar. El autor señala que se puede considerar el sistema de mercado como una gran subasta en la que los consumidores pujan por los productos y las empresas venden al mejor postor. Así el mercado suministra un sistema de señales en el que las empresas están guiadas por la demanda de los consumidores. Para muchos bienes este es el mecanismo eficiente, no se pierde nada y se gana mucho cuando los consumidores excluidos, a menos que paguen. Señala que, en este caso, la aplicación del principio de exclusión tiende a ser una solución eficiente.

³⁵ (Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, pág. 28) "El Estado en un mundo en transformación", cap. 1.

Sin embargo, añade el autor, este no es el caso en la que se refiriere a los bienes sociales. En el caso de estos bienes sería ineficaz excluir a un consumidor de la participación en los beneficios, ya que esa participación no reduce el consumo de otro. Por lo que plantea la utilización del principio de exclusión no sería deseable, incluso cuando fuera fácilmente realizable. "En estas condiciones, los beneficios de los bienes públicos no se transforman en derecho de propiedad de individuos concretos, y el mercado no puede funcionar. Si los beneficios estos disponibles para todos, los consumidores no desearan voluntariamente efectuar pagos a los oferentes de estos bienes. Yo me beneficio en igual medida del consumo de los demás como del mío propio y existiendo miles o millones de otros consumidores, mi pago es solo una parte insignificante del total. De esta forma, no se realizan pagos voluntarios, en especial cuando hay muchos consumidores. La vinculación entre productor y consumidor se rompe y el gobierno debe ocuparse de la producción de este bien".³⁶

Se plantea también que la necesidad de provisión público puede surgir incluso en casos en que el consumo es rival, por lo que sería adecuada la exclusión. En esta situación es necesaria la provisión pública pues la exclusión puede ser imposible o muy cara. Por ejemplo, el espacio en un cruce en una ciudad muy poblada es escaso, pero establecer un mecanismo para que pague resolver la situación.

Un problema fundamental que enfrenta el gobierno consiste en decidir la clase y cantidad de un bien social que debería suministrarse y cuando se debería pedir que pagara a un consumidor determinado.

De la misma manera que los consumidores individuales no tienen motivos para ofrecer pagos voluntarios a los productores

³⁶ (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 8) "Hacienda Pública Teoría y Aplicada", Quinta edición, McGraw-Hill.

privados, tampoco tienen motivos para revelar al gobierno en qué grado valoran el servicio público. Para que un individuo que es sólo parte de un grupo de consumidores la oferta total disponible para él, no se verá afectada de un modo significativo por su propia contribución. “Los consumidores no tienen motivos para declarar que servicio es realmente valioso para ellos, al menos que tenga la seguridad de que los demás van a hacer lo mismo. Por consiguiente, no serviría para nada establecer los tributos sobre una base de voluntariedad. Las personas preferirán disfrutar como usuarios gratuitos (freeriders) de lo que otros les facilitan. Es necesaria una técnica diferente por la que pueden determinarse la oferta de bienes sociales y la asignación de su coste.”³⁷

En esta situación el proceso político se convierte en el sustituto del mecanismo de mercado, es necesario establecer el voto por medio de elecciones en lugar del voto el dólar. Ya que los electores saben que se hallaran sujetos a la decisión del voto, creerá que les interesa votar de modo que el resultado se sitúe lo más próximo sus propias preferencias. De esta manera la toma de decisiones por los electores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias mediante el mercado y las participaciones en el coste que se decidan deber ser aplicadas por la vía del sistema fiscal. Por supuesto que los resultados de la votación no complacerán a todas las personas por lo que solo se puede esperar que se aproxime a una solución eficiente. Esto se logrará en mayor o menor medida en dependencia de la eficiencia del proceso de votación y de la homogeneidad de las preferencias de la comunidad.

Por último, es importante en este punto aclarar las diferencias entre la **provisión pública** de los bienes sociales y **producción pública**. Los bienes sociales pueden ser producidos por empresas privadas y vendidos al gobierno o también pueden producirse

³⁷ (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 9) “Hacienda Pública Teoría y Aplicada”, Quinta edición, McGraw-Hill.

por empresas públicas. Cuando se plantea que los bienes sociales son provistos públicamente, significa que se financian por medio del presupuesto no importa como sean producidos.

En resumen, que como el mercado no suministra los bienes públicos puros, el estado debe intervenir para suministrarlos. Al comprar bienes públicos como defensa nacional o faros, el estado se comporta exactamente igual que cualquier otro gran gastador, emite votos monetarios en determinados sentidos y después el mercado se encarga de encauzar esos recursos hacia las empresas de tal manera que se produzcan los faros o cualquier otro bien público, otra alternativa sería, como señaláramos antes, producirlo el mismo. En conclusión, el hecho de que los mercados privados no suministren bienes públicos justifica muchas de las actividades del estado.

c. Competencia imperfecta

Una grave desviación de la competencia perfecta es la competencia imperfecta a los elementos monopolísticos, considerándose esta otro de los fallos del mercado. Un mercado perfectamente competitivo es aquel en el que hay un número suficiente de empresas o un grado de rivalidad tal que ninguna de ellas puede influir en dicho precio. Muchos empresarios en la vida real son competidores imperfectos, en el extremo de la competencia imperfecta se encuentran el monopolio, situación que se da cuando hay un único proveedor de un bien, que se fija el solo su precio. En particular se debe destacar el monopolio natural, que surge cuando existen barreras a la entrada de nuevas empresas debido a los rendimientos crecientes de escala, es decir cuando el costo unitario disminuye progresivamente conforme aumenta la producción, lo que reduce o elimina las posibilidades de competencia. En las industrias en las que hay rendimientos crecientes de escala, las nuevas empresas que tengan una baja producción se enfrentarían a un costo mucho

más altos que las empresas ya consolidadas con una elevada producción.

Los monopolios, naturales o no, si no se regulan, restringen la producción para elevar los precios. En general la existencia de monopolios, trae distorsiones en la producción, en los precios y en la demanda, y los excesos de ganancias que obtienen pueden ser utilizados para publicidad engañosa y para comprar influencia y protección en altas esferas del gobierno.

d. Mercados incompletos

Los bienes y los servicios públicos puros no son los únicos que los mercados suministran inadecuadamente. “Los mercados son incompletos cuando no son capaces de suministrar un bien o servicio a pesar de que el costo de suministrarlo sería inferior al que los individuos están dispuestos a pagar”³⁸. Esto constituye también un fallo del mercado, algunos economistas consideran que los mercados privados han funcionado especialmente mal en las provisiones de seguros y préstamos, lo que justifica la intervención de estado en estas áreas.

Aunque en la segunda mitad del siglo XX se avanzó mucho en materia de seguros, mercado privado no proporciona seguros para muchos riesgos importantes a que se enfrentan las personas. De aquí que los gobiernos hayan puesto en marcha, en algunos países desarrollados, un amplio programa de seguros, por ejemplo, se han creado fondos de garantías de depósitos para asegurar a los depositantes contra una posible pérdida de ahorros provocada por la insolvencia de los bancos, se han establecido programas de seguros contra las inundaciones y en algunos casos contra incendios.

En el caso de los mercados de capital el estado puede conceder préstamos para estudiar en las universidades, puede realizar préstamos hipotecarios, otorga créditos a las medianas y

³⁸ (Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, pág. 28) “El Estado en un mundo en transformación”, cap. 1.

pequeñas empresas, a las empresas de importación y exportación y otros.

También puede señalarse el papel del estado coordinando los mercados complementarios, es decir aquellos que requieren actuar juntos y que necesitan, con frecuencias, de una coordinación a gran escala, lo que puede requerir de cierta planificación estatal.

e. Información imperfecta

Algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por si solo demasiada poca información. Entre los ejemplos de intervención estatal, en este sentido, se pueden señalar: exigencias de los gobiernos para que los prestamistas informen a los prestatarios del verdadero tipo de interés de sus préstamos, establecimiento de normas en relación con el etiquetado de los productos, con la información sobre su contenido, fecha de caducidad, etc., sin embargo la intervención estatal para remediar los fallos de la información va más allá de las estas sencillas medidas de protección al consumidor. Se plantea que la información es en muchos aspectos como un bien público, pues suministrar información a una persona mas no supone reducir la cantidad de que dispone otra. La eficiencia requiere que la información se difunda gratuitamente a que solo se cobre el costo real de trasmitirla. El mercado privado a menudo suministrar una información insuficiente. Un ejemplo que se destaca de intervención estatal en esta área son los servicios de meteorología.

3.1. Función de distribución

Esta función se preocupa principalmente de quien consume y en qué cantidades lo hace, así como de quien es capaz de obtener derechos sobre la producción futura de la economía a través de aumentar su acumulación de riqueza. La preocupación por la

equidad es lo que estaría provocando la intervención en este caso.

Aunque cuando en los mercados no ocurran disfunciones la distribución del ingreso producida por el mismo no es necesariamente tiene que ser la deseada por la sociedad, es decir suponiendo que la economía funcionara con una eficiencia total, que siempre se encontrara en las fronteras de posibilidades de producción y nunca por debajo de ellas. Que siempre eligiera la cantidad de bienes públicos frente a los privados, etc., esto no garantizaría un resultado perfecto en cuanto a distribución de las rentas. O sea, incluso la eficiencia productiva no asegura que la distribución del ingreso que emerge del proceso económico este totalmente de acuerdo con el concepto prevaleciente de equidad en la sociedad. Por lo tanto, esta es una importante función que el gobierno tiene que desempeñar: las consideraciones sobre las diferencias de ingresos que pueden generarse en función del género, la edad y las características étnicas y regionales de la población.

La distribución del ingreso en la economía depende de diferentes factores, muchos de ellos son el resultado de accidentes o hechos históricos, por lo que no necesariamente producen la distribución del ingreso que desea la sociedad. Lo anterior no significa que no se pueda hacer nada al respecto, el nivel y dinámica de los impuestos y los gastos del gobierno tienen un papel importante que jugar para modificar la distribución existente y llevarla más cerca del ideal de la sociedad.

Si se quiere reducir la desigualdad de la renta se pueden utilizar diversos instrumentos. En primer lugar, podrían establecerse impuestos progresivos, gravando las rentas altas con un tipo impositivo más elevado que las bajas. En segundo lugar, para ayudar a aquellos que no tienen rentas el estado puede establecer transferencias, que son cantidades monetarias que se pagan a los individuos, ente estas transferencias se encuentran

las ayudas a los ancianos, los incapacitados y los que tienen hijos dependientes, así como el seguro de desempleo para los que carecen de trabajo. Estos sistemas de transferencias constituyen una red de seguridad para proteger a los menos favorecidos en la sociedad. En tercer lugar, el estado puede subvencionar el consumo de los grupos de rentas baja facilitándole cupones de alimentación, asistencias médicas y viviendas baratas.

Richard y Peggy Musgrave resume los aspectos anteriores de la siguiente forma "Entre los diferentes mecanismos fiscales la redistribución se instrumenta más directamente, mediante: 1) un esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las de menos renta. La redistribución puede instrumentarse alternativamente mediante: 2) impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos, especialmente de las viviendas sociales que benefician particularmente a las familias de bajos ingresos. Finalmente, la redistribución puede conseguirse mediante: 3) una combinación de impuesto sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos elevados, juntos con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados principalmente por los consumidores de renta baja."³⁹

Hay que señalar además que en la medida que el estado aumente los gastos en salud y educación contribuye a mejorar el capital humano, y ayuda por lo tanto a eliminar las diferencias en la distribución de la renta generada por la oportunidad de educación y entrenamiento en la sociedad. Todas estas medidas pueden contribuir a acercar la distribución de los ingresos al ideal de la sociedad.

a. Bienes preferentes

³⁹ (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 13) "Hacienda Pública Teoría y Aplicada", Quinta edición, McGraw-Hill.

El problema de la redistribución, como se señalará anteriormente puede surgir incluso asumiendo que se trata de una economía óptima en sentido de Pareto, también bajo estas condiciones existe un segundo argumento a favor de la intervención estatal relacionado con el temor de que los individuos puedan no actuar en su propio interés. Es decir, se asume que los consumidores pueden tomar decisiones malas incluso contando con la información adecuada, por ejemplo, muchas personas continúan fumando a pesar de conocer las consecuencias de este hábito, también en muchos casos no se utiliza el cinturón de seguridad a pesar de conocerse que esto disminuye el riesgo de morir en un accidente. En casos como estos el estado debe intervenir pues los consumidores no hacen lo que más le conviene, además la intervención no debe limitarse exclusivamente a dar información. Los bienes que el estado obliga a consumir, como la educación elemental y los cinturones de seguridad se denominan bienes preferentes. La idea de que el estado debe intervenir pues sabe lo que más les conviene a sus ciudadanos se denomina paternalismo. Realmente estas ideas de que el estado debe imponer su voluntad y sus preferencias a los ciudadanos, mientras otros creen lo contrario.

Se debe distinguir el argumento paternalista del argumento de las externalidades. Por ejemplo, los que fuman tienen muchas posibilidades de contraer diversas enfermedades y con frecuencia son tratados en hospitales públicos por lo que imponen un coste a los no fumadores, también los que fuman en una habitación llena de gente imponen un verdadero costo a los no fumadores, en estos casos se puede obligar a los fumadores a pagar los costes por ejemplo gravando el tabaco o con otra medida. Desde una posición paternalista sin embargo la medida podría ser no permitirse que se fume ni en la propia casa y ni siquiera, aunque se establezca un impuesto que obligue a los que fuman a tener en cuenta los costos que imponen a los que no lo hacen.

Si bien existen detractores de esta posición paternalista, esto ha dado buenos resultados en algunos casos, como en relación con las drogas, el alcohol, el uso de cinturones de seguridad y la enseñanza obligatoria.

b. Función de estabilización

El sistema de mercado no necesariamente emplea todos los recursos de la economía, provee estabilidad de precios y obtiene la tasa de crecimiento económico que desea la sociedad. Debido a lo anterior se considera que las políticas del gobierno son necesarias para lograr esos objetivos y a esta actividad se le conoce como función de estabilización. Para llevar a cabo la misma el gobierno utiliza, como una de sus herramientas, el presupuesto público.

Todo presupuesto público tiene una política implícita sobre la demanda agregada, para tratar de contrarrestar los ciclos económicos. Así el propósito de la función de estabilización es analizar los diferentes presupuestos públicos propuestos y ajustar los niveles y composición de los impuestos y los gastos, de manera que la demanda agregada utilice plenamente la capacidad productiva de la economía sin generar demanda excesiva, inflación y problemas de la balanza de pagos. Para lograr los objetivos anteriores se puede utilizar medidas tales como el aumento del gasto público o reducción de los impuestos si se pretende expandir la demanda y viceversa si lo que se necesita es reducir la actividad económica. "La política tributaria y del gasto afectan a la demanda agregada y al nivel de la actividad económica. Constituyen igualmente un importante instrumento para el mantenimiento de la estabilidad económica, incluyendo el alto nivel de empleo y el control de la inflación. De aquí que la función de estabilización se introduzca como la tercera función presupuestaria."⁴⁰

⁴⁰ (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 17) "Hacienda Pública Teoría y Aplicada", Quinta edición, McGraw-Hill.

Esta función es compleja pues dependiendo del tipo de gasto o ajuste del impuesto que se haga, el consumo o la inversión del sector privado pueden ser afectados y la rapidez con que la demanda agregada responderá será diferente, por lo que el problema no es sólo de la dirección de los cambios requeridos sino de seleccionar el tipo y la magnitud apropiados del cambio necesario. La existencia de un sistema fiscal tiene una inmediata e inevitable influencia en la demanda agregada, los déficits son expansivos y los superávits restrictivos, pero aún un presupuesto equilibrado tendrá un efecto expansivo. Por lo tanto, si se necesitara restringir la demanda, no bastará con equilibrar el presupuesto, sería necesario un superávit fiscal.

Para lograr mantener estable la economía, será necesario que la política fiscal se coordine muy bien con las políticas monetaria, cambiaria y comercial, si no existe coherencia entre las mismas no podrán lograrse los objetivos relacionados con el empleo, la inflación y el crecimiento económico.

3.2. Movilidad y descentralización. El modelo de Tiebout.

La población de un país puede moverse entre jurisdicciones. Charles Tiebout sugirió en 1956 que esta movilidad entre las jurisdicciones refuerza ex post las ventajas de la descentralización como mecanismo de adecuación entre lo que el sector público ofrece y lo que los individuos quieren. En tanto haya un gran número de jurisdicciones diferentes (el requisito de haya un gran número de jurisdicciones hace que el modelo de Tiebout sea más aplicable a los gobiernos locales, especialmente los municipios que a los regionales) la movilidad de un sistema descentralizado permitirá una adecuación perfecta entre lo que ofrecen los gobiernos locales (o regionales) y lo que quieren los individuos. La razón para que se dé lo anterior es simple. Supongamos que un gobierno local está ofreciendo a los residentes en su jurisdicción una combinación de gastos públicos locales e impuestos. Si hay movilidad, los individuos a los que no les guste lo que les ofrece el

gobierno local se irán a otra jurisdicción que les ofrezca una combinación gasto / impuesto más acorde a sus preferencias. Mientras más jurisdicciones haya y mayor sea la diferenciación de ofertas entre ellas, es más probable que el individuo encuentre la oferta de bienes públicos locales que desea. De igual forma a la jurisdicción vendrán individuos a los que las ofertas del gobierno local les satisfagan más que las que recibían en su jurisdicción de procedencia.

Al hecho de que los individuos muestren su acuerdo o desacuerdo con las ofertas públicas vigentes quedándose o marchándose de una jurisdicción se le denomina votación con los pies. Si se parte del supuesto de que hay una movilidad suficiente y una diferenciación suficiente de las ofertas entre jurisdicciones, la votación con los pies conducirá al final a que todos los individuos residentes en una misma jurisdicción tengan preferencias muy similares con la provisión colectiva y que, además, estas preferencias coincidan con lo que está ofreciendo el gobierno local. El problema de la estimación de las preferencias hará desaparecido porque los individuos a los que no les gustaba lo que ofrecía un gobierno local se habrán ido de la jurisdicción, y a los que han venido les satisface lo que ofrece el gobierno local.

Lo que ocurre de acuerdo a la hipótesis de Tiebout es que la descentralización crea un cuasi mercado para la provisión de bienes públicos locales en el que cada gobierno local es un oferente. En los mercados de bienes privados los individuos revelan sus preferencias por los diferentes bienes' mediante la adquisición de unos u otros bienes. En el cuasi mercado de bienes públicos locales los individuos revelan sus preferencias mediante su decisión sobre donde residir. De esta forma se resuelve el problema esencial de la provisión de bienes públicos de cómo se revelan las preferencias pues las mismas no son observables.

Si la hipótesis de Tiebout fuera cierta ¿cuál sería el resultado final de la descentralización? Unos municipios homogéneos, que proveerían de forma eficiente los bienes públicos locales.

Aunque el modelo o razonamiento de Tiebout parece sensato y el proceso de votación con los pies, aunque no de manera rápida, pero si gradualmente opera en el tiempo y va revelando las preferencias reales, existen numerosas causas por las que es poco probable que la votación con los pies aumente significativamente las ventajas de la descentralización. Veamos estos elementos.

a) Costos de movilidad. Para que la votación con los pies funcione es necesario un alto grado de movilidad de la población. En la práctica, la movilidad puede ser muy limitada porque cambiar de lugar de residencia tiene unos costes monetarios (cambio o alejamiento del puesto de trabajo, cambio de vivienda etc.) y tiene costos personales (cambios de entorno que pueden ser importantes).

b) Limitaciones del número de jurisdicciones. El modelo de Tiebout requiere que los individuos puedan encontrar una jurisdicción cuyas ofertas se ajusten a sus preferencias. En la realidad tanto el número de jurisdicciones como la diferenciación de ofertas públicas locales es mucho menor.

c) Movilidad ineficiente. Hay situaciones en las que a diferencia de lo que ocurre en el modelo de Tiebout, la emigración conduce a distribuciones de la población que son ineficientes.

- Por ejemplo, suponga el caso que los bienes públicos locales estuvieran sujetos a congestión (no son bienes totalmente puros, ejemplo servicio de bomberos). Entonces la emigración de las jurisdicciones poco pobladas (municipios rurales, por ejemplo) a las jurisdicciones muy pobladas (municipios urbanos) congestionaría los bienes públicos provistos en estas jurisdicciones. Si los inmigrantes pagaran unos impuestos

suficientes para mantener constantes el nivel de provisión per cápita, estos movimientos no tendrían que ser ineficientes. Pero en general esto no será así y los inmigrantes causarán un efecto externo negativo (vía congestión) sobre los que estaban residiendo en los municipios urbanos. Lo ideal sería desalentar esa emigración a partir de transferencias a los municipios rurales en este ejemplo.

- Una segunda causa de ineficiencia de la movilidad radica en las externalidades fiscales. Supongamos unos bienes públicos locales puros. Cuando un individuo emigra de una jurisdicción A a otra B, el precio per cápita de la provisión de bienes públicos locales aumenta en A (porque hay menos contribuyentes para financiar el coste de provisión del bien público) y disminuye en B (por la razón inversa). De esta forma el emigrante causa un efecto externo negativo a los residentes en A (vía mayores impuestos) y otro positivo a los residentes en B (vía impuestos menores). Pero este no es el final de la historia, la reducción del precio en B atraerá nuevos emigrantes deseosos de disfrutar mayores cantidades de bienes públicos locales con impuestos más baratos.
- Otro elemento relacionado es el hecho de que si hay movilidad a los contribuyentes les convendrá vivir (trabajar y producir) en las zonas donde vivan (trabajen o produzcan) muchas personas adineradas, A cada contribuyente le conviene vivir (trabajar o producir) en un lugar donde vivan (trabajen o produzcan) muchas personas adineradas, debido a su gran capacidad y disposición de pagar por los bienes públicos, en ese caso, el impuesto o precio que tendrá que pagar será relativamente bajo (por cada centavo de impuesto pagado, recibe a cambio bienes públicos en grandes cantidades o de alta calidad y tiene que pagar relativamente poco por determinado suministro), como consecuencia las personas adineradas tratarán de aislarse, lo que pueden conseguir muy fácilmente si la política fiscal descentralizada les brinda la

oportunidad. Debido a lo anterior se pueden formar, y de hecho ocurre, barrios o zonas de gente pobre y áreas donde vivan personas ricas y el resultado sería opuesto a lo deseado en lo referente a las ventajas esperadas con el proceso de descentralización. Se plantea que la fundación de clubes privados es una alternativa a los asentamientos exclusivos. En definitiva, en los dos casos se tratan de estrategias para impedir la inmigración de los pobres, estas estrategias pueden aplicarse de muy diversas maneras que van desde las restricciones en materia de viviendas hasta la prestación muy exclusiva y limitada de servicios públicos.

d) Métodos alternativos de expresar los desacuerdos. En el modelo de Tiebout el que no está de acuerdo con la política fiscal local emigra. Sin embargo, habitualmente la mala gestión municipal se penaliza, no con la emigración, sino con el cambio mediante votación de quienes toman las decisiones municipales y diversos instrumentos que pueden favorecer la democracia representativa y la democracia participativa directa. El modelo de Tiebout al ignorar esas interacciones político-económicas sobrestima la importancia de la votación con los pies.

Al observar la realidad se refuerzan las dudas de que el modelo de Tiebout sea una adecuada descripción de la misma, al menos como norma general. Esta afirmación se basa en el hecho de que no hay fuertes evidencias de emigraciones debidas a la política fiscal, y los municipios, lejos de ser homogéneos como predice el modelo de Tiebout, están habitados por individuos con amplias diferencias de renta, preferencias etc.

De todas maneras, el modelo pone de manifiesto un mecanismo - el voto con los pies- que no se debe descartar, como ya señalamos, el cual, en algunas circunstancias, como, por ejemplo, cuando los costos de movilidad son bajos, puede forzar a los gobiernos locales a mejorar su gestión, y permitir una adecuación mayor entre las ofertas y las demandas de los bienes públicos locales.

Todos los elementos anteriores deben tenerse en cuenta al diseñar tal proceso de descentralización fiscal y específicamente al tratar el problema de la asignación de recursos. O la eficiencia (como también se le llama a esta función).

3.3. Problemas relativos a las externalidades interjurisdiccionales.

Cuando el suministro de bienes públicos por parte de una localidad descentralizada produce efectos positivos directos sobre el bienestar de las personas situadas fuera de esa jurisdicción o más claro sobre las personas que no forman parte del electorado de la localidad (no hay correspondencia perfecta), por lo general los encargados de formular las políticas en esa jurisdicción no tienen en cuenta esos efectos en materia de beneficio. Esto será así a no ser que esas personas puedan ejercer ciertas presiones políticas o económicas sobre la jurisdicción o sean capaces de diseñar algún plan compensatorio para la localidad. La idea es que las administraciones locales por lo general tendrán presente los beneficios y los costos que se produzcan en su jurisdicción y no las externalidades que puede producir fuera de su territorio, por lo tanto, la cantidad de bienes públicos que produce será menor a lo que podría considerarse socialmente óptimo desde la perspectiva nacional, lo que llevaría a una asignación de recursos ineficiente. En la realidad puede ocurrir incluso que las localidades presenten un comportamiento oportunista y puedan llegar a suspender totalmente el suministro de ciertos bienes y especular en cuanto a que su propia población pueda tener libre acceso a estos bienes suministrados por otras jurisdicciones.

En el párrafo anterior se ha tratado el problema de las externalidades desde el punto de vista de la asignación directa de los bienes públicos es decir desde la perspectiva de quien recibe ese beneficio, pero las externalidades pueden presentarse también con los gastos públicos y su financiamiento, elementos

que son necesarios en el proceso de oferta de los bienes públicos.

En lo que respecta a los gastos públicos, existe una tendencia a que las jurisdicciones descentralizadas prefieran orientar estos gastos hacia los proveedores locales y entorpezcan, por lo tanto, la división interlocal o interregional del trabajo y las posibles economías de escala que pueden derivarse de una coordinación entre localidades y de un manejo centralizado para asegurar una mejor prestación de los servicios. El comportamiento anterior se debe al hecho de que se trata de favorecer el incremento de los ingresos y el empleo dentro de la comunidad (preferencias partidistas o clientelismo). Claro lo anterior podría estar dado también por problemas de corrupción, fenómeno que no se limita a los gobiernos descentralizados, pero es un riesgo que también corren estos sistemas; no obstante, en general con la descentralización en general debe disminuir el problema de la corrupción teniendo en cuenta que aumenta o mejora la fiscalización de las políticas por parte de la comunidad.

Las externalidades interjurisdiccionales también están presentes en los procesos de captación de todo tipo de fondos públicos. Un efecto negativo de las mismas, deriva del financiamiento crediticio, en especial cuando los créditos asumidos por las jurisdicciones descentralizadas y descontados finalmente por el Banco Central aumentan la oferta monetaria, la tasa de inflación y desplazan las inversiones privadas. El endeudamiento de las localidades descentralizadas debe estar asociado a proyectos de inversión prioritarios, que realmente produzcan beneficios a través del tiempo, logrando de esta manera cierta equidad intergeneracional. Por otro lado, los derechos a los usuarios o tarifas de los servicios públicos básicos pueden tener efectos externos negativos cuando por ejemplo se cobran de manera discriminatoria a todos los usuarios de otras jurisdicciones.

Las externalidades más importantes se presentan en la tributación. Cuando una jurisdicción puede escoger libremente la base tributaria y las tasas impositivas, puede caer en la tentación de exportar impuestos, es decir, transferir parte de la carga tributaria a personas que residen fuera de sus límites. Esto ocurre cuando una región o provincia ejerce su poder monopólico, si se da la circunstancia de ser el único proveedor de determinados productos o recursos naturales, y obtiene beneficios, siendo este comportamiento óptimo a nivel local, pero no a nivel nacional.

Otro método de ofrecer ventajas a expensas de otras regiones consiste en ofrecer preferencias tributarias. Esto puede hacerse de manera abierta y explícita a través del ofrecimiento de tasas más bajas, o de manera indirecta, mediante una administración muy favorable de los impuestos desde el punto de vista de los contribuyentes.

Se debe señalar que la rivalidad en materia tributaria entre dependencias fiscales descentralizadas puede llevar a resultados absolutamente diferentes. En el mejor de los casos obliga a las entidades territoriales a ser eficientes, pero en la peor variante puede llevar a las jurisdicciones en competencia a la ruina económica.

3.4. Organizaciones Sociales y entidades territoriales frente a la descentralización

3.4.1. Organizaciones Sociales

Max Weber, funda una tradición intelectual y teórica de análisis de las organizaciones a través del estudio de la burocracia y la autoridad, la cual se convierte en una referencia obligada en el estudio posterior de las organizaciones sociales. Para este autor, las organizaciones sociales se derivan de las relaciones que se originan entre los sujetos alrededor de un propósito en común, lo cual implica que las organizaciones se forman a partir de las

relaciones sociales y de la interacción de los individuos (Weber, 1964) citado por (Escobar , 2016, pág. 123).

Las organizaciones sociales se refieren a los grupos de seres humanos que se unen e interactúan en conjunto manteniendo ciertas relaciones sociales, con el fin de obtener determinados beneficios comunes, existen diferentes tipos de organizaciones las cual se las clasifica de la siguiente manera:

- **Organizaciones territoriales**

Este tipo de organización se crea al tomar la aglutinación del área donde viven las personas de referencia, donde se busca mejorar su calidad de vida. Un ejemplo de este tipo de organización son los comités de auto-construcción, las juntas comunitarias y las corporaciones regionales.

- **Organizaciones funcionales**

Estas organizaciones logran solucionar ciertos problemas y necesidades, al mismo tiempo llegan a mostrar ciertos intereses que afectan a determinados sectores de la población. Un ejemplo de ello son las ligas de consumidores y las asociaciones de profesionales.

- **Organizaciones gremiales**

Estas organizaciones son desarrolladas cuando se busca mejorar el nivel económico de cada uno de sus miembros. Ejemplo de este tipo de organización son las asociaciones comerciales, sindicatos de trabajo, las asociaciones sectoriales e industriales, etc.

- **Organizaciones sustantivas**

Este tipo de organización busca un mejoramiento de las condiciones sociales que estén íntimamente relacionadas con la vida cotidiana, como son las relaciones de género. Ejemplo: organizaciones culturales.

- **Organizaciones de economía solidaria**

Estas organizaciones pueden ser de varios tipos, como son:

Integrales: que son las que desarrollan más de dos actividades que se complementan entre sí, ya sea de consumo, de producción, de prestación de servicios, etc.

Especializadas: que son las que se inclinan por una sola rama que distinga a la actividad económica.

De servicios: en estas las actividades que se buscan cumplir deben de beneficiar a sus integrantes o a la comunidad en general, ya sea en el sector de la educación, de la salud, financiero, de transporte, cultural, etc.

Multiactivas: estas llegan a desarrollar varias actividades similares en un mismo tiempo, como es el caso del consumo, ahorro y crédito, comercialización, etc.

De producción: Refiere aquellas organizaciones de economía solidaria con la cual se logra acelerar ciertas actividades de explotación o extracción de recursos que no son renovables, o aceleran la transformación de estos para obtener un producto final.

- **Organizaciones sociales abiertas**

Refiere al tipo de organizaciones que permite la inscripción de cualquier miembro sin distinción.

- **Organizaciones sociales cerradas**

Aquí solo se llegan a aceptar ciertos miembros que responden a un sector en específico. Un ejemplo de ello son los trabajadores de una empresa X.

3.4.2. Entidades territoriales

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Pero la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias en

los términos de la Constitución y la correspondiente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Cruz Pulido, 2000, pág. 20).

Estas entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley y ostentan los siguientes derechos constitucionales:

- a) Gobernarse por autoridades propias
- b) Ejercer las competencias que les correspondan
- c) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
- d) Participar en las rentas nacionales.

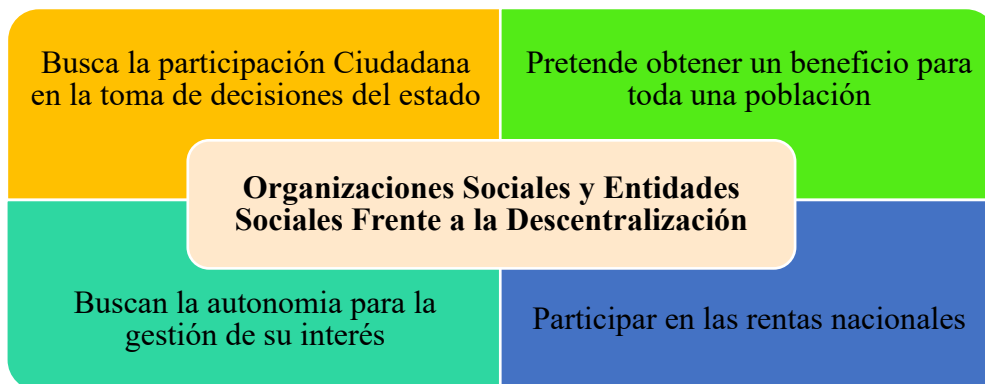


Figura No. 8 Organizaciones Sociales y Entidades Sociales Frente a la Descentralización, Nota: tomado De Investigacion titulada "Modulo Estructura del Estado de Colombia" (Cruz Pulido, 2000)

3.5. Las relaciones entre el estado y las comunidades autónomas

3.5.1. En Relación con la Población

Uno de los elementos esenciales del Estado es el conjunto de seres humanos que lo integran, y que se denominan indistintamente pueblo o población, aun cuando ambos conceptos no son equivalentes, por ello, se la define como la comunidad humana asentada en un territorio determinado y dotada de gobierno propio; y, es considerada como la base

social del Estado: sin población no hay Estado. Ella puede estar formada por uno o varios grupos étnicos, cuyos miembros se relacionan por vínculos culturales comunes.

El Dr. Borja Cevallos citado por (Vergara, 2011), denomina pueblo, "al grupo de seres humanos que viven en comunidad como resultado de la adaptación geográfica y que en conjunto constituyen una unidad social orgánica, dotada de espíritu e ideales comunes y a la cual se le atribuyen derechos y deberes políticos".

3.5.2. En Relación con el Territorio

El territorio es la extensión geográfica delimitada por fronteras en la cual se asienta la población organizada jurídica y políticamente en Estado. Por ello se considera al territorio como su base física: sin territorio tampoco hay Estado. El Derecho internacional moderno comprende como componentes del territorio del Estado, el territorio continental, el territorio insular, el subsuelo, el mar territorial, el espacio aéreo, el territorio antártico y la órbita geoestacionaria. La extensión del territorio tiene un carácter transitorio: puede agrandarse o empequeñecerse por conquistas, anexiones o cesiones, pero no desaparecer totalmente, porque en tal caso se extingue el Estado. De manera que la actividad estatal, no depende jamás, de forma unilateral, de cualesquiera leyes naturales estáticas de la Geografía y que la tierra no es nunca un factor político, sino que sólo es una condición, aunque ciertamente importante, de la actividad política de la población, que sigue sus leyes propias y que puede influir sobre su territorio, a la vez que, de acuerdo con sus fines políticos, transformarlo en gran medida (Vergara, 2011).

3.5.3. En Relación con el Poder

El poder o facultad de mando es indispensable a toda agrupación de hombres que persigue un fin común, con mayor razón lo es al Estado, que es la sociedad más compleja de todas,

por eso el Estado necesita una voluntad dominante e investida de autoridad para dirigir la actividad social, capaz de hacerse obedecer compulsivamente, se llama “poder político o poder público”. En consecuencia, se puede decir que, el poder responde a designios concretos, señalados de diferente manera por las diversas filosofías políticas, y que el cabal cumplimiento de estos designios constituye el fundamento de su justificación (Vergara, 2011).

3.5.4. En Relación con la Soberanía

Para distinguir al Estado, es necesaria la existencia de una organización jurídico-potestativa propia de la comunidad humana que lo constituye, es decir, una organización no subordinada a otra de igual carácter, para lo cual se requiere determinar en qué consiste y cómo se manifiesta esa existencia. Si centramos el análisis en torno a una realidad estatal concreta prescindiendo de toda referencia otras realidades de la misma especie, la soberanía se patentiza a través de dos funciones fundamentales: la capacidad para organizarse a sí misma y la autonomía.

Donde exista una comunidad estable, arraigada en un determinado territorio que se organice conforme a un orden normativo propio y que cuente con medios coercitivos suficientes para obtener la eficacia de ese orden dentro de un ámbito geográfico que ocupa, allí existe un Estado soberano; es decir: un orden jurídico-estatal cuya validez no depende de ningún otro orden (Vergara, 2011)

CAPÍTULO IV

DESCENTRALIZACIÓN Y LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

4.1 Aspectos generales sobre el financiamiento de los gobiernos subnacionales.

Al comenzar el análisis de la descentralización de tributos es conveniente recordar brevemente la definición de los mismos. El tributo es la prestación pecuniaria (en términos de dinero) que el estado exige, mediante la ley, con el objetivo de obtener los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Estos tributos pueden ser *impuestos, tasas y contribuciones*.

Los **impuestos** son aquellos que se exigen al obligado a su pago sin contraprestación específica, con el fin de satisfacer necesidades sociales, por ejemplo, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre valor agregado (IVA), y otros.

La **contribución**, es el tributo para un destino específico, determinado, que beneficia directa o indirectamente al obligado a su pago, por ejemplo, la contribución la seguridad social. También como contribuciones especiales se conocen en muchos países las llamadas contribuciones para mejoras, que pueden definirse como tributos para financiar inversiones u obras públicas locales con beneficio divisible concretado en un mayor patrimonio inmobiliario del sujeto pasivo (la persona natural o jurídica que está obligada por ley al cumplimiento de las prestaciones tributarias). Más adelante volvemos a tratarlas.

La tasa es aquel tributo por el cual el obligado a su pago recibe una contraprestación de servicio o actividad por parte del estado, por ejemplo, la tasa por peaje y la tasa por servicios de aeropuertos a pasajeros. Los anteriores tipos de tributos pueden ser utilizados como se verá más adelante en los diferentes niveles de gobierno.

Es necesario aclarar que la terminología utilizada no siempre es igual, en algunos países se utiliza el término de tasas ampliamente para designar el cobro de múltiples servicios públicos, en otros se utiliza para servicios similares derechos, en algunos se plantean tasas o derechos como sinónimo; en el caso de las contribuciones generalmente se utilizan para designar contribuciones para pensiones y para mejoras.⁴¹ Es decir que mientras en algunos países se habla de tasa por peaje, en otros puede ser derecho; a veces se utiliza también la palabra tarifa o cargo para hacer referencia al precio de un servicio público. Más adelante nos detendremos en los principales tipos de impuestos, tasas y contribuciones.

Retomando el análisis del proceso de descentralización, no es posible que este sea exitoso si en la medida que se descentralizan las decisiones de gasto no se analiza a la vez la cuestión de cómo habrán de generarse recursos para financiar estos gastos. Estas decisiones deben ser tomadas al mismo tiempo si se quiere garantizar un buen resultado. La ausencia de los recursos suficientes puede conllevar problemas de eficiencia y de equidad en la comunidad, así como afectaciones a la estabilidad macroeconómica ya que los gobiernos subnacionales probablemente se endeudarán para poder cubrir todos sus gastos.

La cuestión en primer término es, como asignarles recursos a los gobiernos subnacionales. La asignación de recaudaciones a los diversos niveles de gobierno puede realizarse de diversas formas:

- Asignándole a las jurisdicciones locales todas las bases impositivas y seguidamente se les pide que transfieran verticalmente, hacia el gobierno nacional, una parte de la recaudación, para que este pueda cumplir sus responsabilidades de gasto público; la cantidad que se enviará

⁴¹ Véase: (Castañeda, Angilberto, 1994, págs. 267 - 295) "Fuentes de Ingresos Locales en Algunos Países de América y Europa", Trimestre Fiscal. Indetec México.

al gobierno central se puede establecer mediante reglas fijas, fórmulas o negociando. Sin embargo, esta alternativa no es recomendable, entre otras razones afectaría el bienestar general y la estabilidad económica pues no le permitiría al gobierno central cumplir sus funciones redistributiva y estabilizadora; el gobierno nacional para llevar a cabo las funciones señaladas requiere del sistema fiscal y esta alternativa no le permitiría usarlo realmente. Además, que esto podría afectar la eficiencia del sistema fiscal entre otras cosas por el exceso de fragmentación del mismo. No obstante, esta forma es aplicada por ejemplo en España para los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas) del País Vasco y Navarra.

- Permitiendo que el gobierno central recaude todos los tributos y después transfiera una parte de estos ingresos a las diferentes jurisdicciones para que puedan llevar a cabo sus responsabilidades de gasto. Esta opción podría realizarse compartiendo la totalidad de la recaudación o bien compartiendo solamente la recaudación de algunos impuestos específicos. Esta alternativa rompe los nexos que deben existir entre las decisiones de cobrar impuestos, por una parte, y las decisiones de gastar tales ingresos por otra, o sea se rompe el concepto bajo el cual los impuestos son el precio que se paga por ejercer el gasto público, es decir la idea de que los gastos públicos conllevan un costo específico que se expresa a través de los impuestos que se pagan. Lo anterior puede provocar que los funcionarios públicos no ajusten debidamente el gasto y en el caso de los contribuyentes es posible que estén menos dispuestos a financiar el esfuerzo fiscal. En general esta opción estaría eliminando algunas de las ventajas de la descentralización e iría en contra de la propia naturaleza del proceso que postula una devolución de responsabilidades a los gobiernos subcentrales.
- Asignándole a las jurisdicciones locales algunas facultades impositivas y de ser necesario complementar esa recaudación que se ejerce localmente con transferencias del gobierno

nacional. El poder impositivo otorgado a las jurisdicciones locales puede concederse de diferentes formas:

- Asignándole el uso exclusivo de algunas bases impositivas.
- Permitiéndole compartir algunas bases impositivas del gobierno central.
- Permitiéndole a los gobiernos locales que se monten sobre algunos impuestos nacionales, es decir utilizando recargos sobre impuestos del gobierno central.

Todas las formas de la tercera variante están en uso en algunos países y no se excluyen unas a otras, más adelante veremos ejemplos de las mismas. Nótese que, si a los gobiernos locales se les asignan bases impositivas específicas, tendrán la opción de elevar el nivel de su gasto mediante aumentos de su propia recaudación y estas decisiones estarían guiadas por un análisis de los beneficios y costos de esta acción, pues ellos manejarían la recaudación además de los gastos. Teniendo en cuenta esta tercera opción de asignación de las recaudaciones, que es la utilizada, que plantea la asignación de algunas facultades impositivas a los gobiernos subnacionales con sus tres variantes, la cuestión entonces radica en como asignar las diferentes fuentes de recursos entre los diferentes niveles, es decir como determinar o decidir qué bases se asignan exclusivamente, cuales se deben compartir y donde establecer recargos o sobretasas.

4.2 Criterios para asignar las responsabilidades tributarias.

Se pueden plantear algunos criterios y principios generales para asignar las responsabilidades impositivas, como son los siguientes:

- a) **El equilibrio entre los recursos a recaudar y las necesidades de gasto**, es un criterio que debe cumplirse en la medida de lo posible, es decir la correspondencia entre las responsabilidades de ingreso y de gasto en la jurisdicción. Una de las premisas de la descentralización fiscal reside, en que, si por un lado se permite a los individuos agruparse y decidir el nivel de gasto asociado a determinada demanda de bienes públicos locales, de la misma

manera y en virtud de la correspondencia fiscal debe permitirse ajustar la estructura de los ingresos con un más amplio margen de libertad, particularmente en las fuentes de ingresos provenientes de los impuestos propios y tarifas y/o cargos que se cobran a los usuarios. Nótese que la violación de esta correspondencia o equilibrio puede traer serios problemas no sólo a la jurisdicción sino también al país pues puede afectar la estabilidad macroeconómica, ya que los gobiernos subcentrales tenderían a endeudarse para cubrir sus gastos.

b) **El principio del beneficio;** es decir que los servicios de ámbito nacional (los que brindan beneficios a todos los ciudadanos de la nación por igual y que constituyen responsabilidad del gobierno central) deberían ser financiados por el gobierno nacional con impuestos de ámbito nacional, y los servicios de las jurisdicciones subnacionales, que brindan beneficios fundamentalmente a sus residentes, deberían ser financiados con impuestos de su propia región que cubran esos beneficios. Es decir que el diseño interjurisdiccional de la imposición debería seguir la regla del beneficio. Esto incentivará una conducta responsable tanto por parte del gobierno como de los contribuyentes consumidores. Por supuesto esto es mucho más fácil y evidente en el caso de las tasas de servicios públicos como por ejemplo las tasas de peaje que sirven para la construcción y mantenimiento del sistema de vías, puentes y túneles o por ejemplo en el caso de los impuestos de gasolina proyectados para pagar la utilización de las carreteras y autopistas y que permite también el mantenimiento y construcción de las mismas. También siempre que los impuestos de bebidas alcohólicas y tabaco se utilicen para hacer pagar a sus consumidores los costes que este consumo impone a la sociedad en forma de mayores cuidados sanitarios, se puede aplicar el mismo razonamiento y los ingresos deberían ir a parar a las jurisdicciones que prestan la atención sanitaria. Hay otros servicios públicos que no permiten hacer pagar directamente a los contribuyentes por ellos, es decir que estos no pueden ser

identificados tan fácilmente en su calidad de beneficiarios como es el caso de los automovilistas y consumidores de bebidas alcohólicas y tabaco. Sin embargo, esos servicios están vinculados al área de residencia como por ejemplo la policía, los servicios de bomberos, la educación primaria y secundaria, los parques, etc., por lo tanto, el principio del beneficio también puede ser aplicado para transferir u otorgar responsabilidades impositivas a los gobiernos subnacionales de forma tal que puedan financiar esos servicios que brindan beneficios de manera general a su comunidad.

c) **Se señala que deben centralizarse los impuestos progresivos con fines de redistribución.** Partiendo de que el gobierno tiene la responsabilidad máxima con el objetivo de equidad, los instrumentos impositivos para obtener dicho objetivo deben estar bajo su control. Este es el caso del impuesto progresivo sobre el ingreso personal o la renta. No obstante que el gobierno nacional sea el responsable de su administración y de controlar su estructura de tasas (tipos impositivos) y bases, si es necesario puede permitirse que los gobiernos subnacionales impongan ciertas sobretasas sobre el mismo para financiar aquellos servicios que son más difíciles de identificar con un beneficiario específico, pero que brindan beneficios generales en los marcos de la comunidad.

d) **La subsidiariedad en la imposición,** de acuerdo a esto se transferirán a los niveles más bajos de gobierno aquellas fuentes de ingreso que son apropiadas para ellos y que se pueden aplicar (McLure, 1995). El que se pueda aplicar puede significar entre otras cosas que los gobiernos subnacionales manejen aquellos impuestos que pueden administrar de manera eficiente, así por ejemplo el nivel de gobierno con mayor posibilidad de obtener la mejor información sobre la base impositiva debe ser el responsable de tasar dicha base. Respecto a que sea apropiado McLure plantea el ejemplo de los impuestos sobre recursos naturales que aun cuando los gobiernos subnacionales podrían

ser los responsables, es decir podrían administrarlos con cierta eficiencia esto no sería apropiado pues podría afectar la equidad e incluso la eficiencia (más adelante se explica en detalle).

e) **Otro elemento a tener en cuenta para asignar responsabilidades tributarias es la movilidad de la base impositiva.** Si una determinada base puede escaparse de los impuestos que se establecen en el nivel local moviéndose a otra jurisdicción, entonces esa base no es buena para la imposición local. Por lo tanto, entre mayor movilidad tenga una base impositiva será mejor asignarla al nivel central.

f) Otro criterio que se maneja es que **mientras mayores sean, para un impuesto dado, las economías de escala que pueden obtenerse, mayor fuerza tendrá el argumento de conservar ese impuesto en el nivel nacional.** Las economías de escala pueden depender de requerimientos de información, por ejemplo, de la necesidad de establecer nacionalmente, y para cada contribuyente, un número de identificación, o también de requerimientos técnicos, tales como el uso de grandes computadoras, o el establecimiento de verificaciones consistentes en cruce de informaciones o en algunos otros factores. Estas consideraciones llaman la atención hacia la idea de que el impuesto al valor agregado, y los impuestos que se cobran sobre los ingresos acumulados, deben ser impuestos que se recauden nacionalmente.

g) **El financiamiento descentralizado debe guardar cierta relación con el crecimiento y mostrarse estable ante los ciclos económicos.** Esa condición garantiza la estabilidad financiera de las dependencias descentralizadas en el largo y el corto plazo. En otros términos, debe ser fiscalmente auto sostenido y consistente con las políticas nacionales de estabilización y crecimiento. Esto último es importante porque no deberá imponerse a las dependencias fiscales descentralizadas la carga de políticas de estabilización (CEPAL, 1993). Un ejemplo para entender esto

puede ser el caso de que el gobierno central comparta algunas bases con los subnacionales y ante determinados problemas económicos decida hacer exenciones a partir de esos impuestos compartidos. La asignación de responsabilidades impositivas debe tener en cuenta estos problemas y no considerar el compartir recaudaciones en muchos impuestos (Más adelante se trata este problema en compartición de bases).

4.3 Distribución de las atribuciones tributarias.

Dados los criterios anteriores a continuación se examina la asignación de atribuciones impositivas, a los diferentes niveles de gobierno, a partir del análisis de los principales tipos de impuestos. Específicamente vamos a analizar los siguientes impuestos:

- ❖ Impuesto sobre la renta o ingreso personal.
- ❖ Impuesto sobre las utilidades de las empresas o sobre el ingreso corporativo.
- ❖ Impuestos sobre las nóminas.
- ❖ Impuestos sobre la riqueza
 - El impuesto sobre el patrimonio, que grava la riqueza neta
 - El impuesto sobre bienes inmuebles, que grava el valor de los inmuebles (terrenos y construcciones) urbanos y rústicos
 - El impuesto sobre la transmisión de riqueza a título gratuito (impuesto de sucesiones y donaciones)
- ❖ Impuestos a las importaciones y exportaciones.
- ❖ Impuestos sobre los recursos naturales.
- ❖ Impuestos generales sobre el volumen de ventas. ♦> Impuestos selectivos.
- ❖ Tasas y contribuciones especiales.

Veamos para los mismos la recomendación que se hace sobre el nivel donde deben aplicarse.

4.3.1 Impuesto sobre la renta o ingreso personal.

El gobierno central es el encargado de llevar a cabo las funciones de redistribución y' estabilización, además es

responsable de aquellos servicios que brindan beneficios en todo el ámbito nacional y necesita recursos para financiar los mismos. Un impuesto progresivo sobre la renta de base amplia le permite al gobierno llevar a cabo las funciones anteriores por lo que se plantea que el mismo tenga un carácter global.

Es decir que las justificaciones de que este tipo de impuesto quede en manos del gobierno nacional están vinculadas fundamentalmente a la aplicación de políticas redistributivas, de estabilización y al financiamiento de beneficios de ámbito nacional. "Como los beneficios que han de ser financiados son de ámbito nacional o han de aplicarse políticas distributivas nacionales, este enfoque está de acuerdo con la idea de que el impuesto sobre la renta tenga carácter global y grave todas las fuentes de la misma (con independencia de su origen)."⁴²

Además de las justificaciones señaladas, como es un impuesto progresivo si se establece en los gobiernos subnacionales al existir diferencias en los tipos impositivos se fomentaría el traslado de las bases (pues estas son móviles) hacia las regiones con menores tasas, es decir que la movilidad de la base también refuerza la idea de que es conveniente manejarlo en el nivel central.

No obstante, los elementos anteriormente planteados, el gobierno central no tiene el monopolio del impuesto sobre la renta, los gobiernos subnacionales pueden necesitar acceder a la recaudación del impuesto sobre la renta para financiar sus funciones de asignación sólo que estos no podrían ser muy progresivos pues la población podría mudarse de jurisdicción. Musgrave señala esa posibilidad para el caso del nivel intermedio.

Realmente no es necesario que los gobiernos subnacionales administren los impuestos sobre la renta a través de un impuesto independiente (esto provocaría duplicidad administrativa y lo

⁴² (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 588) "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Quinta Edición. McGraw-Hill.

que es más importante, doble gravamen, hecho fiscalmente ineficiente y no permitido en la mayoría de los sistemas fiscales), pueden utilizar recargos sobre el impuesto del gobierno central de manera armónica.

Otro aspecto importante es que los impuestos sobre los ingresos personales pueden ser globales (es al que hacíamos referencia hasta aquí) o cedulares (Tanzi, 1995). Es decir, pueden establecerse sobre el gran total de ingresos que ha recibido el contribuyente, combinando salarios, intereses y dividendos y en general ingresos de cualquier otra actividad, o pueden establecerse gravando cada tipo de ingresos de manera independiente. Según la opinión de Vito Tanzi, en los países en desarrollo los impuestos cedulares sobre los ingresos pueden ser utilizados por las jurisdicciones subnacionales cuando los impuestos sobre los ingresos tales como los dividendos, intereses y salarios, son retenidos en la fuente por aquellos que hacen los respectivos pagos, para que posteriormente estos impuestos así retenidos, se conviertan en pagos finales. Sin embargo, las tasas de esos impuestos deben ser competitivas, porque de otra manera los individuos invertirán en otras jurisdicciones.

En el caso de los impuestos globales sobre los ingresos, es decir el de base amplia, para que funcionen bien es necesario que, para calcularlo, se sumen todos los ingresos que, de diferentes fuentes, y en distintas jurisdicciones, ha recibido el contribuyente. No es probable que la administración fiscal de la jurisdicción de residencia del contribuyente tenga información acerca de los ingresos que se han generado fuera de esta jurisdicción, a menos que esa información se la brinde el gobierno central. En este caso la evasión fiscal podría alcanzar un nivel muy alto si se ocupa del impuesto esta jurisdicción, de aquí que por esta razón se plantee, también, que es mejor dejar esta base impositiva a cargo del gobierno nacional, pues está en mejores condiciones para obtener la información necesaria. Es decir, esta es otra razón, aparte de las mencionadas anteriormente, que justifica el

manejo de este impuesto en el nivel central. No obstante, como ya habíamos planteado, a este tipo de impuesto pueden tener acceso los gobiernos subnacionales

4.3.2 Impuesto sobre las utilidades de las empresas o sobre el ingreso corporativo.

En el caso de este impuesto, también llamado impuesto sobre la renta de las empresas, el ingreso imponible es igual a las ventas realizadas menos los costos de producción y los costos de transacción en los que se incurre al hacer negocios (seguros, bancarios, legales, mercadotecnia, transporte).

Se considera que este impuesto grava doblemente a los causantes; una vez cuando se gravan las utilidades de las empresas, y otra, cuando se grava el impuesto de los accionistas en el impuesto sobre la renta. Una medida que se recomienda para evitar esta doble imposición, es que los impuestos pagados sobre las utilidades se reconozcan como retención sobre los ingresos de los accionistas. Después cuando estos declaran sus ingresos, incluyendo los dividendos que les han sido pagados, se les acredita el pago ya realizado por la empresa. Otra característica de este impuesto, es que se recomienda que el mismo no sea progresivo, porque la progresividad iría en detrimento de las empresas grandes, que no necesariamente tienen mayor capacidad de pago que una pequeña pues en general las grandes tienen un mayor número de accionistas. Una consecuencia de imponer progresividad en este impuesto, es que induce al fraccionamiento de las empresas grandes, con fines de evitar caer en los tramos marginales superiores.

Este es también un impuesto sobre un factor móvil y, por tanto, más apropiado para quedar bajo la responsabilidad del gobierno nacional. El manejo de este impuesto por parte de un gobierno subnacional fomentaría la posibilidad de la huida del ingreso de las empresas hacia las jurisdicciones con tasas impositivas menores.

Debe hacerse una distinción teniendo en cuenta el tamaño de las empresas. Las actividades de negocio pueden estar asociadas con pequeños establecimientos o con grandes empresas. Con frecuencia los pequeños establecimientos, de tipo familiar, no llevan buenas cuentas de sus operaciones, y, por lo tanto, podrían ser mejor gravadas sobre la base de principios presuntivos. Por ejemplo, ellos pueden pagar un impuesto que se calcule sobre la base de las ventas brutas, o del número de empleados, o de algunos otros criterios o indicadores. Para esta clase de actividades es muy frecuente que las jurisdicciones locales tengan por lo menos tanta información como el gobierno nacional, o incluso más. Como consecuencia, estos impuestos pueden establecerse en el nivel local por lo menos tan eficientemente como lo serían al nivel nacional.

En el caso del impuesto sobre el ingreso que grava las utilidades de las grandes empresas, la situación es diferente. Con frecuencia estas tienen sucursales en varias partes del país y también pueden hacer negocios en otros países; algunos de los insumos que necesitan pueden comprarlos en negocios situados en otras jurisdicciones, y también pueden vender sus producciones en otras jurisdicciones. Es decir que el gobierno nacional tiene posibilidades de obtener una información más completa sobre ellas que en el caso de los gobiernos subnacionales; por otra parte, estas empresas son más sensibles a los factores fiscales, tienden por ejemplo a moverse más, en dependencia de las tasas impositivas. Estas dos razones recomiendan que sobre todo en el caso de los países en desarrollo este impuesto sobre utilidades quede en manos de las autoridades nacionales.

4.3.3 Impuestos sobre las nóminas.

Los trabajadores y los empresarios pagan un impuesto sobre las nóminas de salarios, repartiéndose el mismo entre ambos. Este es un impuesto proporcional, ya que constituye una proporción

constante de los ingresos derivados del trabajo Este tipo de impuesto es utilizado para financiar las prestaciones de la seguridad social es decir las pensiones de jubilación e invalidez y seguro médico.

También existe un impuesto sobre nóminas para financiar el seguro de desempleo, que grava sólo al empresario. En lo que se refiere a la administración, el impuesto sobre las nóminas es recaudado por el empresario, incluyéndose tanto sus cuotas como las del trabajador, reteniéndose en la fuente estas últimas.

"Como impuesto real, aplicado a la renta salarial y fácilmente sujeto a retención, el impuesto sobre las nóminas es un impuesto ideal desde el punto de vista administrativo. Aporta un gran volumen de recaudación e introduce una complejidad y un coste de cumplimiento mínimos. Incluso en el caso de los trabajadores por cuenta propia se puede confiar en su cumplimiento desde el momento en que va en interés del trabajador abonar la cuota, con objeto de obtener el derecho a las prestaciones resultantes".⁴³

Hay autores que recomiendan el uso del mismo a niveles locales, es decir si a este nivel se tratara de gravar la renta se plantea que esta es la parte de la misma que puede gravarse más fácilmente y que es menos probable que se pierda mediante la emigración.⁴⁴

4.3.4 Impuestos sobre la riqueza.

Existen diversos impuestos sobre la riqueza:

- El impuesto sobre el patrimonio, que grava la riqueza neta
- El impuesto sobre bienes inmuebles, que grava el valor de los inmuebles (terrenos y construcciones) urbanos y rústicos

⁴³ (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 550) "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Quinta edición. McGraw-Hill.

⁴⁴ Véase (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 589) "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Quinta edición. McGraw-Hill.

- El impuesto sobre la transmisión de riqueza a título gratuito (impuesto de sucesiones y donaciones)

Aunque se señala que de manera global estos impuestos tienen una limitada trascendencia recaudatoria, se plantean dos razones por las cuales los mismos deben ser tenidos en cuenta. "Por un lado, estos impuestos más allá de su alcance recaudatorio son, para algunos, la expresión de la voluntad igualitarista de las sociedades. Por otro, en muchos países la financiación de algunos gobiernos subcentrales depende de estos impuestos. Esto es especialmente cierto para el impuesto sobre los bienes inmuebles..."⁴⁵

A continuación, se analizan cada uno de los mencionados impuestos sobre la riqueza y la posibilidad de descentralizar los mismos.

4.3.5 Impuesto sobre el patrimonio.

Este impuesto tiene el objetivo de gravar la riqueza neta que poseen los individuos. Este es un impuesto de poca relevancia recaudatoria que no existe en una gran cantidad de países, debido a que su justificación no es muy clara, es de difícil cuantificación y se plantea además que de llevarse a sus últimas consecuencias podría entrar en conflicto con el derecho de propiedad.

En términos amplios la riqueza de un individuo en un momento determinado del tiempo es el valor de todos los activos, ya sean bienes o derechos, que posee susceptibles de generar ingresos monetarios o en especie. Se incluyen en la riqueza por lo tanto formas típicas de la misma como: las participaciones en empresas, las inversiones en activos de renta fija como la deuda pública, los saldos bancarios. También se incluyen los valores de otras propiedades como la vivienda propia, los autos, ajuar

⁴⁵ (Albi, Contreras, González-Páramo, & Zubiri, 1996, pág. 494) "Teoría de la hacienda pública", Segunda edición modificada y ampliada. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.

doméstico, pues todos estos activos producen a sus propietarios rendimientos en especie.

Se plantea que deberían incluirse en la riqueza otros activos menos convencionales como el capital humano y la riqueza en seguridad social, sin embargo, tanto los rendimientos del capital humano como las pensiones públicas son inciertas en magnitud y duración, por lo que resulta muy complejo cuantificar el valor de estos activos y negociar con ellos en el mercado.⁴⁶

Las justificaciones que se plantean para el impuesto sobre el patrimonio están relacionadas con la eficiencia, la equidad y la gestión del sistema fiscal.

Desde el punto de vista de la **eficiencia** se plantea que muchas personas tienen parte de su riqueza en activos considerados improductivos como las joyas, yates colecciones de arte, etc., por lo que al gravar estos usos de la riqueza se podrían desestimular los mismos y estimular usos más productivos. Sin embargo, esto es cuestionable pues se supone que si un individuo prefiere esos usos de la riqueza es porque la utilidad que obtiene de ellos es mayor que la que obtendría de la renta adicional que le reportaría en usos productivos, es decir que la eficiencia exige que esa parte de la riqueza permanezca en usos no productivos. Además, si el objetivo de este impuesto fuera desalentar los usos no productivos de la riqueza debería desalentar sólo el uso de estos, pero como el impuesto grava toda la riqueza estaría desalentando también los usos productivos de la misma.

Por otra parte, se plantea que la riqueza produce diversos tipos de rendimientos: monetarios, (por ejemplo, los intereses y dividendos), en especie (lo que produce una vivienda, un auto, joyas y en general bienes de uso duradero) y las ganancias de capital (aumentos del valor de los activos). Desde el punto de

⁴⁶ Véase (Albi, Contreras, González-Páramo, & Zubiri, 1996, pág. 495) "Teoría de la Hacienda Pública ", Segunda edición, modificada y ampliada. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.

vista de la **equidad** se señala que parte de esos rendimientos no tributan por el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por ejemplo, las ganancias de capital no realizadas y parte de los rendimientos en especie y según la definición de renta amplia estos rendimientos deberían estar gravados pues suponen un incremento de la capacidad de pago de los individuos. Es decir que estos rendimientos no gravados se convertirían en una justificación del impuesto sobre patrimonio. Sin embargo, hay dos elementos que cuestionan esa justificación:

- Si el objetivo el impuesto fuera rectificar esas imperfecciones entonces debería estar dirigido a ellos, es decir la base imponible debería ser sólo esta parte del patrimonio y no todo.
- Estos rendimientos presentan problemas de valoración, tensiones de liquidez para el contribuyente, etc., por ello no se gravan a través del impuesto sobre la renta; esas mismas dificultades se presentan para hacerlo a través del impuesto sobre el patrimonio.

Es decir que es muy difícil justificar el impuesto sobre el patrimonio sobre la base de la capacidad de pago que genera pues o bien ya esa capacidad de pago está gravada por el IRPF (rendimientos monetarios y ganancias de capital realizadas) o existen razones que dificultan hacerlo (rendimientos en especie y ganancias de capital no realizadas). Por lo tanto, lo que se sugiere es que la justificación de este impuesto, en términos de equidad, debe basarse en que la mera posesión de riquezas ofrece a sus poseedores ventajas que van más allá de los rendimientos que generan. Si esto fuera cierto, el sector público estaría legitimado para gravar estos beneficios y el impuesto sobre patrimonio justificado.

Por último, desde el punto de vista de la **gestión** se plantea que este impuesto puede ayudar a evitar el fraude en otros impuestos, pues su establecimiento puede servir como fuente de información para las administraciones tributarias, reduciendo así los niveles de evasión fiscal. No obstante, se afirma que quien

defrauda por otros impuestos lo hace también por este y eso limita un poco la importancia de esta justificación, aunque de todas formas puede ayudar al brindar más información que puede ser analizada.

Todos los elementos que ponen en duda las justificaciones vinculadas a la eficiencia, equidad y gestión han llevado a que en la práctica no se utilice mucho este impuesto y donde se usa tiene poca importancia recaudatoria.

4.3.6 Impuestos sobre bienes inmuebles.

De manera general estos impuestos **sobre la tierra y las construcciones** se justifican a partir de argumentos de tres tipos: eficiencia, equidad y sencillez de gestión. Eficiencia pues el impuesto grava factores productivos inmóviles, tierra y edificios, que además no se deprecian (tierra) o lo hacen muy lentamente (edificios). De esta forma, los factores gravados por este impuesto no pueden escapar a la imposición buscando usos alternativos y, por lo tanto, al menos en el corto y mediano plazo, el impuesto será eficiente y no alterará la asignación de recursos.

Desde el punto de vista de la equidad el impuesto se justifica sobre la base de los principios clásicos de la capacidad de pago y del beneficio. De acuerdo al primero los individuos con mayor capacidad de pago deben pagar más impuestos, si se acepta que la riqueza es un indicador de la capacidad de pago complementario a la renta, como los bienes inmuebles forman parte de la riqueza individual, entonces el impuesto sirve para gravar un elemento de la capacidad de pago. De acuerdo al principio de beneficio, los individuos deben contribuir a la financiación de la actividad pública en función de los beneficios que reciben; como el valor de los inmuebles depende entre otras cosas de la cantidad y calidad de los servicios que prestan los gobiernos locales (seguridad en las calles, transporte, belleza y limpieza del entorno etc.), el impuesto se puede justificar como

un cuasi precio por el valor de los servicios públicos que se prestan.

Desde el punto de vista de la gestión se plantea que como las bases que grava este impuesto no pueden ocultarse ni desplazarse, su gestión es mucho más simple que la de otros impuestos y por ello también se señala que es un instrumento recaudatorio más apropiado para los gobiernos locales, que disponen de una capacidad de gestión más limitada.

En lo que respecta a la posibilidad de descentralización, como ya se ha señalado los gobiernos subcentrales pueden establecer impuestos sobre actividades o recursos que no tienen movilidad geográfica, además de esto la sencillez de gestión, la subsidiariedad y los beneficios localizados explican o justifican la asignación de los impuestos sobre la tierra y sobre las construcciones a los gobiernos locales.

Este impuesto abarca a los terrenos y a los edificios tanto de uso residencial (viviendas) como productivo (fábricas, establecimientos comerciales, etc.). La tierra y las construcciones ya existentes se encuentran entre las más inmóviles de las bases impositivas, estas no pueden moverse por causa de factores fiscales, además los impuestos sobre las mismas son apropiados y pueden ser aplicados por los gobiernos locales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que aun cuando la tierra y los edificios ya existentes no se pueden mover, lo que si sucede es que no se efectuarán nuevas construcciones dentro de alguna jurisdicción que las grave a unas tasas muy superiores a las de otras jurisdicciones, es decir que aun cuando las construcciones antiguas no se pueden mover, si es posible que las nuevas construcciones no vengán a localizarse dentro de esta jurisdicción. Lo anterior limita las tasas que pueden imponerse sobre las propiedades.

Se plantea que con frecuencia se crean dificultades respecto a la determinación de los valores de las propiedades que servirán

de base para determinar la responsabilidad fiscal, por eso las valoraciones se hacen a nivel nacional a través del catastro y luego las jurisdicciones locales pueden determinar el tipo impositivo. Lo que no tiene que ser siempre así.

Para que este impuesto pueda ser un elemento importante de la financiación local debe cumplir al menos dos principios:

- El de suficiencia, es decir proveer los recursos que el municipio estime necesario para financiar sus gastos
- El de flexibilidad, debe crecer por lo menos a la misma tasa que crece la renta del municipio, para acompañar el gasto público local al crecimiento local.

Justamente se critica el hecho de que el impuesto no cumple ninguno de los dos principios. En lo que respecta a suficiencia se debe a que tipos elevados podrían suponer una carga excesiva para muchos contribuyentes (la relación entre la capacidad de pago y el valor de la vivienda es difusa), además este es un impuesto impopular y poco aceptado por los contribuyentes, por lo que no es fácil elevar los mismos. En lo que respecta a flexibilidad pues la determinación de la base no deriva de un proceso de mercado sino de la valoración y puesta al día del catastro y además a no ser que el aumento de renta se traduzca en la construcción de viviendas la flexibilidad será nula.⁴⁷

4.3.7 Impuestos sobre transmisiones patrimoniales lucrativas (herencias y donaciones).

El gravamen sobre transmisiones patrimoniales lucrativas también presenta una importancia recaudatoria relativamente reducida, no constituyen una fuente tan importante como la imposición sobre la renta o sobre las ventas, pues la totalidad de su base siempre es muy inferior. No obstante, estos impuestos presentan un interés considerable desde el punto de vista de la filosofía social y también como instrumentos de política económica para

⁴⁷ Véase (Albi, Contreras, Gonzáles-Páramo, & Zubiri, 1996, pág. 516) "Teoría de la Hacienda Pública ", Segunda edición, modificada y ampliada. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.

ajustar la distribución de la riqueza. De aquí su importancia en cualquier estructura impositiva.

Estos impuestos se pueden establecer de diversas formas. Si se toman por ejemplo las herencias, el impuesto podría establecerse:

- Sobre la herencia en su totalidad
- En función de la parte de dicha herencia percibida por cada uno de los herederos particulares (participaciones hereditarias).

Ambos sistemas serán idénticos en el caso de un tipo impositivo proporcional, sin embargo, los dos enfoques difieren cuando se consideran estructuras impositivas diferentes. Las formas a adoptar dependerán de los objetivos sociales que se planteen.⁴⁸

En lo que respecta a la descentralización de estos impuestos, los mismos han sido y son utilizados en diferentes países en los niveles de gobierno intermedios además del central, por ejemplo: en Estados Unidos se utilizan estos impuestos en muchos estados además de su uso federal y en el caso de España están en manos de los gobiernos regionales, es decir, las Comunidades Autónomas.

No obstante, su utilización práctica, se plantea que los gobiernos subcentrales no tendrán mucho éxito estableciendo impuestos sucesorios, debido a que la base del mismo también es móvil. Richard y Peggy Musgrave comentando la idea anterior y la experiencia reciente en los Estados Unidos señalaban: "Al igual que sucede en el caso de los impuestos federales, la tendencia estatal a establecer impuestos sobre las sucesiones está declinando. Algunos estados, por ejemplo, California, han abandonado recientemente su impuesto sobre las participaciones hereditarias. Teniendo en cuenta que los jubilados tienen una movilidad relativa, los impuestos sucesorios aplicados a nivel estatal están especialmente abiertos a la

⁴⁸Véase (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 540) "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Quinta edición. McGraw-Hill.

competencia fiscal entre estados, limitando así su utilización potencial por debajo del nivel federal."⁴⁹.

Muchas personas acaudaladas desean trasladarse al final de su vida a jurisdicciones con impuestos sucesorios favorables lo que llevará a que los estados o regiones competirán por su presencia rebajando o eliminando tales impuestos, de aquí la recomendación de que estos sean manejados centralmente..."dado que la imposición diferencial invita a un fácil movimiento del capital susceptible de ser heredado."⁵⁰ Se plantea que los gobiernos intermedios podrían tener más éxito al aplicar estos impuestos sobre los herederos, a menos que estos de manera sistemática se trasladen con vistas a la herencia.

4.3.8 Impuestos a las importaciones y exportaciones.

Los economistas por lo general tienden a considerar que estos impuestos no son eficientes y por lo tanto critican los mismos como fuentes de recaudación. No obstante, los mismos, en los países en desarrollo siguen representando una gran fracción de la recaudación. Estos impuestos deberán ser establecidos siempre por el gobierno nacional, para reducir la posibilidad de que, mediante las diferentes tasas que al comercio exterior establecerían las distintas jurisdicciones, se introdujeran en la economía del país importantes distorsiones.

4.3.9 Impuestos sobre los recursos naturales.

Como los recursos naturales no pueden moverse podría argumentarse, como en el caso de la tierra y las construcciones que los mismos sean gravados por los gobiernos subnacionales en los lugares que estos recursos están localizados. Cuando se trata de recursos que son relativamente poco importantes o, si lo son, están más o menos distribuidos uniformemente en toda la nación,

⁴⁹ (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 548) "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Quinta edición. McGraw-Hill.

⁵⁰ (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992, pág. 549) "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Quinta Edición, McGraw-Hill.

este criterio puede ser válido. Sin embargo, se recomienda que los mismos queden asignados al nivel nacional teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- a) Los recursos naturales están concentrados en áreas particulares y con frecuencia suelen ser importantes.
- b) La recaudación proveniente de los mismos fluctúa.
- c) Estos impuestos, de ser cobrados localmente, pueden convertir a una región particular en un lugar atractivo hacia donde moverse.

La imposición subcentral de los recursos importantes y concentrados geográficamente crea disparidades fiscales que originan problemas de equidad y al mismo tiempo de eficiencia. Dadas las disparidades fiscales las jurisdicciones ricas en recursos pueden financiar un determinado nivel de servicios públicos con tipos impositivos inferiores que los aplicados en cualquier otra o, con determinados tipos impositivos, pueden proveer más servicios que otras jurisdicciones. Las disparidades fiscales pueden llevar también a una asignación antieconómica de los recursos: las jurisdicciones ricas en recursos pueden tener tendencia a despilfarrar los ingresos públicos, incluso si esto no ocurre puede haber una migración de carácter antieconómico a tales jurisdicciones, porque los servicios públicos son muy baratos.

En términos generales se plantea que la recaudación de los impuestos sobre los recursos naturales debería revertir a los gobiernos nacionales. Los impuestos proyectados para pagar la degradación medioambiental localizada y para compensar otros costes localizados, asociados a la explotación de recursos, constituyen excepciones claras a este criterio y deberían ir a parar a los gobiernos subnacionales.

4.3.10 Impuestos generales sobre el volumen de ventas.

Estos gravámenes se pueden aplicar en los procesos de producción y distribución en diferentes etapas. Los mismos son de

carácter muy diverso en los diferentes países. Al analizar la asignación de estos impuestos es necesario distinguir entre:

Impuestos de una sola etapa o monofásicos, es decir aquellos que se establecen en un punto del sistema de producción y distribución solamente (fabricante, mayorista o minorista).

Si un impuesto general sobre las ventas se aplica en varias o todas las fases del proceso productivo, desde los proveedores de materias primas a los mayoristas y minoristas, pasando por los fabricantes de productos semielaborados a los productos finales, tenemos el caso de un impuesto multifásico o multi-etapas sobre el volumen de ventas. Como es el impuesto al valor agregado (IVA).

Los impuestos a la producción y a las ventas de una sola etapa, es decir los de carácter monofásico, se pueden asignar a las jurisdicciones locales siempre que las jurisdicciones que sean vecinas no lo apliquen a tasas diferentes. Si una jurisdicción aplica tasas mayores a la de sus vecinos, estará incentivando a sus ciudadanos a comprar y hacer sus negocios en las jurisdicciones con menores tasas. Además del factor vecindad hay otros factores importantes como el costo del transporte y el valor de las mercancías compradas. En general, la competencia entre las jurisdicciones limita, en cierto grado, las posibilidades de establecer tasas diferentes, y, por lo tanto, la libertad de acción de las jurisdicciones locales. Teniendo en cuenta estos elementos de la competencia tal vez sea recomendable dejar estos impuestos para el nivel medio de gobierno, especialmente cuando las áreas son lo suficientemente grandes, para que no sea posible eludir el pago del mismo comprando en la jurisdicción vecina.

Los impuestos generales sobre las ventas aplicados a una sola fase (fabricantes, mayoristas y minoristas) son generalmente, impuestos relativamente sencillos. Sin embargo, en economías como las que prevalecen en la mayor parte de los países en

desarrollo, en las que existen muchos vendedores pequeños, puede ser difícil administrar un impuesto sobre las ventas al detalle (o finales) especialmente si las tasas son altas. Por esta razón, no es muy probable que un impuesto sobre las ventas al detalle, genere mucha recaudación en los países en desarrollo. Sin embargo, los impuestos que localmente gravan la producción y el nivel mayorista si han probado ser muy útiles fuentes de recaudación para los gobiernos subnacionales intermedios.

El principal impuesto multifásico utilizado en la actualidad es el impuesto sobre el valor agregado. El impuesto sobre valor agregado más común es de ventas por destino (Rodríguez, Flavia, 1996). Para recaudar el IVA se utiliza el sistema de crédito del impuesto. En este sistema las ventas en el mercado local pagan impuestos, no importando el origen de la producción (externo o interno); y las ventas que se destinan al exterior no lo hacen. Este impuesto opera con un sistema de créditos en cada una de las etapas de producción y distribución, es decir el IVA combinado con el crédito de los impuestos pagados en cada etapa precedente, resulta en un impuesto pagado en cada etapa de producción y distribución igual a un % dado del valor agregado en cada etapa. Para que se acrediten los pagos de IVA, anteriores, las empresas deben mantener las facturas de sus compras de insumos, por lo que además deben llevar muy buenos registros de su contabilidad.

Este gravamen, si es bien administrado y tiene una base amplia, puede eliminar algunas características de la forma acumulativa o en cascada de impuesto sobre las ventas multifásica, que produce la acumulación de impuestos en la estructura de costos. Se plantea además que el IVA es un impuesto sólido y confiable, que tiene bajo costo económico por peso de ingreso recaudado.

El establecimiento de este tipo de impuestos tiene como desventajas las siguientes (Rodríguez, Flavia, 1996):

- El IVA requiere que los libros de contabilidad sean registrados más cuidadosamente por las empresas
- Una cobertura extensa significa más unidades causantes, lo que a su vez implica costos administrativos altos.
- La exención de los bienes de subsistencia, con fines de distribución de ingresos, hace el impuesto menos general
- El impuesto no es general, aunque muchas veces se pretende que lo sea porque hay una gran cantidad de bienes y servicios que o se incluyen en él, tales como: alquileres imputados a los propietarios de viviendas, educación y salud, servicios domésticos y muchos servicios de reparaciones.

Temiendo en cuenta que es un impuesto más complejo, con mayores costos administrativos, que tiene una cobertura más extensa y las posibles diferencias que podrían darse entre regiones se recomienda que el mismo se mantenga a nivel central.

También debe tenerse en cuenta lo siguiente: hemos planteado que un impuesto de una sola etapa como el impuesto sobre las ventas al por menor puede ser utilizado por los gobiernos subnacionales, sobre todo en el caso de los gobiernos del nivel medio (por ejemplo, estatal en el caso de una federación o provincial en el caso de un país constitucionalmente unitario), y los multi-etapas como el IVA es recomendable que sean establecidos por el nivel central. Es necesario preguntarse si es posible combinar la existencia de los mismos, al respecto Charles McLure, plantea que la existencia a la vez de un impuesto sobre las ventas al por menor, estatal por ejemplo, y un IVA federal por otro lado, impondría una carga muy fuerte para los contribuyentes, además señala que el recargo puede ser fácilmente aplicado en el caso del impuesto sobre las ventas al por menor, pero resultaría muy complicado en el caso de un IVA federal, es decir que en el caso de que un gobierno apruebe un IVA la mejor forma para que los gobiernos subcentrales se aprovechen de los impuestos sobre las ventas será a través de la

participación de los ingresos del IVA de acuerdo con una fórmula o manera que se estipule (McLure, 1995).

4.3.11 Impuestos selectivos.

Dentro de los impuestos a las ventas se incluyen los impuestos selectivos, es decir impuestos a consumos específicos; estos pueden gravar cada unidad del producto y en este caso se denominan impuestos unitarios o pueden aplicarse como un porcentaje del precio y en este caso se denominan impuestos ad valorem. Los impuestos selectivos sobre consumos específicos son utilizados por diversas razones:

- Como medios de penalizar formas indeseables de consumo, este es el caso de los impuestos sobre el alcohol y el tabaco.
- También están los impuestos sobre artículos de lujo, estos pueden ser útiles, aunque como una mejor segunda forma, de aplicar un impuesto progresivo sobre el gasto.
- Los impuestos selectivos sobre consumos específicos complementarios del ocio, pueden ofrecer un camino de aproximación al gravamen del mismo ocio.
- Los impuestos selectivos sobre bienes pueden ser útiles en la internalización de los costes sociales (por ejemplo, la contaminación o el congestionamiento del tránsito), sirviendo así a un objetivo de eficacia

A veces estos impuestos son clasificados en dos grandes grupos: "Los impuestos sobre ventas seleccionadas son predominantemente de dos tipos: impuestos a las ventas de mercancías cuya comercialización lleva una relación directa con proyectos públicos (principalmente los combustibles para automóviles) e impuestos a las mercancías suntuarias, como por ejemplo licores, tabacos o clubes o servicios de clubes parecidos a las sociedades mutualistas. La lógica del primer tipo es que estos impuestos son una retribución particular que está en relación directa con aquellos servicios públicos que producen beneficios específicos y cuantificables a los individuos. Si no se

gravaran, estaría permitiéndose que estos individuos recibieran particularmente el beneficio de esos servicios públicos si hacer ningún pago particular; en esas condiciones, el costo de producir tales servicios sería cargado en su totalidad por la comunidad en su conjunto a través de los impuestos generales. La lógica de los impuestos que gravan las ventas de mercancías suntuarias, como licores, tabacos y clubes parecidos a las sociedades mutualistas, es un poco más etérea. Estos impuestos penalizan el consumo de estas mercancías, y deberían cumplir el propósito de disminuir su consumo."⁵¹

Richard y Peggy Musgrave llaman la atención sobre el hecho de que la incidencia de los impuestos sobre artículos de primera necesidad tiende a ser regresiva, mientras que si el impuesto recae sobre artículos de lujo la incidencia de los mismos tiende a ser progresiva y si se tiene en cuenta que la mayor parte de los impuestos selectivos recaen sobre artículos de consumo masivo como el licor, el tabaco, la gasolina entonces la incidencia de estos será regresiva. "Además, dichos impuestos discriminan entre consumidores del mismo nivel de renta que tengan distintas ordenaciones de preferencias. Por lo tanto, hay que valorar este impuesto de forma negativa tanto en términos de equidad horizontal como de equidad vertical."⁵²

En lo que respecta a la distribución de los mismos, el impuesto sobre la gasolina ha sido ampliamente utilizado en los diferentes niveles de gobierno, sobre todo por el nivel central y los intermedios, para sufragar los programas de construcción y mantenimiento de carreteras; los impuestos al alcohol y a los cigarrillos, pueden imponerse de manera conjunta por los gobiernos intermedios y nacionales, ya que el cuidado de la salud y la prevención de los accidentes son por lo regular una responsabilidad compartida entre diferentes niveles de gobierno.

⁵¹ (Aronson Richard J. & Hilley John L., 1994, págs. 248-249) *Impuestos Estatales sobre el Ingreso Individual y sobre las Ventas*, Trimestre Fiscal, Número 46, Indetec, México.

⁵² (Musgrave Richard A. & Musgrave Peggy B., 1992) *"Hacienda Pública Teórica y Aplicada"*, pág.502. Quinta edición, McGraw-Hill

Los impuestos diseñados para controlar las externalidades ambientales como los congestionamientos de tránsito y la contaminación son apropiados para que se impongan por el nivel de gobierno con responsabilidad sobre las áreas afectadas.

4.3.12 Tasas y contribuciones especiales.

Las tasas pueden ser utilizadas por los diferentes niveles de gobierno, en dependencia de quien preste el servicio, por ejemplo, en el caso de las tasas por peaje, las mismas deben ser establecidas por el gobierno que es responsable del mantenimiento de las carreteras. Si bien pueden ser utilizadas por cualquier nivel de gobierno, las tasas y las contribuciones especiales tienen bastante importancia en el nivel local, donde los beneficios de los servicios públicos están dirigidos con mayores frecuencias a grupos particulares de beneficiarios. Específicamente las contribuciones especiales (llamadas con frecuencia contribuciones para mejoras) pueden definirse como tributos para financiar inversiones u obras públicas locales, con beneficio divisible concretado en un mayor valor del patrimonio inmobiliario el sujeto pasivo. De acuerdo a experiencias de diferentes países,⁵³ pueden estar destinadas a:

- Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase
- Repavimentación urbana
- Aceras y cercas
- Obras de alcantarillado
- Alumbrado público
- Obras de regadío
- Desecación de pantanos
- Plazas, parques y jardines

Después de analizar la asignación de los principales tipos de impuestos, tasas y contribuciones, es conveniente destacar que

⁵³ Véase (Castañeda, Angilberto, 1994, págs. 267-295) "Fuentes de Ingresos Locales en Algunos Países de América y Europa". Trimestre Fiscal, Número 46, Indetec, México.

no se trata sólo de que tipo impositivo es posible aplicar de una manera eficiente por los gobiernos subnacionales. Es decir que no se debe analizar por separado cada impuesto sin tener en cuenta el conjunto de impuestos y el conjunto de niveles de gobierno, es muy importante distribuir los tributos de forma tal que se logre una estructura lo más cercana al óptimo, teniendo en cuenta los principios que deben regir el diseño de un sistema impositivo y los criterios que deben seguirse cuando se descentralizan estos instrumentos.

4.4 Algunos problemas de la asignación de impuestos y la estabilidad macroeconómica.

En el primer epígrafe vimos algunas de las vías a través de las cuales la descentralización puede complicar la estabilidad macroeconómica, vamos a detenernos a continuación con un poco más de detalle en dos aspectos de la tributación que afectan la misma:

- La asignación a los gobiernos subnacionales de importantes fuentes impositivas
- La compartición de impuestos importantes

Algunos países organizados descentralizadamente, han entregado importantes bases impositivas a los gobiernos subnacionales para que estos las usen con exclusividad, entre ellos se encuentran Brasil, India y Rusia (ver Vito Tanzi, 1995 y el Informe sobre Desarrollo Mundial, 1997). En el caso de Brasil el impuesto sobre el valor agregado (IVA) ha sido asignado a los estados, en la India se hizo lo mismo con el impuesto general sobre las ventas quedando en manos del gobierno central los menos productivos y en Rusia el impuesto que grava a las personas, así como muchos de los impuestos sobre la producción fueron asignados a los gobiernos subnacionales.

Cuando las bases impositivas que se entregan a los gobiernos subnacionales son muy grandes y dinámicas quedando a nivel de nación las menos productivas y, además, no es fácil reducir

las responsabilidades de gasto público que están a cargo del gobierno central, como es el caso de la deuda pública, las pensiones u otros servicios importantes, lo más probable es que los problemas macroeconómicos surjan o se agraven; esta situación la han enfrentado los tres países anteriormente mencionados. También cuando un gobierno necesita hacer determinados ajustes en la economía y requiere para ello de una elevación de los impuestos, esto será prácticamente imposible si las bases más grandes y dinámicas no están en sus manos, en este caso el gobierno para elevar los impuestos tendrá que apoyarse en los menos productivos, como resultado el nivel de recaudación será menor de lo necesario, esto precisamente ha ocurrido en Brasil y en la India.

Señalábamos los problemas que puede traer que los gobiernos centrales asignen importantes bases impositivas a los gobiernos subnacionales; además de la variante de que algunas bases queden asignadas a niveles particulares de gobierno, algunas otras pueden ser compartidas y esto también puede ocasionar algunas complicaciones. De manera general pueden distinguirse al menos dos tipos de compartición de bases impositivas:

- Cuando los diferentes niveles de gobierno pueden gravar la misma base actuando de manera independiente.
- Cuando un nivel de gobierno recauda el impuesto a partir de una determinada base y después comparte la recaudación con otros niveles de gobierno.

Un ejemplo del primer caso puede ser la imposición argentina sobre las ventas, en el nivel nacional se gravan las mismas con un impuesto sobre el valor agregado y en las provincias gravan las ventas con un impuesto de cascada que se cobra cuando los bienes y servicios pasan de unas manos a otras. Cuando dos niveles de gobierno gravan la misma base impositiva, cada uno de ellos conserva su independencia de acción, aunque si uno de esos niveles empieza a depender más de esa base, puede limitar las posibilidades que para gravarla tiene el otro nivel de

gobierno. En el nivel subnacional, los límites de las tasas efectivas de los impuestos que se han establecido sobre una cierta base impositiva, quedan generalmente establecidos en función de la competencia impositiva y también por la potencial movilidad de la base misma.

También Argentina sirve de ejemplo del segundo caso de compartición, el gobierno federal grava múltiples impuestos de ellos el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre los ingresos, los impuestos a la producción, el impuesto sobre propiedades personales y el impuesto sobre activos fijos brutos, están sujetos a algunos arreglos de compartición con algunos otros niveles del sector público. Estos arreglos en determinados momentos han afectado los resultados de medidas tomadas por el gobierno central. Cuando el gobierno argentino tomó medidas para reducir los desequilibrios macroeconómicos que tenían, introdujeron reformas fiscales y administrativas que tuvieron cierto éxito, en cuanto a elevar la recaudación del gobierno central, en proporción del PIB, sin embargo los arreglos de compartición existentes redujeron ese efecto pues los arreglos planteaban que en cualquier elevación que sobre el gran total recaudado se presentara como resultado de los esfuerzos del gobierno central, más o menos el 57 % se compartiera con los gobiernos provinciales, los que inmediatamente gastaban ese ingreso extra. Es decir que el gobierno central responsabilizado con la estabilidad macroeconómica, aunque desarrollara un gran esfuerzo para lograrla perdía recursos debido a los arreglos de compartición existentes; los gobiernos subnacionales por su parte sostenían la idea de que la estabilidad económica nacional es un bien público de ámbito nacional y por lo tanto es una responsabilidad exclusiva del gobierno central. Además de lo anterior el gobierno argentino como parte de las medidas para reducir el desequilibrio económico, redujo su personal, y al mismo tiempo las provincias a expensas de las recaudaciones adicionales que estaban recibiendo aumentaron el número de

sus empleados y su gasto total; además fueron las provincias que tenían justamente las menores tasas de recaudación a partir de sus propios recursos, las que mayormente elevaron el número de sus empleados públicos. En resumen, que, como resultado de los arreglos de compartición existentes en dicho país, el gobierno debía hacer un esfuerzo desproporcional y exagerado para poder reducir el déficit fiscal del país y por otra parte se afectó la eficiencia del gasto público.

Además de las deficiencias anteriormente planteadas, estos arreglos de compartición de la recaudación que están referidos a impuestos específicos pueden también presentar problemas de eficiencia por el lado de la recaudación. Es decir, cuando un gobierno central tiene necesidad de incrementar su recaudación y la vez está obligado a compartirla con gobiernos subnacionales, en algunos impuestos y no con respecto a otros, puede tener un gran incentivo a elevar la recaudación a partir de los impuestos que no se comparten o a partir de aquellos que en su mayoría van a parar a sus manos. Esto lleva a que se distorsione la estructura del sistema fiscal, siendo los impuestos que no se comparten los que tendrán un mayor peso en el sistema, aun cuando estos puedan ser los menos eficientes. También puede ocurrir que un gobierno que esté en la situación mencionada, esté inclinado a conceder exenciones o incentivos fiscales en aquellos impuestos de los cuales solamente retiene una pequeña fracción de la recaudación.

En los ejemplos anteriores se pone de manifiesto cómo arreglos de compartición pueden afectar la recaudación del gobierno central (también podría afectarse la de los gobiernos subnacionales en algunos casos), afectando o comprometiendo la estabilidad macroeconómica y como esto también trae aparejados problemas de eficiencia del sistema fiscal. En general se plantea que cuando los arreglos de compartición están sujetos al gran total recaudado y no a impuestos específicos, los

problemas señalados no suelen ser tan marcados, es decir se reducen en gran medida.

4.5 Las transferencias.

4.5.1 Importancia y clasificación de las transferencias.

Las transferencias constituyen una parte integral de cualquier proceso de descentralización fiscal. Ellas ayudan a llevar a cabo el proceso de descentralización y hay autores que plantean que las mismas constituyen el mecanismo transmisor de la descentralización. Lo anterior no quiere decir que porque las mismas aumenten hay una mayor descentralización, en realidad para afirmar eso habría que analizar que está pasando con los recursos propios de los territorios que corresponden en gran medida a los ingresos tributarios territoriales y locales.

Si en un país como un todo, la proporción de los ingresos tributarios locales no crece, o lo hace a un menor ritmo que los ingresos tributarios nacionales, difícilmente se podría argumentar que allí está teniendo lugar un proceso de descentralización de ingresos, aún si las transferencias están creciendo rápidamente. No basta que el gasto territorial aumente financiado por mayores transferencias del nivel nacional.

Si bien el gasto descentralizado acerca y armoniza mejor la demanda y la oferta local, esta ventaja potencial no parece factible de convertirse en una realidad si el financiamiento propio no tiene un papel creciente (lo que permitiría ganar en autonomía, elevar la corresponsabilidad fiscal y la exigencia por parte de los contribuyentes). No se podría decir que la descentralización está siendo fortalecida si no son los mismos contribuyentes locales los que salen ganando o perdiendo dentro del rigor o del descuido con que se ejecute el gasto descentralizado.

La verdadera medida de la descentralización es si los ingresos tributarios locales están creciendo como proporción del total de

ingresos tributarios del país de que se trate, "la descentralización busca la eficiencia y esta no parece fácilmente alcanzable sin la vigilancia del consumidor-contribuyente-local sobre cómo se utilizan los recursos que él financia".⁵⁴

Las recaudaciones fiscales locales deben crecer a un ritmo que tenga relación con la capacidad fiscal y económica local. Las transferencias tendrían que incentivar el aumento de la proporción utilizada del potencial fiscal local.

Las transferencias tienen diferentes objetivos o usos:

- Igualar condiciones iniciales locales o territoriales
- Inducir cambios en las políticas territoriales y locales
- Contrarrestar la correspondencia imperfecta o efectos externos
- Asegurar niveles mínimos de provisión en todo el país.
- Cubrir el déficit fiscal.

Antes de analizar los usos de las mismas vamos a ver como se clasifican. Existen múltiples clasificaciones de las transferencias y a veces de un autor a otro varía la forma de nombrarlas, aunque en términos generales se tienen en cuenta los mismos principios para definir las. Las mismas pueden dividirse en:

- Condicionales
- Incondicionales

Wallace Oates las describe de la siguiente forma: "En el caso de las primeras el concedente define, en cierta medida al menos, los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos. Cuando las transferencias son incondicionales no hay, por el contrario, tales especificaciones, de forma que el gobierno puede emplear las transferencias de acuerdo con su propio conjunto de prioridades".⁵⁵

⁵⁴ (Wiesner Duran, Eduardo, 2002) "Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial". Archivos de Economía. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.

⁵⁵ (Oates, Wallace, 1995) "La Teoría y el Uso de las Transferencias Intergubernamentales", pag.163. Revista Trimestre fiscal. Número 5. Indetec, México.

También las transferencias pueden clasificarse en:

- Complementarias
- No complementarias

Las complementarias son aquellas que para realizarlas..."el gobierno central requiere que cierto porcentaje de la misma sea complementado por el gobierno local o estatal al que está dirigida"⁵⁶. Dicho de otra forma, son aquellas transferencias que de acuerdo a una forma especificada el gobierno receptor es obligado a igualar cada peso o cada dólar de transferencia que acepta con un cierto número de dólares o pesos de sus propios ingresos, estas transferencias se conocen también con el nombre de compensadas o transferencias con cofinanciamiento. Las no complementarias son aquellas que no requieren de ningún monto a complementar por parte del gobierno subnacional que la recibe, llamándoseles también no compensadas o transferencias sin cofinanciamiento.

También teniendo en cuenta la existencia de límites al volumen de transferencias las mismas pueden dividirse en:

- Acotadas o cerradas
- No acotadas o abiertas.

Por ejemplo, si es una transferencia compensada acotada esto significa que la compensación cesa, al menos para cierto nivel de gasto. Estas transferencias acotadas también reciben el nombre de transferencias con límite fijo de cuantía.

También las transferencias pueden clasificarse en:

- Transferencias generales o de nivelación: las que tienen como objetivo equilibrar las capacidades fiscales entre los territorios
- Transferencias de destino específico: aquellas destinadas a financiar un gasto en particular, la que se utiliza sólo para los fines que fueron otorgadas.

⁵⁶ (Varios Autores, 1996, pág. 22) "Federalismo Fiscal: Responsabilidades, Atribuciones y Transferencias", Trimestre Fiscal, Número 54, Indetec, México.

Las clasificaciones anteriores se presentan combinadas en la realidad, así por ejemplo una transferencia complementaria condicionada es la mejor forma de impulsar actividades consideradas de alta prioridad para el gobierno nacional, pero de baja prioridad para el gobierno local.

A continuación, se analizan algunos de los casos en que son utilizados los distintos tipos de transferencias, en realidad y este es un punto importante, los propios objetivos de las transferencias determinan al mismo tiempo su diseño, es decir que un determinado tipo de transferencia tiene integrado en su diseño elementos que favorecen en mayor o menor medida el logro del objetivo que la transferencia busca finalmente obtener.

4.5.2 Diferencias fiscales entre regiones y algunos conceptos básicos.

Entre los elementos que se deben tener en cuenta al diseñar un sistema de transferencias están las diferencias fiscales entre las diversas regiones, aspecto que vamos a analizar brevemente. Entre las comunidades regionales existen diferencias desde el punto de vista histórico, cultural, lingüístico, étnico e incluso ideológico que los gobiernos intentan salvaguardar porque se piensa que constituyen aspectos esenciales del bienestar. Pero también es evidente que desde la perspectiva económico-fiscal se destacan características o factores diferenciadores que combinados sitúan a estas comunidades políticas territoriales en planos distintos que tienen una incidencia inmediata en las condiciones de vida comunitaria. Por ello se habla de la "situación fiscal" de las jurisdicciones o regiones. La situación fiscal de una jurisdicción es su capacidad para dar satisfacción a las necesidades de sus respectivas comunidades.

¿Cómo caracterizar entonces la situación o "status fiscal de las regiones?

Comúnmente esto se hace a partir de cuatro características fundamentales:

- La capacidad fiscal
- El esfuerzo fiscal
- El nivel de servicios públicos
- La necesidad fiscal

4.5.3 Capacidad Fiscal

En un sentido amplio la capacidad fiscal refleja la posibilidad que tiene el gobierno regional de recabar ingresos dentro de su ámbito jurisdiccional para cubrir las necesidades públicas. En un sentido más preciso y refiriéndose a los ingresos de origen tributario o capacidad impositiva, podrá definirse como la capacidad objetiva de obtener tributos desde el sector privado.

Es obvio que mientras mayor sea el nivel de renta y riqueza de una zona más alta será la capacidad de obtención de recursos y las posibilidades de financiar servicios públicos descentralizados. Por ello en una primera aproximación puede medirse la capacidad fiscal por la "renta per cápita" de las diversas comunidades, aunque debemos tener en cuenta que la utilización de este indicador puede no ser muy representativo o ideal por las siguientes razones:

- Los impuestos sobre la renta suelen tener un papel secundario dentro de las estructuras tributarias locales y de aquí que pudiera ser conveniente utilizar otro tipo de fuentes de riqueza imponible, como por ejemplo el patrimonio o ventas al por menor.
- La renta per cápita no indica nada en torno a la distribución personal y funcional de la renta que como se sabe afecta de manera importante la recaudación. Los índices de concentración de renta y de distribución de rentas de trabajo y capital deberían ser elementos a tener en cuenta para medir la capacidad fiscal.

▪ Una región puede tener una baja renta per cápita, pero contar con sustanciales ingresos no tributarios o patrimoniales que le proporcionen en este caso una amplia capacidad financiera. En resumen, que la renta per cápita es una medida indirecta y tosca o gruesa de la capacidad fiscal de las regiones no obstante es ampliamente utilizada en los estudios económicos. Cuando se plantea la cuestión de una medida directa de la capacidad fiscal hay que tener en cuenta dos cuestiones diferentes:

- Que las regiones pueden tener una diversidad de impuestos o fuentes financieras con pesos específicos distintos.
- Que la capacidad fiscal por su naturaleza es una magnitud potencial en el sentido de que no se trata de averiguar la obtención real de los recursos del sector público, sino lo que se produciría si se dieran ciertos requisitos por ejemplo ciertos tipos impositivos.

Entonces por ejemplo podría usarse como método para obtener la capacidad fiscal el siguiente: aplicar a las estructuras regionales los tipos impositivos medios de cada fuente de ingresos regional y local. ¿Cómo define Musgrave este método? Señala que para determinar la capacidad fiscal se puede usar o "aplicar una estructura impositiva estándar", esto implica:

- 1- La determinación del tipo impositivo medio que los gobiernos subnacionales (al que se haga referencia) en su conjunto aplican a las bases imponibles principales. Es decir, hallar los tipos impositivos medios de las principales bases que se utilizan.
- 2- La aplicación de este tipo medio a las bases imponibles de un estado en particular.

En este caso, la capacidad se mide en términos de recaudación per cápita de dicha estructura impositiva (nótese que es una medida potencial).

4.5.4 Esfuerzo fiscal.

El rendimiento de los impuestos depende de diversos factores destacándose:

- Nivel y estructura de la renta
- Eficacia de la administración para la gestión de los impuestos
- Factor político-sociológico o preferencia de los miembros de una colectividad en cuanto a cobertura política o privada de sus necesidades (distinta valoración de las dimensiones del sector público).

La incidencia de estos factores en una zona determina el nivel de recaudación real que relacionado con la renta nos da una primera aproximación al concepto de esfuerzo fiscal. De este modo podríamos ordenar las regiones según la relación recaudación y renta (ambas en términos per cápita). Pero podríamos utilizar una medida directa de la capacidad fiscal en el denominador como ya habíamos explicado (la forma explicada de la estructura impositiva estándar. En resumen:

$$\text{Esfuerzo Fiscal} = \text{recaudación real} / \text{capacidad fiscal}$$

Es importante resaltar la trascendencia del tema del esfuerzo fiscal para el diseño de programas de igualación. Se plantea que lo razonable es que una transferencia o subvención a las regiones más débiles financieramente se justifique cuando está aplicando parámetros de esfuerzo semejantes al de las regiones mejor dotadas desde el punto de vista económico, en otros términos, cuando la región se ayuda a sí misma (Moldes Teo, 1995)

El esfuerzo fiscal constituye para la mayoría de los especialistas en el tema un elemento especial para determinar cuándo deben aparecer las transferencias de fondos. La idea es que los gobiernos subnacionales que reduzcan sus impuestos en respuesta a subsidios centrales deben ser penalizados con la reducción de sus asignaciones. Aquellos gobiernos subnacionales

que hacen un esfuerzo alto o lo intensifican deberían ser premiados con mayores asignaciones.

Por último respecto al esfuerzo fiscal debemos hacer una aclaración o distinción: puede ser que una localidad establezca tipos impositivos más altos porque desea proveer un mayor nivel de servicios públicos, entonces esto es una cuestión de elección local y por sí mismo no constituye una fuente de iniquidad; tan sólo los altos esfuerzos fiscales que tratan de compensar la deficiente capacidad financiera para proveer un nivel aceptable de servicios públicos, es decir, esfuerzos fiscales inevitables o forzosos, deben incluirse como variable o factor determinante de las ayudas.

4.5.5 Nivel de servicios públicos.

Los tipos de servicios públicos de provisión regional son muy variados por lo que generalmente se les trata de clasificar y ordenar con algunos criterios amplios, también ocurre que los grados de prestación-calidad de los servicios entre las diferentes regiones también varían. Por ello resulta difícil y tal vez imposible elaborar un índice representativo que nos permita catalogar a las regiones según su nivel de servicios tomados en su totalidad. Una posible solución es la de ordenar las regiones de acuerdo con indicadores de prestación de servicios de carácter fundamental por ejemplo vías de comunicación, transporte colectivo, instalaciones de salud, habitantes por médicos, instalaciones de educación, estudiantes por maestros etc.; otra vía sería tomar como índice del nivel de servicios el gasto público per cápita que cada región dedica a servicios públicos aunque se debe estar conscientes de que esta medida no refleja los niveles de ejecución.

Es importante que una política de corrección de desequilibrios horizontales no debe tener por objetivo que todas las regiones posean los mismos tipos y calidad de servicios, pues eso iría en contra o sería inconsistente con los fines de la descentralización

de competencias, el objetivo la política de igualación es la garantía de un nivel de servicios medios o mínimo en todas las regiones. Más adelante volveremos a este uso de las transferencias.

4.5.6 Necesidad fiscal.

La cuarta característica que permite definir o describir la situación fiscal de las regiones es la necesidad fiscal. Cuando se habla de necesidad fiscal se hace referencia fundamentalmente a los gastos requeridos para la ejecución de ciertos niveles de servicios. De ahí que el concepto de necesidad se asocie siempre al de costes unitarios de los servicios. Veamos situaciones que conllevan a que los costos unitarios o los costos en general de proveer un servicio sean diferentes:

- Algunas regiones por circunstancias geográficas y climatológicas tienen costes más altos para llevar a cabo ciertos servicios, por ejemplo, esto se pone de manifiesto en la construcción de vías de comunicación, u otros tipos de infraestructura pública cuyos costos se ven muy afectados por los accidentes geográficos, composición del suelo, fenómenos naturales propios de la región.
- En otras ocasiones son factores demográficos los que determinan necesidades financieras más altas para proporcionar un determinado servicio (por ejemplo, cuando hay una elevada proporción de población en edad escolar).
- También las diferencias en los costes y por lo tanto en las necesidades financieras provienen a veces de la carencia de una infraestructura básica mínima que encarece cualquier proyecto de provisión de servicios. Existen regiones con infraestructuras económicas, sociales e institucionales suficientemente desarrolladas sobre las que el establecimiento del servicio público requiere de menos inputs o gasto público; mientras que otras parten prácticamente de niveles nulos y ello

es la consecuencia lógica de la inexistencia de una política de desarrollo regional.

- Finalmente, los diversos grados de necesidad fiscal pueden derivarse de los distintos precios de los factores de la producción que no son iguales en todo el territorio nacional.

Hasta aquí los elementos que nos permiten caracterizar la situación fiscal de las regiones. Estos nos indican la necesidad de llevar a cabo transferencias igualadoras para el necesario cumplimiento de la equidad horizontal, lo que retomamos en breve.

4.5.7 Usos de las transferencias.

Ya señalábamos los objetivos o usos fundamentales de las transferencias. Hay autores como Oates que hace referencia, fundamentalmente, a dos usos de las transferencias, estos son el caso de la correspondencia imperfecta (efectos externos) y cuando se viola el principio de la equidad horizontal lo que está vinculado a la igualación de condiciones iniciales locales o territoriales. Justamente estos dos casos se analizan a continuación, además se explica brevemente el objetivo de asegurar un nivel mínimo de servicios públicos.

4.5.8 La correspondencia imperfecta y las transferencias compensadas.

En un proceso de descentralización lo ideal sería lograr una correspondencia perfecta, es decir una situación en la que cada bien público es provisto por una unidad gubernamental cuya jurisdicción coincide exactamente con el grupo cuyo bienestar depende de la producción de ese bien. En realidad, lo frecuente es que exista una correspondencia imperfecta y esto implica ciertos efectos interjurisdiccionales, es decir que algunas personas residentes fuera de la jurisdicción se beneficiarán de la producción de bienes públicos de la localidad. Dicho de otra manera, los niveles de consumo de ciertos bienes, en algunas jurisdicciones al menos, influenciarán los niveles de bienestar de

personas que residen en otro lugar, en este caso, como ya se había analizado, son probables ciertas ineficiencias en los niveles de producción y en la distribución de la producción entre las jurisdicciones. Para resolver estas situaciones de ineficiencias que puedan darse, se podrían llevar a cabo transferencias compensadoras.

Si por ejemplo el coste por unidad de un bien público es de cien pesos y los beneficios externos por unidad del producto tienen un valor de cuarenta pesos, un subsidio eficiente para la jurisdicción que provee el bien sería de cuarenta pesos; esto implica que el coste unitario efectivo del bien para el receptor de la transferencia será de sesenta pesos. Es decir que este subsidio será equivalente a una transferencia compensadora, en la que las contribuciones del concedente y receptor son dos quintos y tres quintos, respectivamente, es decir que será un programa de transferencias con una fórmula compensadora cuarenta / sesenta. En el caso que el coste marginal varíe sería necesaria entonces una fórmula compensadora variable, en la cual las participaciones del que concede la transferencia y el que la recibe, variarán con el nivel de actividad subsidiada.

Es obvio que no es fácil de determinar el conjunto exacto de transferencias que se necesita para inducir comportamientos eficientes, pero al menos este tipo de programas estaría bien encaminado desde el punto de vista teórico respecto al efecto que puede causar. Es decir, en términos conceptuales se sugiere que existe la forma de eliminar o al menos de reducir las ineficiencias y efectos sociales que generaría la descentralización y el problema de las externalidades.

Hay casos en que estas transferencias son evidentemente inapropiadas, esto ocurre cuando la planificación y la toma de decisión conjunta por los gobiernos afectados permiten resolver las ineficiencias; en estas situaciones el gobierno central debe

fomentar estos procesos en lugar de cualquier programa de transferencias.

En resumen, la forma apropiada de transferencias para corregir las externalidades interjurisdiccionales es una transferencia compensadora, estas se utilizan con frecuencia para fomentar el gasto en conceptos tales como educación y carreteras que implican efectos externos interjurisdiccionales significativos.

4.5.9 La equidad horizontal y las transferencias incondicionales.

Las consideraciones de equidad brindan un argumento en favor de las transferencias incondicionales a las jurisdicciones más pobres; este argumento está basado en una ampliación del principio de la equidad horizontal, es decir el tratamiento igual de los iguales, a un sistema fiscal descentralizado.

Este principio de la equidad horizontal es ampliamente aceptado cuando se trata o se analiza la tributación, sin embargo, en un sistema fiscal descentralizado se corre el riesgo de que se incumpla. ¿Cómo podría ocurrir esto? Si se consideran dos comunidades con niveles idénticos de bienes y servicios públicos, la más rica de las dos comunidades será capaz, de obtener o cubrir sus necesidades de ingreso con tipos impositivos más bajos. Para obtener una cantidad dada de ingresos por residente se requerirá un tipo impositivo más bajo cuando más alto sea el nivel de renta per cápita. Como resultado de esto, para un nivel determinado de servicios públicos locales, en una comunidad más rica un individuo tendrá una cuota impositiva más pequeña que su igual en la localidad más pobre. Por tanto, desde el punto de vista del sistema en conjunto los iguales tienden a ser tratados desigualmente.

Además de que no se cumple el principio de equidad horizontal, también esto puede introducir distorsiones en la distribución general de la renta. Esto significa que si el gobierno central ha

determinado la distribución de la renta nacional socialmente deseada y en las localidades se viola el principio de la equidad horizontal se anula la correspondencia entre la distribución de la renta ya diseñada y la distribución del poder de compra sobre los bienes y servicios reales. "Un individuo en una localidad relativamente pobre pagará de hecho un precio más alto por los bienes y servicios públicos que el que pagaría en una jurisdicción más rica. Consecuentemente, la distribución de los bienes y servicios reales no se corresponderá exactamente con la distribución de la renta nominal"⁵⁷ .

Este tratamiento desigual de los iguales además de las inequidades descritas puede provocar ineficiencias en el sistema económico. Un individuo tendrá incentivos para mudarse a una jurisdicción con residentes relativamente ricos, donde pueda consumir determinados niveles de bienes públicos con pequeños pagos fiscales. Es decir, la reubicación de las personas no reflejará las diferencias en los costes reales u otros elementos que se tienen en cuenta para la distribución y utilización eficiente de los recursos, por lo tanto, ocurrirá una distorsión en la asignación de los recursos al emigrar en exceso las personas, hacia las comunidades relativamente más ricas.

Wallace Oates plantea que los gobiernos centrales pueden utilizar dos vías para lograr la equidad horizontal al nivel de toda la nación:⁵⁸

1. Puede establecer tipos tributarios diferentes, en el impuesto sobre la renta, de acuerdo al área geográfica es decir discriminando geográficamente según el nivel de riqueza de la localidad. Es decir, se establecerían tipos impositivos más altos a los residentes en localidades relativamente más ricas, el gobierno central podría de hecho igualar el coste de los bienes públicos

⁵⁷ (Oates, Wallace, 1995, pág. 180) "La Teoría y el Uso de las Transferencias Intergubernamentales", Trimestre Fiscal, Número 52, Indetec, México.

⁵⁸ Véase (Oates, Wallace, 1995, pág. 181) "La Teoría y el Uso de las Transferencias", Trimestre Fiscal, Número 52, Indetec México.

para todos los individuos con una renta dada prescindiendo de la localidad. Las personas que vivan en jurisdicciones más pobres verían compensados sus mayores desembolsos impositivos locales por unos pagos de impuestos sobre la renta más reducidos al gobierno central.

2. Puede tratar de igualar la capacidad fiscal de todas las jurisdicciones estableciendo un programa de transferencias incondicionales a las localidades más pobres. De esta manera un determinado conjunto de tipos impositivos podría recaudar la misma suma, incluyendo los fondos de transferencias, en una localidad pobre que una rica.

Las dos medidas anteriores ayudarían a brindar un tratamiento igual a los iguales. Normalmente existen obstáculos constitucionales o políticos a la adopción de tipos impositivos geográficamente discriminatorios, por lo tanto, se señala a la transferencia incondicional como el instrumento más factible para asegurar la equidad horizontal, o sea un programa de transferencias incondicionales en el que la transferencia per cápita variará inversamente con el nivel de renta per cápita en la jurisdicción. Este tipo de transferencia destinada a equiparar la capacidad fiscal de las jurisdicciones se conoce también como transferencias igualadoras.

Cuando se analiza el problema de la nivelación fiscal se piensa inmediatamente en la igualdad de los ingresos tributarios por habitante y es en términos generales lo que se trata de lograr, sin embargo, hay algunos elementos que deben tenerse en cuenta al plantearse estas cuestiones:

- Algunas comunidades que tienen una recaudación tributaria escasa cuentan con una considerable cantidad de otros ingresos como son las utilidades de las empresas públicas o los derechos de concesión de licencias. La idea es que estos elementos deben tenerse en cuenta en la práctica, no deben ni descartarse ni considerarlos totalmente.

- Al aumentar la densidad demográfica generalmente aumenta la demanda de bienes públicos. En la medida que aumente la cantidad de personas que utilizan determinado bien público menor será su costo por habitante. De aquí puede llegarse a la conclusión de que en la nivelación es preciso tener en cuenta la densidad demográfica y asignar más recursos financieros por habitante a las comunidades densamente pobladas.

En lo que respecta a la densidad demográfica está también el criterio opuesto de que a estas comunidades se les debe asignar menos recursos. Lo anterior se basa en que, al contar una comunidad con determinados ingresos tributarios por habitante, la densidad demográfica aumenta los ingresos tributarios absolutos y la cantidad disponible de bienes públicos, dado determinado costo de producción. Por lo tanto, la ausencia de competitividad llevaría a un mayor nivel de beneficio individual.

4.5.10 Niveles iguales de provisión

Otro objetivo posible de las transferencias puede ser garantizar niveles iguales de provisión o niveles mínimos de provisión. Es decir, el interés nacional puede exigir que estén disponibles niveles de provisión específicos e independientes en todas las jurisdicciones. Ciertos servicios, provistos por el nivel inferior de gobierno, pueden ser considerados como bienes preferentes por el nivel más elevado. Así los gobiernos de los estados o el gobierno de la nación pueden pensar que los niños deberían disponer de unos niveles dados de educación, aunque la educación sea provista localmente y los residentes locales no quieran pagarlo.

Normalmente, el objetivo es asegurar ciertos niveles mínimos de servicios. Los servicios en cuestión, como se señaló, pueden ser seleccionados porque se consideren bienes preferentes, o porque la decisión de la mayoría puede privar a ciudadanos

individuales de una provisión mínima. Existen varios instrumentos políticos para lograr cumplir este objetivo:

1. Como el gobierno superior tiene poder para interferir en cuestiones fiscales de los niveles inferiores, puede exigir que se establezca un nivel mínimo de servicios y puede hacerlo sin incentivos financieros. Este mismo resultado puede alcanzarse utilizando transferencias compensatorias, con unas tasas de compensación suficientemente elevadas para alcanzar el nivel deseado.

2. El gobierno central puede exigir niveles uniformes de servicios en todas las jurisdicciones, ni por encima ni por debajo del nivel especificado. Por ejemplo, puede considerarse deseable un nivel uniforme de servicios escolares de forma tal que todos los niños en las diferentes jurisdicciones tengan iguales oportunidades de partida. Es necesario aclarar que este enfoque se ajusta más a los principios de un sistema fiscal centralizado que a los de uno descentralizado.

En resumen, que, las transferencias pueden ser un instrumento para garantizar el objetivo de asegurar un nivel mínimo de bienes públicos en las diferentes localidades, aunque existen diversas opiniones respecto a qué tipo de subvención sería mejor en este caso. Algunos autores plantean que si el estado desea realmente asegurar un determinado nivel de bienes plantean que deberían usarse transferencias no complementarias y otros, como Richard y Peggy Musgrave plantean que deben ser complementarias pues estas se caracterizan por tener menos filtraciones, es decir hay menos posibilidades de que se utilicen en otros objetivos.

4.5.11 Efectos de las trasferencias.

Efectos en el gasto.

Cuando se analizan los efectos que las transferencias tienen, con frecuencia se estudia la repercusión que las mismas tienen en el gasto público de los receptores. Se plantea que las transferencias por lo general producen un mayor gasto que el que se habría

producido sin ella, pero los incrementos en el gasto con frecuencia son menores al monto total de la transferencia, es decir que un peso de fondo transferido incrementa el gasto del receptor, pero generalmente en una cantidad menor al peso transferido. Lo anterior parece indicar que estos fondos en ocasiones pueden reemplazar, en parte, recursos provenientes de fuente propia.

Las transferencias estimulan el gasto de dos formas (Rocha, 1995):

- Incrementando la capacidad de gasto de los receptores al incrementar sus ingresos disponibles, esto se conoce como efecto ingreso. Aunque los gobiernos receptores pueden utilizar los fondos transferidos para reemplazar ingresos recaudados localmente (es decir para reducir tributos en la localidad), lo que ocurre en ocasiones, la tendencia de los gobiernos que reciben las subvenciones es la de gastar los fondos. A esta tendencia de que las subvenciones, desde que son concedidas al gobierno, tienden a adherirse al uso presupuesto se le conoce como el efecto del "papel engomado" o efecto "papel matamoscas", es decir que el dinero se pega en el lugar en el que cae.
- Incrementando el gasto a través de los efectos precio. Una transferencia compensada que requiere que el gobierno receptor complemente en un porcentaje la misma, tiene el efecto de reducir el precio del servicio público comparado con la situación en la que no se dispone de los recursos transferidos. Por ejemplo, un gobierno al poner \$100 de sus propios ingresos para programas de carreteras es candidato a recibir \$100 de fondos de transferencias. Por lo tanto, será capaz de comprar \$200 en programas de carretera por sólo \$100 de fondos propios. Por lo tanto, podrá gastar más dinero en total en dicho programa que lo que de otra manera hubiera gastado.

4.5.12 Filtraciones.

Las subvenciones están diseñadas para determinados objetivos; cuando el uso de esos fondos se destina a otros objetivos distintos

de los establecidos esto puede ser considerado como una filtración y la eficiencia de las distintas formas de subvención puede medirse por la ausencia de filtración. Así, una subvención general (incondicional) no compensatoria, al no tener restricciones prácticamente, es más probable que se transforme en una reducción de impuestos que una subvención general compensatoria. La compensatoria exige un nivel de complementariedad para obtenerla, por lo tanto, hay menos posibilidades de filtración, pues el gobierno receptor tiene que poner fondos suyos que respalden lo que recibe, no puede reducir ingresos propios tan fácilmente y por lo tanto reducir impuestos localmente; no obstante, si es general pueden ocurrir desvíos hacia otros tipos de servicios públicos que el gobierno receptor no tenía pensado incrementar.

De forma similar, si el objetivo deseado es aumentar la provisión de un servicio público particular, la subvención selectiva (condicionada) tiende a ser más eficiente que una transferencia general (incondicional) porque habrá menos filtraciones, incluyendo el desvío hacia otros servicios públicos o la reducción de impuestos.

Es necesario aclarar que incluso las transferencias selectivas compensatorias están sujetas a cierto grado de filtración en el sentido de que si por ejemplo un gobierno planea aumentar fuertemente su gasto a financiar con recursos propios en un programa determinado podría, como resultado de la adopción de nuevas transferencias nacionales, mantener su actual nivel de gasto con ingresos propios (para satisfacer el requerimiento de complementariedad), y emplear los fondos transferidos para financiar el incremento proyectado. Los ingresos estatales propios, que habrían financiado el incremento son entonces utilizados en otros programas. Aunque este caso es más sutil, refleja cómo se señalara, cierta forma de filtración, aunque un poco diferente a las descritas con anterioridad.

4.5.13 Otros efectos.

Se pueden mencionar otros efectos de las transferencias como es el hecho de que las mismas pueden aumentar la influencia de los gobiernos nacionales sobre los gobiernos receptores, esto asociado por una parte a que los fondos transferidos afectan el gasto del receptor y además debido a todas las regulaciones asociadas a los fondos transferidos. Por ejemplo, el gobierno nacional puede inducir a las diferentes jurisdicciones a adoptar determinado programa de educación bajo la amenaza de reducir subsidios a este sector...

Otro efecto que se señala es que un sistema de transferencias que tenga muchos programas por separado, requerimientos de información, etc., puede incrementar notablemente el trabajo de oficina para todos los niveles de gobierno, haciéndolo más costoso, pues puede necesitarse más tiempo de trabajo, más personal, recursos, etc. Sin embargo, aunque los sistemas modernos de transferencias intergubernamentales tienen entre sus prioridades, reducir el papeleo que estos conllevan, los mismos no pueden ser eliminados de forma drástica, pues esto podría conllevar el riesgo de que se utilicen mal los fondos. Es decir que siempre que un nivel de gobierno entregue grandes sumas a otro deberá existir algún método que permita controlar como se gasta el dinero.

CAPÍTULO V

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: AVANCES Y PERSPECTIVAS

5.1 Antecedentes

El Gobierno Nacional, como parte de la nueva estrategia para construir un Estado democrático que procure el Buen Vivir de las y los ecuatorianos, ha establecido como política la recuperación de las facultades de rectoría, planificación, regulación y control que corresponden al poder Ejecutivo, con el fin ulterior de conformar un Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado, articulado entre los distintos niveles de gobierno.

La descentralización de la gestión del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD (provinciales, municipales y parroquiales).

Para dar paso a este proceso y de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se conformó el Consejo Nacional de Competencias, organismo técnico integrado democráticamente por un representante de cada nivel de gobierno, que coordina el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los GAD.

El Consejo Nacional de Competencias, según dispone el COOTAD, tuvo la responsabilidad de construir el Plan Nacional de Descentralización (PND), instrumento mediante el cual se gestiona el proceso de descentralización que se implementará, durante los próximos cuatro años, en el Ecuador y que tiene como objetivos lograr el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y la equidad territorial en el país.

El Plan Nacional de Descentralización, se construyó con la asistencia técnica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), mediante un proceso participativo que incluyó la realización de 25 talleres a nivel nacional, con la participación de alcaldes, prefectos, presidentes de las juntas parroquiales, representantes del Ejecutivo en el territorio, además de delegados de la sociedad civil, todos actores del proceso de descentralización. En total asistieron tres mil delegados, de los cuales un 43 por ciento estuvo conformado por organizaciones sociales y ciudadanía en general; el 36 por ciento con representantes de gobiernos locales; y, el 21 por ciento, con técnicos de las distintas carteras de estado en el territorio. También se organizaron grupos focales de diálogo con expertos sectoriales, académicos y gremios de los GAD, para evaluar los resultados de los talleres participativos.

Una vez sistematizada la información obtenida en los talleres participativos, el CNC aprobó por unanimidad el Plan Nacional de Descentralización, durante la sesión pública que se llevó a cabo el 1 de marzo de 2012, en Guayaquil, en el Gobierno Provincial Descentralizado del Guayas.

Esta es la primera vez que el país cuenta con un plan concreto y bien planificado, para integrar las diversas visiones del proceso de descentralización, una necesidad que ha obtenido el país durante décadas (Senplades, 2014).

El Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional, rectores nacionales de la planificación y el ordenamiento territorial, orientan tanto la visión de las agendas zonales, como de los instrumentos de concretización de la política del gobierno a nivel regional, y articulan la planificación y el ordenamiento territorial entre planes de desarrollo y ordenamiento territorial. La realización de estos planes es un mandato constitucional y una condición para acceder recursos financieros del Estado y, por supuesto, para acceder al Buen Vivir. Se destaca entonces al

ordenamiento territorial como una política de Estado (López, 2015).

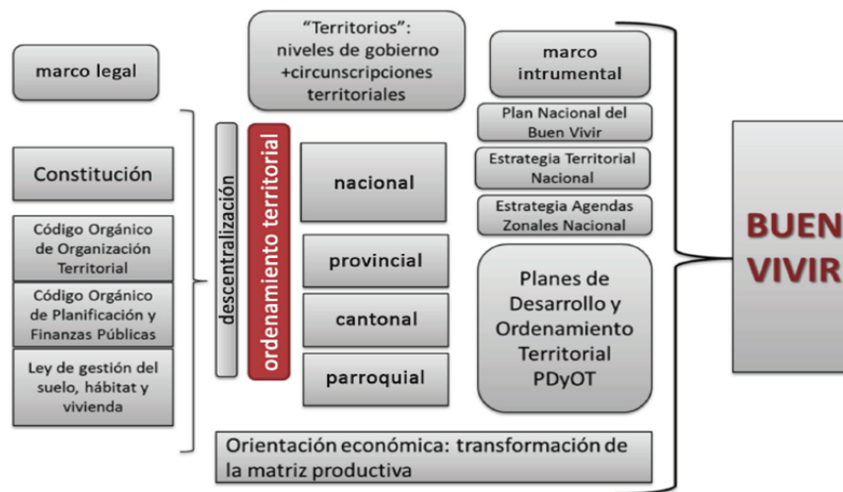
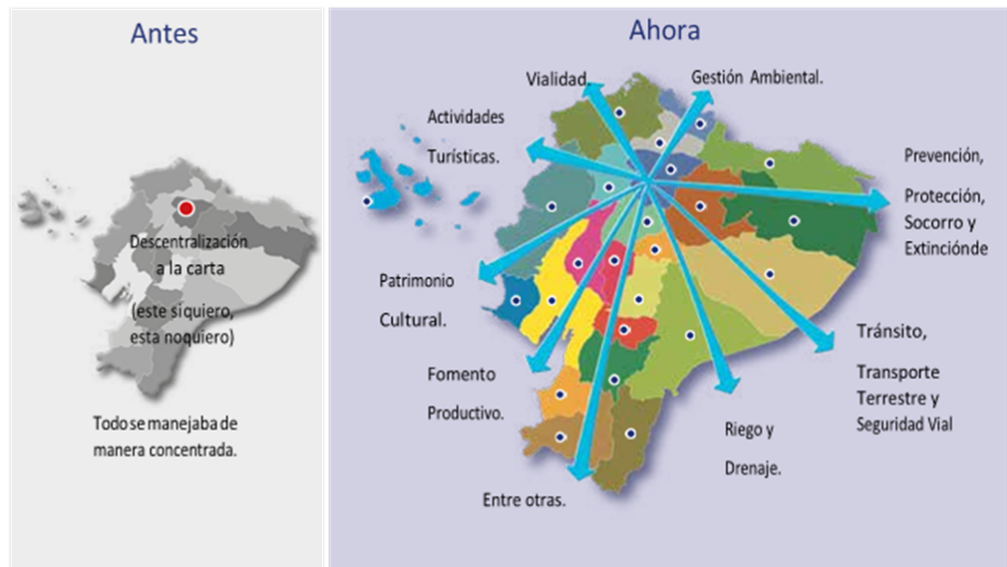


Figura No. 9 Elementos constitutivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa en Ecuador, (López, 2015) Investigación "El Sistema de Planificación y Ordenamiento Territorial para el Buen Vivir en Ecuador"

5.2 Del Estado Centralizado a la descentralización

En el ordenamiento político de los países se dan dos tendencias: centralismo y descentralización; la primera tiende a concentrar la mayor parte del poder y la capacidad para tomar decisiones en el gobierno central. La segunda, a ampliar las competencias de los organismos seccionales; en el caso de nuestro país municipios, consejos provincias y juntas parroquiales. La administración central tiene personas y organizaciones subordinadas a las que se puede ampliar su capacidad de decidir. En este caso se trata de desconcentración que, sin negar las ventajas, no es lo más conveniente porque las autoridades son nombradas por el poder central y son de libre nombramiento y remoción, en otras palabras, son extensiones del gobierno central. En los gobiernos seccionales la autoridad está legitimada por la expresión de la voluntad popular en las urnas.

La descentralización significa la ampliación de competencias sobre las que los organismos de organización local toman decisiones⁵⁹. La forma más amplia de descentralización es el federalismo en el que cada estado federado cede parte de sus competencias al poder central, pero mantiene un amplio nivel de autonomía.



descentralización Administrativa, (**Consejo Nacional de Competencias, 2016**), Boletín "El Proceso de Descentralización en el Ecuador"

Hasta el 2007 la estructura del Ejecutivo en los territorios fue el resultado de la creación arbitraria y coyuntural de unidades desconcentradas ministeriales y paraministeriales, como los (ODR)⁶⁰, dedicadas a satisfacer las necesidades de la planificación estatal desde lo local. Sin embargo, eran unidades ejecutoras que superponían competencias y recursos con los organismos del régimen seccional autónomo y carecían de coordinación con las entidades sectoriales. (Muñoz, 2014)

⁵⁹ Se suele confundir descentralización con autonomía. En el primer caso se trata de ampliar las competencias para los gobiernos seccionales. En el segundo es el nivel de capacidad para tomar decisiones de estos organismos. La autonomía es una consecuencia de la descentralización y a mayor descentralización más autonomía.

⁶⁰ Organismos de Desarrollo Regional(ODR)

Históricamente, el centralismo ha ocasionado que la gestión pública del Estado esté concentrada en Quito, Guayaquil y Cuenca, en detrimento del resto del país. Así tenemos que:

1. En 1563 se creó la Real Audiencia de Quito, con tres centros principales de autoridad: Quito, Guayaquil y Cuenca (Hernández, 1981).
2. En 1830, la República y su primera Constitución consagra tres departamentos: Azuay, Guayas y Quito (Ayala Mora, 2008).
3. Hasta 2007, el poder y los servicios públicos centralizados en tres polos de desarrollo: Quito, Guayaquil y Cuenca.

Este centralismo trajo consecuencias como:

- Desarrollo desordenado de ciudades grandes, migración, hacinamiento, invasiones y asentamientos humanos sin servicios básicos.
- Las ciudades más pequeñas resultan mercados menos interesantes para la inversión y para la prestación de servicios.
- Diseño de políticas públicas no adecuadas, porque no se desarrollaban en conexión con los contextos territoriales de donde surgían las demandas.
- La presencia de dependencias del Gobierno Central y las funciones del Estado en Quito atrajo a las sedes de embajadas, organismos internacionales, etc., propiciando aún más la concentración de los recursos económicos y de conocimiento.
- Los mejores hospitales, instituciones educativas, también estaban ubicados en estas ciudades, siendo otra razón de atracción para la concentración poblacional.

Como resultado de este proceso, esas entidades no gestionaban de manera eficiente y eficaz las necesidades locales de los habitantes, y concentraban los servicios que prestaban en las grandes ciudades, excluyendo a ciudades y localidades de menor población, dejándolas a merced de la improvisación, sin

una mínima planificación, sin cobertura y acceso a servicios⁶¹. (Muñoz, 2014)

Antes del 2007, la desconcentración del Ejecutivo se basaba en la regionalización vertical del país, que lo divide en regiones naturales: Costa, Sierra, Oriente e Insular. Sin embargo, esta regionalización no logra superar la gestión centralizada en Quito, Guayaquil y Cuenca, para mirar el país de forma equitativa, direccionando la planificación con este fin.

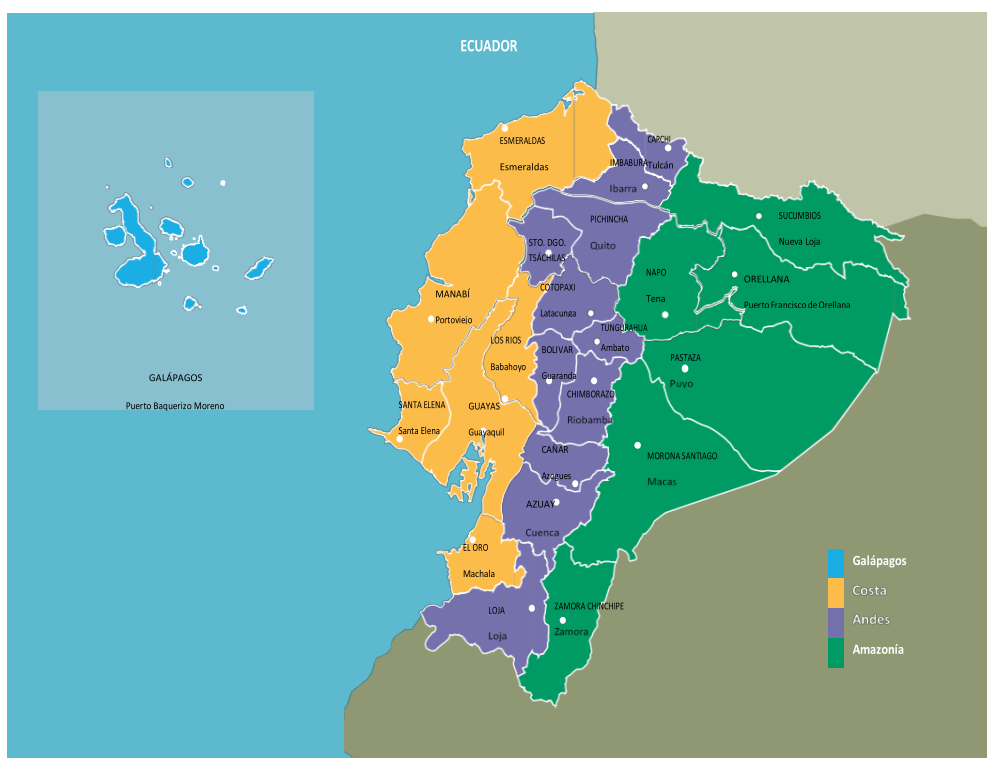


Figura No. 11 Zonificación Vertical, Senplades: Prsentación “La desconcentración del ejecutivo en el Ecuador” 2014

Frente a esto, el Gobierno Nacional dio paso a la conformación de 9 zonas, 140 distritos y 1.134 circuitos administrativos de planificación para la organización del Ejecutivo en el territorio⁶². Así, se promueve la desconcentración en zonas, distritos y circuitos administrativos de planificación.

⁶¹ Esto trajo consecuencias tales que hubo una reducción a sus habitantes a ser ecuatorianos sin derechos.

⁶² Los niveles administrativos de planificación son también los niveles de desconcentración.

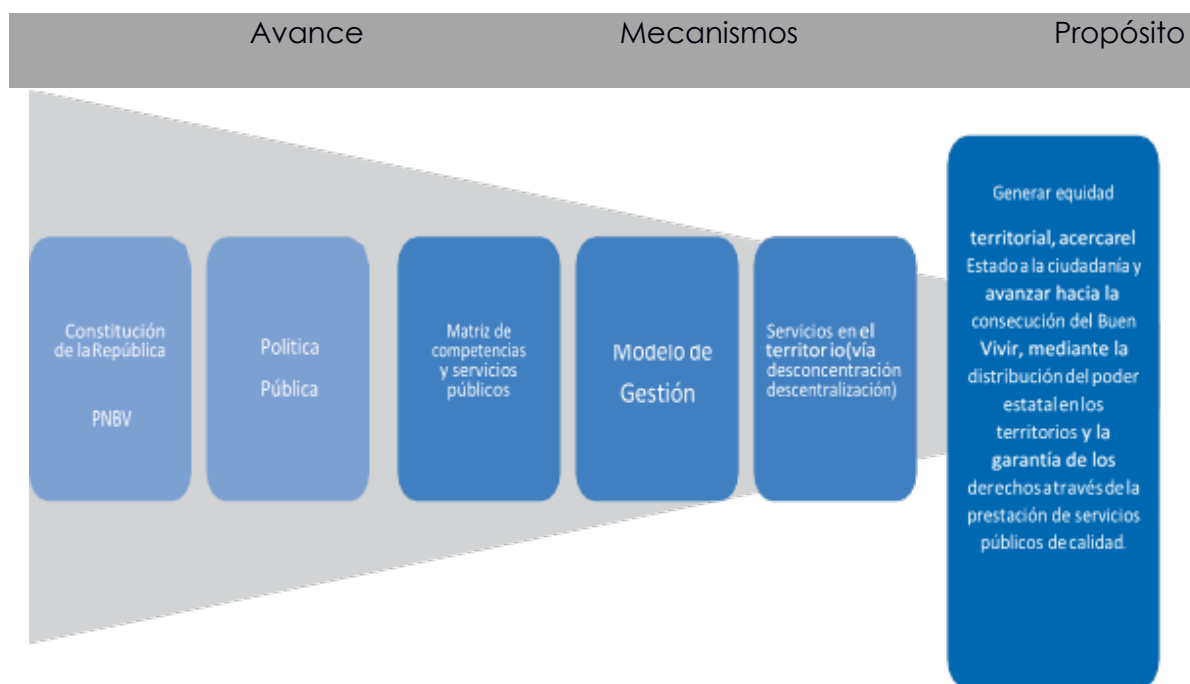


Figura No. 12 Proceso de desconcentración en Ecuador, Senplades, Presentación “El Estado en el territorio: el proceso de desconcentración en el Ecuador”, mayo de 2014

La (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, s.f.) como estrategias de territorio nacional crea las agendas zonales, con el propósito de fortalecer y mejorar la articulación entre niveles de gobiernos, como instrumentos de coordinación y articulación entre el nivel nacional y el nivel local⁶³. Para el efecto, se conformaron las zonas de la siguiente manera.

La Construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en estas estructuras zonales desconcentradas, comprende cuatro grandes desafíos:

⁶³ Estos instrumentos inciden en el desarrollo integral del territorio y se vuelven un referente de planificación y ordenamiento territorial para los gobiernos autónomos descentralizados, y propician la cohesión e integración territorial, en el año 2008 inició los procesos de desconcentración y descentralización

1. La territorialización de la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios.
2. Planificar y ordenar el uso y ocupación del territorio.
3. Reconocer y actuar para fomentar dinámicas territoriales que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y fomentar el desarrollo endógeno.
4. Propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas zonales (adaptado de Senplades, 2009).

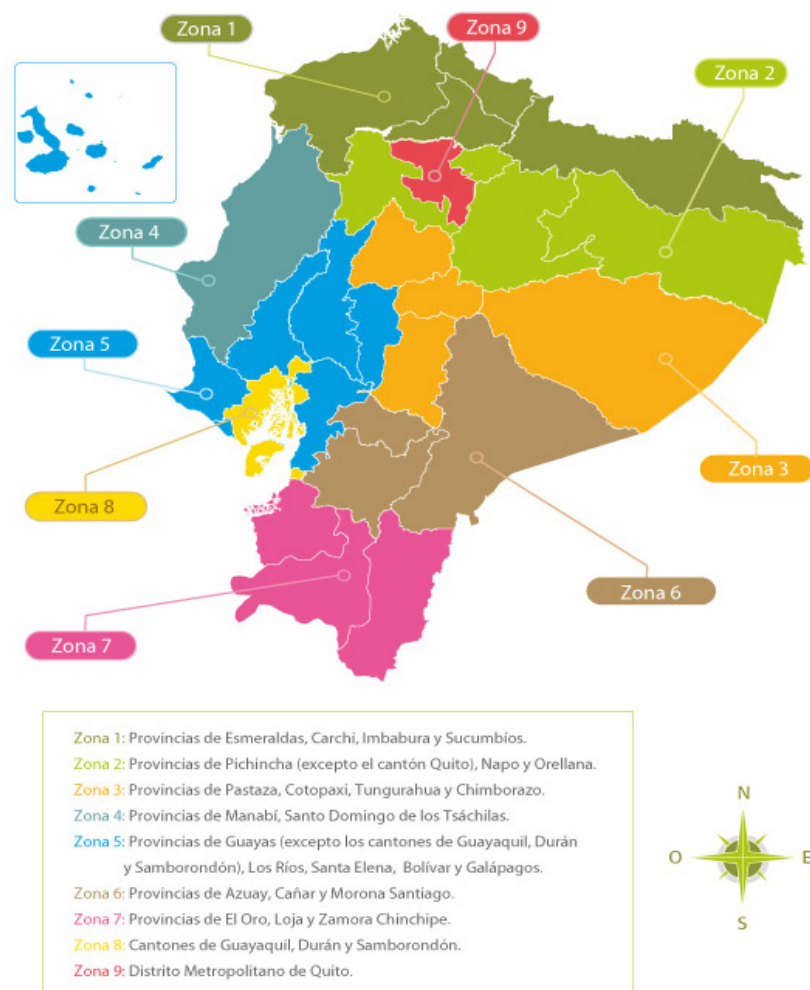


Figura No. 13 Agendas Zonales

5.2.1 Desafíos de la Descentralización 2016-2017

La descentralización es una herramienta que aproxima al Estado a la población, por lo que el desafío de la descentralización es acercar los servicios públicos a los ciudadanos en todo el territorio nacional, garantizando sus derechos y mejorando su calidad de vida, por lo que los gobiernos subnacionales, deben implementar el ejercicio efectivo de ellas, fortalecer sus capacidades institucionales en territorio y manejar eficientemente sus recursos económicos.

- Necesitamos corresponsabilidad de las autoridades locales para que asuman los nuevos desafíos.
- La descentralización es de doble vía.
- Requerimos GAD fuertes, con capacidades institucionales en territorio para manejar eficientemente sus recursos económicos.

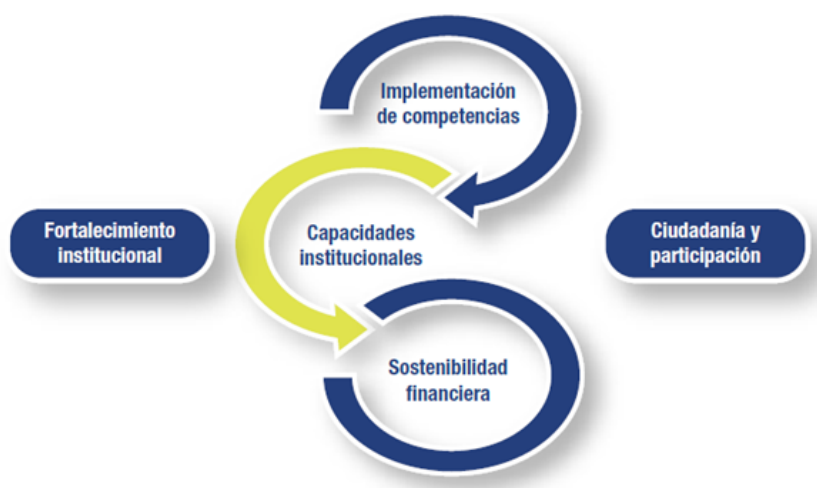


Figura No. 14 *Desafíos de Descentralización, (Consejo Nacional de Competencias, 2016) Boletín "El Proceso de Descentralización"*

Para que las competencias sean efectivas en los GAD, son necesarias potestades y capacidades institucionales, a fin de que generen soluciones integrales en el territorio. El reto del CNC es lograr que, efectivamente, los problemas sean resueltos a nivel local con visión y acción territorial para lo cual fortalecerá los procesos de formación, capacitación y asistencia técnica.

5.3 Aspectos Normativos: Organización, Planificación y Ordenamiento Territorial

5.3.1 Organización Territorial⁶⁴

Art. 10.- Niveles de organización territorial. - El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos⁶⁵.

Art. 11.- Ecosistema amazónico. - El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial regida por una ley especial conforme con una planificación integral participativa que incluirá aspectos sociales, educativos, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*. En la propuesta de la ley especial amazónica deberán participar personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos urbanos y rurales. Se respetará la integralidad de los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades amazónicas, los derechos colectivos y los instrumentos internacionales⁶⁶.

Art. 12.- Biodiversidad amazónica. - Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del territorio amazónico el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados de manera concurrente, adoptarán políticas para el desarrollo sustentable y

⁶⁴ (Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, 2010)

⁶⁵ Concordancias: CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 242

⁶⁶ Concordancias: CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 250

medidas de compensación para corregir las inequidades. En el ámbito de su gestión ambiental, se aplicarán políticas de preservación, conservación y remediación acordes con su diversidad ecológica⁶⁷.

Art. 13.- Cumplimiento de requisitos. - La creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales respetará de manera rigurosa los requisitos previstos en la Constitución y este Código; su inobservancia acarreará la nulidad absoluta del acto normativo correspondiente⁶⁸.

5.3.2 De la planificación del desarrollo

El (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) señala en los siguientes puntos la planificación del desarrollo de ordenamiento territorial:

- Planificación del desarrollo. - La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad⁶⁹.
- Planificación nacional. - La planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente.

Al Gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el artículo 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los

⁶⁷ Concordancias: CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Art. 259

⁶⁸ Concordancias: CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Arts. 244, 245

⁶⁹ Artículo 9 del (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

sectores estratégicos definidos en el artículo 313 de la Constitución de la República, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial, y las demás que se determinen en la Ley.

Para este efecto, se desarrollará una Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias⁷⁰.

- Del ejercicio desconcentrado de la planificación nacional. - La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y conformarán espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital.

Se propiciará, además, la relación de la función ejecutiva desconcentrada con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía, en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno de conformidad con la Ley⁷¹.

- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. - La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes

⁷⁰ Artículo 10 del (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

⁷¹ Artículo 11 del (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa⁷².

- Planificación participativa. - El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley. Se aprovechará las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación⁷³.

- Enfoques de igualdad. - En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

Las propuestas de política formuladas por los Consejos Nacionales de la Igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial, que serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de Política para su inclusión en la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores⁷⁴.

5.3.3 Ordenamiento territorial

5.3.3.1 Definición y objeto

Artículo 9.- Ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las

⁷² Artículo 12 del (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

⁷³ Artículo 13 del (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

⁷⁴ Artículo 14 del (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica.

Artículo 10.- Objeto. El ordenamiento territorial tiene por objeto:

1. La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
2. La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
3. La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas.

5.3.3.2 Alcance del componente de ordenamiento territorial⁷⁵.

Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios:

1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales delimitarán los ecosistemas de escala regional; las cuencas hidrográficas y localizarán las infraestructuras hidrológicas, de conformidad con las directrices de la Autoridad Única del Agua; la infraestructura de transporte y tránsito, así como el sistema vial de ámbito regional.
2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo

⁷⁵ Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. Artículo 11

económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.

3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.

4. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben contemplar el territorio que ordenan como un todo inescindible y, en consecuencia, considerarán todos los valores y todos los usos presentes en él, así como los previstos en cualquier otro plan o proyecto, aunque este sea de la competencia de otro nivel de gobierno, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

5.4 La autonomía local: Los gobiernos subnacionales y sus competencias

Las competencias de los gobiernos subnacionales o locales han cambiado en el Ecuador con el paso de los años.

De ellas, la Alcaldía es la institución local más antigua. Su origen se remonta al ayuntamiento que era una figura de colonización y cuyas primeras funciones eran la organización del poder y del espacio urbano. En la transición hacia la democracia, hace más

de tres décadas, el país se enfrentó a diversas demandas territoriales. Ecuador tenía un sistema de caja nacional única, a través de una tesorería que administraba los excedentes de la explotación petrolera. Estos no se invertían en las provincias dueñas del recurso. Ocurría porque, en el país no existe lo que en otros se conoce como derechos territoriales sobre los recursos que se extraen y ahora se está tratando de instituir algo por el estilo (Diario El Comercio, 2014).

Con el paso del tiempo, las alcaldías aumentaron su posibilidad de obtener más ingresos, a través de la recaudación de impuestos y la capacidad de ejecutar sus propios reglamentos. Para Verdesoto, la multiplicación de municipios obliga al Estado a pensar cómo organizar el territorio: si quiere que estos se dirijan directamente al Gobierno nacional o si necesita intermediarios. Eso cambió el papel que tienen las prefecturas. Las constituciones de 1998 y del 2008 dieron funciones más precisas a las prefecturas, que antes eran gobiernos en pequeño. Ahora deben coordinar a municipios y juntas (Diario El Comercio, 2014).

La Prefectura

1. El prefecto trabaja en producción, vialidad y ambiente
2. El prefecto es elegido por votación popular, en binomio con su viceprefecto.
3. Trabaja principalmente en tres ejes dentro de la provincia a la que representa: producción, vialidad intercantonal y en áreas rurales y medioambiente. Además, el prefecto es la cabeza del Consejo Provincial, que está conformado por representantes de alcaldes y presidentes de juntas parroquiales.
4. Él debe convocar y dirigir el Consejo, y en caso de votaciones que terminen en empate, tiene voto dirimente.
5. El prefecto puede presentar proyectos de ordenanza, incluso tributarios, dentro de sus competencias. Gran parte del presupuesto de la Prefectura llega por transferencia

gubernamental, pero también puede acceder a recursos obtenidos de tributos.

6. El prefecto diseña el plan operativo anual de la provincia y elabora la pro forma presupuestaria. Debe aprobar, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, los traspasos de partidas presupuestarias, en casos de emergencia legalmente declarada.

7. Puede dictar medidas urgentes, por las que luego deberá rendir cuentas.

8. Aunque la seguridad no está a cargo de la Prefectura sino del Gobierno, debe plantear un plan de seguridad ciudadana que se ajuste a la situación de su provincia, apegado al plan nacional.

9. Debe coordinar las acciones con el Gobierno central, los ciudadanos y la Policía Nacional.

10. Una tarea adicional es coordinar a alcaldías y juntas parroquiales de su jurisdicción.

La Alcaldía

1. El alcalde se encarga de la organización urbana del cantón

2. El alcalde es elegido por votación popular y tiene a su cargo, principalmente, todo lo concerniente a la organización urbana de su cantón, en temas como alcantarillado, luz, uso de suelo, vialidad, etc.

3. En las oficinas municipales se puede obtener permisos de construcción, patentes y permisos para el funcionamiento de locales comerciales o solicitar mejoras para los barrios.

4. El alcalde es quien preside el Concejo Municipal y tiene a su cargo la facultad ejecutiva del cantón al que representa.

5. Además, puede presidir directamente o a través de un delegado el consejo cantonal para la igualdad y equidad del Municipio a su cargo.

6. Los ingresos de la Alcaldía son más autónomos que los de la Prefectura, porque cada cantón puede 'generar' dinero, a través de tasas e impuestos, como el Predial.

7. En casos de emergencias graves, el alcalde puede tomar medidas para enfrentarlas y luego rendir cuentas ante el Concejo Municipal.
8. Debe formular y ejecutar políticas locales sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.
9. Para ello, debe coordinar con la Policía Nacional, la comunidad e instituciones vinculadas en cada área. Los espectáculos públicos, deportivos, etc. deben contar con el permiso del alcalde, en zonas urbanas.
10. En las rurales, las autoriza en coordinación con juntas parroquiales.
11. Debe organizar a la Policía Municipal y solicitar el apoyo de la Policía Nacional.

Concejal

1. El concejal tiene dos roles: el legislativo y el fiscalizador
2. El rol de estos funcionarios elegidos por votación popular es, en primera instancia, legislativo.
3. En cada cantón se elegirá al vicealcalde entre los ediles.
4. Un concejal puede proponer proyectos de ordenanzas, que son formas de reglamentar la ley en el cantón.
5. Las ordenanzas regulan el uso, por ejemplo, del suelo, del agua, de canales de riego, sanidad, vialidad, convivencia, entre otros.
6. El Concejo Municipal es presidido por el alcalde, pero los ediles tienen voz y voto para regular, por ejemplo, la aplicación de tributos.
7. El Concejo también puede realizar observaciones o aprobar el presupuesto del Municipio, de acuerdo con su concordancia con el plan cantonal de desarrollo y el ordenamiento del territorio.
8. En el Concejo se debaten temas como las propuestas para crear empresas públicas o de economía mixta que gestionen los servicios y obras públicas para el cantón.

9. Otro tema en que interviene un concejal es la declaración de utilidad pública o de interés social que hace el Cabildo previo a expropiaciones necesarias para ejecutar obras.

10. También debe generar la ordenanza de construcciones en la que deben constar las normas técnicas al respecto.

11. El Concejo Municipal tiene la potestad de crear, eliminar o fusionar parroquias urbanas y rurales o cambiar sus límites por motivos patrimoniales, ambientales, etc.

5.5 La participación ciudadana en los procesos de descentralización

Según él (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social), "La participación ciudadana es principalmente un derecho de las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, de participar (ser parte de, incidir) de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano."

Los procesos de descentralización y asignación de competencias por parte de los gobiernos autónomos deben ir de la mano con la observancia de varios principios enunciados por el COOTAD, los cuales ameritan ser analizados dada su trascendencia a la hora de medir los desafíos que deben enfrentar los distintos gobiernos, en función a sus competencias. En lo principal, están los principios de subsidiaridad, solidaridad, participación ciudadana y coordinación y corresponsabilidad (Batallas, 2013).

- La subsidiaridad hace relación al respeto que debe primar dentro de los gobiernos a las distintas competencias y niveles de autonomía que existen entre ellos, dando una prioridad a la gestión de servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más próximos a la población.
- La solidaridad denota el propósito de que todos los GAD en sus distintos niveles políticos, competencias y capacidades

trabajen en conjunto para alcanzar los fines de la descentralización bajo los parámetros de la equidad y justicia. Asimismo, la solidaridad debe aplicarse en una redistribución equitativa de los recursos públicos en función a nuevos conceptos como el de necesidades básicas insatisfechas dentro de los gobiernos autónomos y sus circunscripciones territoriales.

- La participación ciudadana, figura que sin duda ha alcanzado una vital importancia en los últimos tiempos, más que ser un principio, es en realidad un derecho, el cual conlleva a que sea la ciudadanía quien exija a sus mandatarios la mayor transparencia en sus gestiones y una rendición de cuentas periódica sobre los logros y aspectos positivos alcanzados en bienestar del respectivo gobierno autónomo.
- La coordinación y la corresponsabilidad plantean la necesidad de un trabajo en conjunto entre los gobiernos autónomos, a través de mecanismos de cooperación, intercambios de información y tecnología, o cualquier otro recurso vital para el normal desarrollo de los gobiernos y de su ciudadanía.

La participación social en los gobiernos locales tiene una tradición importante en el Ecuador, como en general en los países andinos, aunque se podría establecer algunas diferencias de región a región. La Constitución ecuatoriana vigente fortaleció los esquemas de participación en la medida en que institucionalizó algunos canales que funcionaban de facto, sin que esto quiera decir que otros cuerpos legales no lo hayan hecho (Peña, 2003).

El hecho que generó una ruptura en esta línea fue el levantamiento indígena de 1990, que se reeditó, posteriormente, en diferentes escalas. Logró ratificar la presencia no de una minoría, como alguna vez se pensó, sino de una mayoría silenciosa en la esfera de la política nacional. De en adelante, ha conquistado pocas pero importantes representaciones en varios gobiernos locales¹³, en el parlamento y en una institucionalidad

dedicada expresamente a reconocer su participación para pasar “de la exclusión social y étnica a la inclusión diferenciada, que podría devenir en el futuro en un real respeto a la



diversidad" (Carrión, 1999) citado por (Peña, 2003).

Figura No. 15 *Ciclo de la Participación Ciudadana, Senplades, "Boletín Guía de Participación Ciudadana"*

La participación directa de los ciudadanos se refuerza en el marco legal con la convocatoria a la participación electoral, en las formas directas de la consulta popular, la revocatoria del

mandato, la iniciativa legislativa, el derecho de amparo, la defensoría del pueblo, el control de gestión, la obligación de rendición de cuentas de los gobiernos seccionales y en la visión, aún impracticable, del voto programático.

El debilitamiento de los partidos políticos, su fragmentación y pertenencia cada vez más regionalizada, han dado paso a representaciones corporativas (Pachano, 1998) citado por (Peña, 2003) de gremios, grupos sociales y de interés específico, sin sustituir el esquema político a los partidos; los suple por defecto. No cumplen el mismo papel e inmediatez sus aspiraciones, al fragmentar la representación de los intereses de la nación. Algunos partidos políticos tienden a corporativizarse geográficamente o por intereses económicos, a pesar de que, en el futuro próximo, no beneficiará la evolución del esquema político nacional.

Para los gobiernos seccionales y la participación social, en este plano de la diferenciación de la política, es muy significativa la elección de autoridades en el período intermedio de las elecciones nacionales. Tiende a independizar los escenarios nacionales y locales en la lid electoral, lo cual permitirá alianzas partidarias y de movimientos sociales, que no comprometerán las relaciones de la esfera nacional, aunque mejorarán la gobernabilidad de las autoridades locales (Peña, 2003).

La marginación del habitante rural del país, que no alcanzaba representación significativa en los gobiernos cantonales y provinciales, tiende a paliarse mediante la elección en las áreas rurales de juntas parroquiales y en los cambios de representación de los municipios en los cuerpos colegiados de los consejos provinciales, ya que la normativa constitucional prevé una forma de participación de los concejos cantonales de menor presencia electoral, en la mitad menos uno de los consejeros provinciales.

Finalmente, la posibilidad constitucional de constituir jurisdicciones especiales (circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas) por razones étnicas y ambientales, cuyas administraciones tendrán la significación de gobiernos seccionales, abre un espacio de participación de los tradicionalmente excluidos. Este conjunto nuevo de posibilidades tiene la implicación de abrir, en general, para la participación social, y, en particular, para los excluidos étnicos, el acceso a la nación y eventualmente a su conducción (Peña, 2003).

"La participación ciudadana se encuentra garantizada a través de los principios de autonomía, deliberación pública, respeto a las diferencias, control público, solidaridad e interculturalidad, además de establecer mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria". (Peña, 2010) citado por (Serrano, 2011).

En agosto del año 2009 se conformó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que en palabras de Peña (2010, p.68)⁷⁶ intenta:

1. Promover la democratización de las relaciones entre la sociedad y el estado.
2. Establecer normas y procedimientos para hacer efectivos los principios de participación social y democracia directa.
3. Respalda las iniciativas de participación social.
4. La promoción de todas las formas de participación.
5. Establecer los criterios de selección de los ciudadanos que formen parte de las instancias de participación en todos los niveles y funciones del estado.
6. Garantizar igualdad de oportunidades a los ciudadanos para intervenir en instancias de participación previstas constitucionalmente.

⁷⁶ Citado por (Serrano, 2011)

7. Garantizar el acceso ciudadano a la información para potenciar su participación.
8. Promover la formación ciudadana en deberes y derechos cívicos.
9. Proteger las formas de disenso ciudadano.



Figura No. 16 Mecanismo de democracia para la Participación Ciudadana, Senplades, "Boletín Guía de Participación Ciudadana"

En términos reales, la participación ciudadana se da principalmente en los gobiernos locales a través de los planes estratégicos de desarrollo, ya sean provinciales o especialmente cantonales, además de los presupuestos participativos que permiten establecer comités sectoriales para llevar a cabo las obras y entregar servicios a la ciudadanía (UCGL, 2008).

Adicionalmente a estas figuras de participación ciudadana, se abren nuevos espacios como son que todas las sesiones de los GAD se consideran audiencias públicas y en ellas deberán participar un representante de la ciudadanía por medio de la "silla vacía" que se une a los representantes de los gobiernos locales. Se reconoce el derecho a participar en los cabildos populares, en veedurías y observatorios ciudadanos⁷⁷.

El reconocimiento y creación de nuevos espacios de participación ciudadana es un paso muy importante en la Constitución, pero su efectividad no solo dependerá de la creación de dichos espacios, sino de la existencia de una cultura de participación que aún puede ser incipiente en el país. Además, dependerá de la respuesta que el sector público pueda dar a las demandas que se generan desde la sociedad, esto se verá claramente con los resultados de los presupuestos participativos que ahora son obligatorios (Serrano, 2011).

5.6 Obstáculos al Proceso de descentralización

⁷⁷ (Serrano, 2011)

En la actualidad, hablar de descentralización en el Ecuador es, sin duda alguna, hablar de cambios importantes en la concepción de los gobiernos seccionales y sus sistemas de gestión, lo cual, a su vez, les conlleva a enfrentar grandes desafíos y cambios en su estructura política, administrativa y económica.

La actual Constitución plantea un proceso nuevo y efectivo de descentralización, basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobiernos y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Estado central hacia los distintos gobiernos autónomos descentralizados, conocidos como Gobiernos Regionales, Gobiernos Provincias, Distritos Metropolitanos, Municipios y Juntas Parroquiales, también denominados GAD o simplemente gobiernos autónomos (Batallas, 2013).

Existen algunas limitaciones al proceso de descentralización en el Ecuador, como son los intereses cortoplacistas que hacen del tema un argumento político electoral, así como las limitaciones técnicas, administrativas y financieras, que complican el proceso por la heterogeneidad que muestran los gobiernos seccionales.

Esta heterogeneidad demanda un proceso gradual que se sustente en las capacidades de cada gobierno local para asumir funciones y por la necesidad de institucionalizar los espacios de participación y control ciudadano en la planificación y gestión del desarrollo.

Barrera⁷⁸, señala los siguientes conflictos que el ordenamiento territorial presentan para la descentralización:

- Heterogeneidad de los territorios.
- Incoherencias en el ordenamiento territorial por parte de diferentes entidades del Estado⁷⁹.
- Diferencias en el desarrollo institucional.

⁷⁸ Augusto Barrera; op. cit.

⁷⁹ El MOP, FISE, Ministerio de Vivienda y el IESS, utilizan diferentes esquemas de regionalización.

- Ausencia de articulación y coordinación.
- Superposición de competencias.

Estos desafíos son trasladados, en un primer orden, a quienes deben asumir las distintas competencias establecidas en la Carta Suprema, gobiernos que tienen la substancial tarea de hacer que estos procesos funcionen y cumplan con los objetivos y aspiraciones de una descentralización contemporánea. Atrás quedaron aquellos procesos en donde el traslado de competencias dependía de las voluntades y capacidades de cada gobierno seccional, y que naturalmente resultó un fracaso dentro del país, no solo por las evidentes limitaciones de los gobiernos seccionales, sino también por la falta de decisión política del Estado central para impulsar el proceso de descentralización y cumplir con la obligatoriedad de transferir las competencias y recursos que le sean solicitados, conforme lo establecía la Constitución Política de 1998 (Batallas, 2013).

Para que un proceso de descentralización funcione dentro de un país como el Ecuador, altamente fraccionado y con múltiples falencias administrativas, políticas y económicas, sin duda se requieren de varios elementos que permitan el acople paulatino de la descentralización a las capacidades de cada gobierno autónomo, toda vez que un proceso como estos no funciona únicamente bajo las voluntades y buenos deseos de las autoridades, sino también bajo un esquema democrático de planificación, coordinación y participación, la cual busca imponer los intereses de una parte a través de cualquier medio, primando el individualismo sobre el trabajo mancomunado y profundizando cada día más la fragmentación social y regional (Batallas, 2013).

Los principales problemas que afronta el COOTAD, y por ende los procesos de descentralización y entrega de competencias

previstos en él, es el desconocimiento en muchos gobiernos autónomos y descentralizados sobre su importancia y alcance, desconocimiento que es, por un lado, consecuencia de una falta de socialización adecuada cuando este era un proyecto de ley y posteriormente cuando entró a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, así como por el desinterés de las propias autoridades en conocer las nuevas disposiciones legales y más aún las nuevas responsabilidades y competencias dentro de su gestión, cometiendo el error de ver a la descentralización como algo lejano e incluso imposible de implementar en sus circunscripciones territoriales. Asimismo, su poca divulgación atenta contra el principio de participación ciudadana, pues la falta de conocimiento sobre su alcance, y principalmente sobre los procesos que deben vivir los distintos gobiernos, genera precisamente una falta de control y vigilancia por parte de la ciudadanía (Batallas, 2013).

Lautaro Ojeda Segovia citado por (Batallas, 2013) puntualiza en su estudio sobre la descentralización que este proceso guarda sin duda una alta complejidad, siendo costoso y conflictivo desde su inicio, afectando intereses de ciertos grupos tanto a nivel local como nacional.¹ En tal sentido, resulta fundamental no solo contar con las herramientas legales que permitan viabilizar los procesos de descentralización, sino también con la voluntad incondicional y decidida de sus tres principales actores: el gobierno central, los gobiernos autónomos y la sociedad.

5.7 Estrategias locales y Políticas Nacionales

La nueva Constitución, aprobada por la Asamblea Constituyente (1998), en el ámbito de la descentralización, merece profunda reflexión y debate, puesto que en ella se consagran principios inéditos en la historia constitucional ecuatoriana, pero a la vez deja de lado problemas fundamentales, como la estructura político administrativa del Estado, las autonomías y la regionalización, entre otros (Ojeda L. , 2012, pág. 75). Las

reformas más relevantes de la Constitución vigente, en relación con la descentralización, se refieren a:

- Cambios en la división político territorial, en la que se incorporan otros niveles: el de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (Art. 224).
- Introduce el principio "todo es descentralizable", con excepción de aquellas competencias consideradas como esenciales, propias del gobierno central, y por tanto intransferibles, como son la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y otras que la Constitución y los convenios internacionales expresamente excluyan (Art. 226).
- Obligación de transferencia de recursos y de atribuciones, principio que se expresa claramente en el Art. 226, inc. 2do., que dispone: "No podrá haber transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin la de competencia".
- Introducción o fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana. La Constitución introduce un conjunto de mecanismos de participación ciudadana principalmente a través de la consulta local, la revocatoria del mandato, el control social, la rendición de cuentas, el voto programático y la iniciativa popular en la presentación de leyes, y reconocimiento del derecho de los movimientos sociales por ejercer dicha iniciativa.
- Ampliación de los criterios de asignación y distribución de recursos. Además de los criterios contemplados en la ley de descentralización –necesidades básicas insatisfechas, número de habitantes del cantón o provincias–, se agregan tres más: la capacidad contributiva, los logros en el mejoramiento de los niveles de vida y la eficiencia administrativa (Art. 223, inc. 2do.)
- Prohibición de realizar asignaciones discrecionales, salvo en caso de catástrofes.

- Nueva estructura de los consejos provinciales. Anteriormente, los consejos provinciales se integraban en su totalidad por elección popular. En adelante, éstos se conformarán en forma mixta, esto es, la mitad más uno será elegido por votación popular, y los restantes serán designados de conformidad con la ley y por los concejos municipales de las provincias (Art. 233).
- Restricción de la labor de los consejos provinciales al área rural.
- Transferencia a los municipios de la planificación, la organización y la regulación del tránsito y el transporte terrestre.
- Nuevas atribuciones de las gobernaciones y cambio de régimen político administrativo de las tenencias políticas y de las juntas parroquiales. De acuerdo a esta disposición, las juntas parroquiales, antes designadas por el alcalde de su respectivo cantón, serán elegidas y formarán parte del régimen seccional autónomo, que se hallaba integrado anteriormente sólo por los municipios y consejos provinciales.
- Planificación descentralizada. El sistema nacional de planificación se organizará con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.

Conclusiones

- La descentralización es un proceso que busca la participación no solo de un gobierno como jefe que mande a todo un pueblo, sino que el pueblo se haga participe de este nuevo modo de administración de un país donde exista la colaboración conjunta para tener las mejores tomas de decisiones.
- El ordenamiento territorial busca integrar las actividades y atributos que tiene el territorio con la población, donde se dé a notar una equilibrada gestión y uso para aprovechar las riquezas que nos brindan la naturaleza para así alcanzar los objetivos de desarrollo que tiene el país.

- Una característica importante del ordenamiento territorial es la manera que busca de que no existan desequilibrios que puedan afectar a la población y al desarrollo local.
- Las competencias que tienen las instituciones con respecto al ordenamiento territorial es planificar, crear y ejercer políticas que ayuden a un buen desarrollo y ordenamiento territorial que beneficie a un país entero.
- La importancia de este ordenamiento territorial radica en que los gobiernos autónomos hagan cumplir las leyes expuestas ante este nuevo modelo de desarrollo territorial que permita a la ciudadanía entera gozar de los beneficios y sentirse orgullosa de poder sacar a un país adelante.
- El centralismo trae consecuencias donde las entidades no gestionaban eficiente y eficaz las necesidades locales de los habitantes, y solo se concentraban los servicios que prestaban en las grandes ciudades, excluyendo a ciudades y localidades de menor población, la descentralización pretende acercar los servicios públicos a los ciudadanos en todo el territorio nacional, garantizando sus derechos y mejorando su calidad de vida.
- Sin duda alguna en el país se están planteando, visiones y propuestas diferentes para que exista la descentralización y aun cuando existen diferencias en los proyectos planteados, parecería que sí puede haber una base de acuerdos que debe ser explorada.
- Es imprescindible que se vea a la descentralización y a las autonomías como parte de una reforma integral del estado, cuyo contenido debe ser alimentado con una visión conjunta de los actores relevantes, incluyendo a aquellos que se oponen.
- Para que el aporte de todo este proceso sea más oportuno, debe intentarse que los acuerdos se logren en un proceso pre-asamblea a través de amplias reuniones donde todos seamos participes para lograr tomar buenas decisiones que saquen adelante al país.

- El estado mediante las distintas leyes y organizaciones buscan tener planes que permitan tener un buen desarrollo territorial que no solo beneficie a todos los habitantes sino para que el país tenga un desarrollo fructífero y sostenible.

Bibliografía

- Albi, E., Contreras, C., Gonzáles-Páramo, J., & Zubiri, I. (1996). *"Teoría de la hacienda pública" Segunda edición modificada y ampliada*. Barcelona.: Editorial Ariel, S.A.
- Alva, M. (29 de Abril de 2009). *LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN*. Obtenido de LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/891CF037EF2BCDD605257D00006DE264/\\$FILE/tribmuni_08_02.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/891CF037EF2BCDD605257D00006DE264/$FILE/tribmuni_08_02.pdf)
- Aronson Richard J. , & Hilley John L. (1994). *Impuestos Estatales sobre el Ingreso Individual y sobre las Ventas*". Obtenido de Trimestre Fiscal, Número 46, Indetec, México.
- Batallas, H. (2013). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*. Obtenido de El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados:
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Castañeda, Angilberto. (1994). *"Fuentes de Ingresos Locales en Algunos Países de América y Europa"*. Obtenido de Trimestre Fiscal. Indetec México.
- CEPAL. (1993). "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual" Serie Política Fiscal. *Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ Santiago de Chile*, 8. Obtenido de Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ Santiago de Chile.
- CEPAL. (1998). *"El Pacto Fiscal Fortalezas, Debilidades, Desafíos"*. Obtenido de Santiago de Chile.
- Chávez, J., & Hernández, F. (1996). *"Hacia el Federalismo Fiscal en México"*. *Gestión y política pública*. Vol. V, núm. 2 . Obtenido de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) México.

Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). *Asamblea Nacional del Ecuador*. Obtenido de Asamblea Nacional del Ecuador: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas>

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (14 de Octubre de 2010). *Ministerio de Finanzas del Ecuador*. Obtenido de Ministerio de Finanzas del Ecuador: <http://www.finanzas.gob.ec/servicioss/>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (s.f.). *Consejo del Gobierno de Regimen Especial de Galápagos*. Obtenido de Consejo del Gobierno de Regimen Especial de Galápagos: <http://www.gobiernogalapagos.gob.ec/participacion-ciudadana/>

Consejo Nacional de Competencias. (2012). *Plan Nacional de Descentralización*. Obtenido de Plan Nacional de Descentralización: <http://www.competencias.gob.ec/>

Consejo Nacional de Competencias. (2016). *El Proceso de Descentralización en el Ecuador*. Obtenido de El Proceso de Descentralización en el Ecuador: <http://www.competencias.gob.ec/biblioteca/>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Asamblea Nacional del Ecuador*. Obtenido de Asamblea Nacional del Ecuador: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/legislamos>

Cruz Pulido, M. (2000). *Modulo Estructura del Estado Colombiano*. Obtenido de http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109107/Contenido_en_linea/estructura_del_estado_en_colombia.html

Diario El Comercio. (21 de Febrero de 2014). *El comercio*. Obtenido de Las funciones de los gobiernos locales han cambiado en el país: Las funciones de los gobiernos locales han cambiado en el país

Escobar , R. (2016). *Las ONG como organizaciones sociales y agentes de transformación de la realidad: desarrollo histórico, evolución y clasificación*. Obtenido de <http://www.unilibre.edu.co/dialogos/admin/upload/uploads/Articulo%208.pdf>

- González, V., & Zambrano, M. (2010). *LA VALORACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. Obtenido de *LA VALORACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*: <http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/%23recycle/RESPALDOS/RESAPALDOS%20DISCO%20EX/RESPALDOS%20COMPA%C3%91EROS/respaldo%20FVALDEZ/Guias%20de%20POT/valoracion.pdf>
- Gross, P. (Diciembre de 1998). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EL MANEJO DE LOS ESPACIOS RURALES*. Obtenido de *ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EL MANEJO DE LOS ESPACIOS RURALES*: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611998007300006&script=sci_arttext
- Herrera, I. (s.f.). *DESCENTRALIZACIÓN*. Obtenido de *DESCENTRALIZACIÓN*: <http://www.oocities.org/es/idheme7/planificacion/foro/descentralizacion.htm>
- Informe sobre el desarrollo mundial. (1997). "*El Estado en un mundo en transformación*". Obtenido de Capítulo 7.
- Lahera, E. (Agosto de 2004). *Serie N° 95 Políticas Sociales*. Obtenido de *Política y Políticas Públicas*: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf;jsessionid=8153537ADAF864B99A5288D1BFAC072A?sequence=1
- Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. (Julio de 2010). *Senplades*. Obtenido de *Senplades*: <http://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/>
- López, M. (Abril de 2015). *El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador*. Obtenido de *El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador*: <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/viewFile/102802/105617>
- Malo, C. (2012). *Revista de Universidad de Azuay*. Obtenido de *Ordenamiento Territorial*: <https://www.uazuay.edu.ec/bibliotecas/publicaciones/UV-57.pdf>

- Mardones, R. (Agosto de 2008). *SciELO*. Obtenido de Descentralización:
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200003
- Moncayo, M. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sectoriales.pdf>
- Morales, J. (16 de Julio de 2012). *El ordenamiento Territorial*. Obtenido de El ordenamiento Territorial: <http://gforno.blogspot.com/2012/07/la-importancia-del-ordenamiento.html>
- Muñoz, P. (2014). *SENPLADES*. Obtenido de SENPLADES:
<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/La-desconcentraci%C3%B3n-del-Ejecutivo-en-el-Ecuador.pdf>
- Musgrave Richard A., & Musgrave Peggy B. (1992). "*Hacienda Pública Teoría y Aplicada*". McGraw-Hill.
- Oates, Wallace. (1995). "La Teoría y el Uso de las Transferencias Intergubernamentales". *Revista Trimestre fiscal*. Número 5. Indetec, México.
- Ojeda, L. (2000). *La Descentralización en el Ecuador*. Quito-Ecuador: Sistema Docutech.
- Ojeda, L. (2012). *Balance comparativo de la descentralización*. Obtenido de Balance comparativo de la descentralización:
<http://www.flacso.org.ec/docs/sfdesojeda.pdf>
- Peña, C. (Enero de 2003). *Ecuador, Descentralización y Participación Ciudadana*. Obtenido de Ecuador, Descentralización y Participación Ciudadana:
<https://www.congresoflacso2015.org/docs/sfdescentralizacion.pdf#page=309>
- Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario de Lengua Española*. Obtenido de Diccionario de Lengua Española: <http://dle.rae.es/?id=CdnjgJP>

- Sánchez Ulloa, R. (2001). *Ordenamiento Territorial*. Chile: Agencia de cooperación del IICA en Chile.
- Santana, M. (2004). *LA IMPORTANCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. Obtenido de *LA IMPORTANCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*:
<http://www.ciefa.org/acrobat/modulos/LECTURA%20TRES%20MODULO%20OCHO%20GAOT.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (s.f.). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Obtenido de *Plan Nacional del Buen Vivir*:
<http://www.buenvivir.gob.ec/44>
- Senplades. (2014). *Planes de desarrollo y ordenamiento territorial*. Obtenido de *Planes de desarrollo y ordenamiento territorial*: <http://sni.gob.ec/planes-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial>
- Serrano, C. (Enero de 2011). *EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR*. Obtenido de *EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR*:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C60A0C64F68CC0C805257E0A007A3DFA/\\$FILE/1359645988AndeanSystemofBasins.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C60A0C64F68CC0C805257E0A007A3DFA/$FILE/1359645988AndeanSystemofBasins.pdf)
- Tanzi, V. (1995). "*Federalismo Fiscal y Descentralización*". Obtenido de *Trimestre Fiscal*, Numero 51 Indetec, México.
- Varios Autores. (1996). "*Federalismo Fiscal: Responsabilidades, Atribuciones y Transferencias*", *Trimestre Fiscal*, Número 54, Indetec, México, 22.
- Vergara, F. (2011). *Universidad Andina Simón Bolívar*. Obtenido de *Universidad Andina Simón Bolívar*: http://repositorio.uasb.edu.ec/simple-search?location=10644%2F3672&query=&rpp=10&sort_by=score&order=desc
- Wiesner Duran, Eduardo. (2002). "*Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial*". *Archivos de Economía*. . Obtenido de República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.

Descubre tu próxima lectura

Si quieres formar parte de nuestra comunidad,
regístrate en <https://www.grupocompas.org/suscribirse>
y recibirás recomendaciones y capacitación



   @grupocompas.ec
compasacademico@icloud.com

Karina Elizabeth García Reyes

Estudiante del Doctorado en Administración de Empresas de la Pontificia Universidad Católica de Santa María de los Buenos Aires- Argentina, Master en Docencia y Gerencia en Educación Superior por la Universidad de Guayaquil, Economista y Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil. Coordinadora de la Línea Investigación Teoría y Diversidad Económica. Ha publicado diversos artículos y presentado Trabajos de investigación como ponente en el área de la economía popular y solidaria y el Desarrollo local. Investigadora acreditada por la Senescyt.

Idania Coello Caballero

Doctora en Economía por la Universidad de la Habana Cuba, Economista y Docente de auxiliar del Departamento de Macro-microeconomía, Facultad de Economía, Universidad de La Habana. Ha publicado diversos artículos y presentado Trabajos de investigación en el área de descentralización y moneda.

ISBN: 978-9942-33-344-5



@grupocompas.ec
compasacademico@icloud.com

compas
Grupo de capacitación e investigación pedagógica