

LA DESCENTRALIZACION, EL AJUSTE FISCAL Y EL DESARROLLO MUNICIPAL EN ECUADOR

Febrero 2000

Este estudio fue preparado por el Consultor Eduardo Wiesner. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo la coordinación de la Dra. Gloria Ospina, Coordinadora para Ecuador en esta Institución.

**Departamento Regional de Operaciones 3
División de Países 5**

INDICE

INTRODUCCION	1
A. Estructura del Informe	2
B. Marco Operacional del Estudio y del Informe	3
RESUMEN EJECUTIVO	5
A. La Descentralización Como Estrategia de Desarrollo de Largo Plazo	5
B. La Descentralización Bajo Asedio Fiscal e Incertidumbre Política	5
C. La Descentralización Hacia la Competencia y los Mercados	6
D. Corrección Fiscal e Institucional	6
E. El Papel de los Incentivos	6
F. La Transferencia del 15% como Instrumento de Desarrollo Municipal	7
G. El Papel del PDM II y del Banco de Desarrollo, BEDE	7
H. La Estrategia de Corto Plazo y el Liderazgo Político del Ejecutivo	8
I. La Estrategia de Mediano Plazo para la Corrección Fiscal e Institucional	8
J. Restricciones de Economía Política	9
RECOMENDACIONES Y PLAN DE ACCION	11
I. MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACION	15
A. Los Factores Institucionales y el Desarrollo de Largo Plazo	15
B. Descentralización, Transferencias, Eficiencia y Equidad	16
C. Descentralización Hacia los Mercados y la Competencia	17
D. El Enfoque de las Restricciones y los Requisitos	17
E. La Descentralización como Estrategia de Desarrollo	18
II. LAS CONDICIONES Y REQUISITOS DE LA DESCENTRALIZACION	19
A. Consideraciones Generales	19
1. Requisitos de política económica	19
2. Requisitos relacionados con las transferencias	20
3. Condiciones institucionales	20
4. Requisitos en cuanto a la estrategia	21
B. La Condición “ <i>sine qua non</i> ” para el éxito de una política de Descentralización	22
C. Resumen y Conclusiones	23
III. LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES DEL ECUADOR	25
A. Los Ingresos Tributarios por Nivel de Gobierno	25
B. La Distribución del Gasto entre Niveles de Gobierno	27

C.	Los Desequilibrios Fiscales entre Niveles de Gobierno	28
D.	Centralismo, Bicentralismo y Federalismo Fiscal	31
E.	Resumen y Conclusiones de Política	36
IV.	<i>EL MARCO DE POLITICA DE LA DESCENTRALIZACION</i>	39
A.	La Ley Especial de Distribución del 15%	39
1.	La automaticidad del incremento en la transferencia	40
2.	La descentralización de funciones y competencias	40
3.	El papel de los incentivos	40
B.	La Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social	42
C.	La Constitución de Agosto de 1998	43
1.	La base de cálculo del 15%	43
2.	La consolidación de las transferencias	43
3.	La Proliferación de Fondos y de Normas	44
V.	<i>EL IMPACTO FISCAL Y FINANCIERO DE LA TRANSFERENCIA DEL 15%</i>	45
A.	El Marco Macroeconómico de la Descentralización	45
B.	El Impacto Fiscal y Financiero de la Ley del 15%	46
1.	Impacto Fiscal Cuantitativo	46
2.	Impacto Financiero sobre las tasas de interés	49
3.	El impacto de la Transferencia del 15% sobre el tamaño del Déficit Fiscal	49
4.	El Impacto Cualitativo de la Transferencia del 15%	50
VI.	<i>EL IMPACTO INSTITUCIONAL</i>	53
VII.	<i>LOS INCENTIVOS, EL PDM II Y EL DESARROLLO MUNICIPAL</i>	55
VIII.	<i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	59
A.	La Descentralización como Estrategia de Desarrollo	59
B.	La Interdependencia entre lo Fiscal y lo Institucional	59
C.	El Papel de los Incentivos	59
D.	Desarrollo Institucional a Nivel Municipal y Sectorial	60
E.	La Transferencia del 15%	60
F.	La Consistencia del Marco de Política	60
G.	El Desarrollo Municipal y el Crédito del BID al BEDE	60
H.	La Estrategia de Corto Plazo y el Liderazgo Político del Ejecutivo	61
I.	La Estrategia de Mediano Plazo para la Corrección Fiscal e Institucional	61
IX.	<i>EL PLAN DE ACCION</i>	63

ANEXO

Lista de Personas Entrevistadas	69
---------------------------------------	----

<i>BIBLIOGRAFIA</i>	73
----------------------------------	----

LISTA DE CUADROS

Cuadro No. 1	Ecuador: Distribución porcentual de los ingresos tributarios por nivel de gobierno con respecto al PIB	25
Cuadro No. 2	América Latina: Ingresos tributación como porcentaje de los ingresos corrientes	26
Cuadro No. 3	América Latina: Ingresos corrientes como un porcentaje del PIB	26
Cuadro No. 4	Ecuador: Distribución porcentual de los ingresos tributarios por nivel de gobierno	27
Cuadro No. 5	Ecuador: Distribución porcentual del gasto con respecto al PIB	27
Cuadro No. 6	Ecuador: Distribución porcentual del gasto con respecto al total	28
Cuadro No. 7	América Latina: Transferencias corrientes y subsidios como porcentaje del gasto total	28
Cuadro No. 8	Ecuador: Evolución de los ingresos corrientes de una muestra de 15 Municipios, 1995	29
Cuadro No. 9	Ecuador: Evolución de los ingresos corrientes de una muestra de 15 Municipios, 1996	30
Cuadro No. 10	Ecuador: Evolución de los ingresos corrientes de una muestra de 15 Municipios, 1997	31
Cuadro No. 11	Ecuador: Ingresos tributarios de 5 Municipios	32
Cuadro No. 12	Ecuador: Estadísticas básicas la población	33
Cuadro No. 13	Ecuador: Transferencias recibidas de la Nación por 5 Municipios	33
Cuadro No. 14	Ecuador: Evolución de los ingresos tributarios por habitante de una muestra de 5 Municipios	34
Cuadro No. 15	Ecuador: Transferencias recibidas de la Nación por habitante en 5 Municipios	34
Cuadro No. 16	Ecuador: Importancia relativa de las transferencias hechas por el nivel nacional al nivel territorial	35
Cuadro No. 17	Ecuador: Resumen de indicadores de la descentralización fiscal	36
Cuadro No. 18	Ecuador: Importancia relativa de la transferencia especial del 15%	47
Cuadro No. 19	Ecuador: Relaciones entre la transferencia del 15% y las finanzas del gobierno central	47
Cuadro No. 20	Ecuador: Importancia relativa de la transferencia del 15% en las finanzas seccionales	47
Cuadro No. 21	Ecuador: Importancia relativa de la transferencia del 15% con respecto a las finanzas del gobierno central	48
Cuadro No. 22	Ecuador: Déficit fiscal del nivel central y del sector público	48
Cuadro No. 23	Resumen de recomendaciones y plan de acción	67

INTRODUCCION

El presente documento constituye el Informe Final sobre el estudio realizado en el primer trimestre de 1999 para el Banco Interamericano del Desarrollo, BID, y para las autoridades Ecuatorianas, sobre el proceso de descentralización que está teniendo lugar en este país desde mediados de los 90's. Siguiendo los términos de referencia (TR's) de la consultoría, el estudio tuvo los siguientes tres objetivos principales:

- Examinar las implicaciones fiscales, institucionales y financieras del actual proceso de descentralización en particular las derivadas del régimen de transferencias que contempla la Ley Especial del 15% expedida el 20 de Marzo de 1997.
- Analizar las condiciones bajo las cuales el proceso ecuatoriano de descentralización podría conducir a una mejor gestión municipal y a una mayor autonomía de las Provincias y Cantones.
- Precisar el marco de política global que fortalezca las interdependencias entre la descentralización, la reforma del Estado y la modernización del sector público del Ecuador.

Con el propósito de contribuir al diseño y a la ejecución de una mejor estrategia para la distribución de competencias y recursos, el presente Informe incluye:

- Recomendaciones de política para fortalecer el proceso de descentralización.
- Un Plan de Acción para desarrollar operacionalmente las recomendaciones que surgen del estudio.

Dentro de este contexto, el Informe hace énfasis en la capacidad del proyecto de crédito PDM II para "aterrizar" el marco teórico y normativo de la descentralización, traduciéndolo en un marco de política referido a operaciones financieras y fiscales específicas. Es decir, este Informe podría recomendar muchas rutas de política y subrayar, por ejemplo, la importancia de prestar atención a la transparencia en la asignación de recursos, a los incentivos, al desarrollo institucional local y a la "accountability"; y todo esto podría ser acogido, en principio, por el BID y por las autoridades, pero sí en el caso concreto del diseño y de la operación del préstamo estas características no encuentran allí expresión concreta, entonces no sería mucho lo que se habría logrado.

Por el contrario, si en el PDM II se logran incorporar mecanismos de mercado e incentivos que premien la generación de información, la evaluación de resultados y el desarrollo institucional local, entonces, tanto el desarrollo municipal como el proceso más amplio de descentralización estarán evolucionando en la dirección correcta.

A. ESTRUCTURA DEL INFORME

El Informe está estructurado en nueve capítulos. En el primero, titulado "El Marco Conceptual", se resumen las premisas analíticas de las cuales se partió para escribir el Informe y para hacer las visitas de trabajo en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato. La idea fue buscar la brevedad del texto e ir directamente a los "issues" básicos del caso del Ecuador sin largas y minuciosas explicaciones sobre las ventajas y riesgos de la descentralización fiscal y política. Sin embargo, como se verá más adelante, sí hay un énfasis conceptual a lo largo de todo el Informe, i.e., la importancia de la descentralización hacia los mercados y hacia la competencia.

En el segundo Capítulo, titulado "Las Condiciones y Requisitos de la Descentralización", se precisan los criterios para evaluar un marco de política para la descentralización y para el desarrollo institucional seccional.

En el tercer Capítulo, titulado " Las Finanzas Intergubernamentales del Ecuador", se analizan las cifras básicas sobre ingresos y gastos entre niveles de gobierno. Esta perspectiva es básica para apreciar el punto de partida del proceso y como estas "condiciones iniciales" influyen en su desarrollo.

En el cuarto Capítulo, titulado "El Marco de Política de la Descentralización", está dedicado a la evaluación de los principales componentes del marco de política que está siguiendo el Ecuador en su proceso de descentralización. Tales componentes son (i) la Ley de la Contribución del 15% de Marzo 20 de 1997, (ii) la Ley de la Descentralización de Octubre 8 de 1997, y (iii) la Constitución de Agosto de 1998. El objetivo aquí es ver que tan consistente es el marco de política, de una parte, con los principios generales que deben aplicarse en un proceso de descentralización, de otra.

En el quinto Capítulo, titulado "El Impacto Fiscal, y Financiero de la Ley del 15%," se analizan las implicaciones cuantitativas y cualitativas de esta norma.

El Capítulo sexto está dedicado al examen del impacto institucional del proceso de descentralización tal como se está desarrollando. La idea central es establecer la severidad de las restricciones de economía, política y el "como" fortalecer las instituciones a nivel municipal. El mensaje de fondo es que el desarrollo institucional local requiere del mayor desempeño fiscal local. El desarrollo institucional es la "externalidad", del proceso fiscal y político municipal.

En el Capítulo séptimo, titulado "Los Incentivos, el PDM II y el Desarrollo Municipal", se hace la integración analítica que vincula (i) desarrollo institucional propio y municipal, (ii) nivel de tributación local, (iii) el crédito del BID para el PDM II, y (iv) la descentralización de la educación primaria y media.

En los dos últimos Capítulos, el octavo y el noveno, se ofrecen las conclusiones, recomendaciones y el Plan de Acción. Aquí se articulan las conclusiones de política que emergen de cada capítulo. El Plan de Acción distingue entre las actividades que le corresponderían a las autoridades Ecuatorianas, de una parte, y las que estarían bajo el control

del BID, de otra. El Plan de Acción busca concretar los pasos que sería aconsejable seguir para orientar la política en la actual coyuntura del Ecuador.

B. MARCO OPERACIONAL DEL ESTUDIO Y DEL INFORME

El autor quiere dejar constancia de su agradecimiento con las autoridades del Ecuador, del nivel nacional y seccional, por la excelente ayuda recibida en el desarrollo de su trabajo. En verdad fue un apoyo caracterizado por la calidad técnica, la oportunidad y el buen ánimo de parte de todas las personas entrevistadas.¹ Por su parte la ayuda recibida de la Representación del BID en Quito no pudo haber sido mejor. Sin el apoyo de Robert Bellefeuille, de Luis Hernando Rodríguez, de Frank Neider, de Ximena de Molina y de Dorys Orti de Prexl no habría sido posible hacer el estudio en el plazo que se hizo y con el detalle finalmente logrado. Además, fue muy grato trabajar con ellos.

Desde las oficinas del BID en Washington D.C., el autor del Informe recibió excelente apoyo de Gloria Ospina, Nancy Jesurum-Clements, Mario Loterszpiel y Gonzalo Giraldo.

Los trabajos previos sobre el tema de la descentralización de Francisco Thoumi (1990) y con Libardo Sarmiento (1996), así como el de Carolina Rentería (1998) y de María del Carmen Araujo (1996), fueron de gran utilidad.

El Informe Final se benefició de los comentarios hechos al Informe Preliminar de Marzo 15, 1999, por Gloria Ospina, Gonzalo Giraldo, Luis Hernando Rodríguez, Robert Bellefeuille y otros profesionales del BID en Washington D.C y en Quito. Sin duda sus observaciones enriquecen el Informe Final. Sin embargo, la responsabilidad de esta última versión recae exclusivamente en su autor.

¹ Para una lista de las personas entrevistadas, ver Anexo.

RESUMEN EJECUTIVO

"Si se quiere cambiar el resultado
hay que cambiar la estructura"

R.P. Inman²

A. LA DESCENTRALIZACION COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LARGO PLAZO

Aunque el Ecuador vive actualmente una aguda crisis fiscal y cambiaria, el mensaje central del presente Informe es que el proceso de descentralización debe ser mantenido como parte integral de la reforma del Estado en general y del sector público en particular. La premisa analítica que subyace esta recomendación es que a la actual crisis fiscal se llegó, en una gran medida, a través de un proceso de deterioro institucional y político. Las crisis fiscales y cambiarias rara vez surgen intempestivamente sin que previamente haya ocurrido un proceso de debilitamiento de la infraestructura institucional y política que es la que finalmente determina el resultado fiscal. Esto es lo que ha ocurrido en el Ecuador. Por ello, la solución fiscal sostenible tendrá que pasar por la reforma institucional que implica la descentralización fiscal y política. Pero, como se verá más adelante, ésta no es una tarea nada fácil ni exenta de riesgos y difíciles desafíos. La clave para el éxito dependerá de la utilización de las transferencias de la Nación como instrumentos de política para lograr tanto objetivos de eficiencia económica como de carácter social.

B. LA DESCENTRALIZACION BAJO ASEDIO FISCAL E INCERTIDUMBRE POLITICA

En la actualidad el proceso de descentralización en el Ecuador se encuentra bajo asedio fiscal y bajo incertidumbre política. En efecto, desde el lado de sus finanzas públicas el gobierno central enfrenta un déficit fiscal cercano al 5% del PIB, así como la obligación legal de aumentar sus transferencias al gobierno seccional hasta llegar a un 15% del presupuesto total en el año 2000. De otra parte, desde la perspectiva política hay fuertes presiones para que se acelere la descentralización y en el Congreso y, en el nivel seccional, se preparan reformas al marco constitucional y legal que regula actualmente el proceso. Todo esto sugiere que aún no hay un mínimo de consenso político sobre los objetivos ni sobre el "como" desarrollar la descentralización, convertirla en la nueva estructura del Estado y en un nuevo conjunto de "reglas del juego" para el país como un todo.

² Inman, Robert, (1987), "Markets, Governments and the New Political Economy", *Handbook of Public Economics*, editado por Feldstein, M. y Auerbach, A. North-Holland: New York, p. 649.

C. LA DESCENTRALIZACION HACIA LA COMPETENCIA Y LOS MERCADOS

La descentralización es mucho más que el simple reparto de recursos y aún de una más racional redistribución de competencias. En el fondo, lo que se busca es descentralizar hacia los mercados y hacia la competencia. Y sin embargo, como en muchas economías donde los escogimientos públicos son los principales determinantes de la distribución de las rentas públicas y privadas, será difícil en el Ecuador hacer la transición a un marco de política donde los escogimientos del mercado sean los principales asignadores de recursos e ingresos. Después de todo, a pesar de la pérdida de bienestar colectivo que significa un sistema de asignación discrecional, este es el régimen que prevalece en gran parte y su funcionamiento ya es conocido. El cambio hacia la verdadera descentralización y hacia incentivos impersonales conlleva gran incertidumbre y encontrará grandes resistencias. Siempre será más fácil quejarse del centralismo o del bicentralismo que mejorar la gestión municipal, pagar más impuestos y vigilar su correcta utilización a todos los niveles de gobierno.

D. CORRECCION FISCAL E INSTITUCIONAL

En el Ecuador se pagan pocos impuestos. De un PIB en 1998 de aproximadamente US\$20.000 millones, los recaudos tributarios son apenas de alrededor del 10%. Este porcentaje es uno de los más bajos de América Latina. En la actualidad se está eliminando el impuesto a la renta substituyéndolo por el Impuesto a las Transacciones de Capital y se están aumentando las transferencias en particular a través de la llamada Ley del 15%. Esta situación no es sostenible en el corto plazo sin una corrección fiscal e institucional que envuelva tanto mayor recaudo tributario como menor evasión, reducción neta del gasto público (menor gasto en funcionamiento y mayor en inversión) y un uso más intensivo de incentivos dentro de las transferencias entre niveles de gobierno.

E. EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS

Descentralizar recursos y decisiones es algo positivo y constituye parte central de cualquier proceso de descentralización. Pero está lejos de ser lo único que este Informe recomienda para el caso del Ecuador. Se podría hacer todo ello y, sin embargo, podría ser poco lo que se generase en términos de mejoras en la calidad del gasto. Para este propósito es indispensable tener un marco de política general donde la discrecionalidad en el reparto de recursos pierda importancia relativa frente a la asignación que se hace a través de incentivos.³ Y ocurre que hoy en día los incentivos juegan un papel muy limitado en la distribución de rentas en el Ecuador. Al menos los incentivos impersonales, aquellos que premian la eficiencia y van generando ganancias privadas y públicas sostenibles. Con este argumento técnico y con base en la experiencia de muchos países una de las recomendaciones centrales del presente Informe es la de integrar a las transferencias un componente importante de incentivos. Pero, esto, es más fácil decirlo que hacerlo. Pocas cosas pueden ser tan difíciles como cambiar las existentes

³ Según Prendergast Canice (1999), Los incentivos son la esencia de la economía, ver "The Provision of Incentives in Firms", *Journal of Economic Literature*, Marzo 1999.

estructuras de incentivos. Después de todo un cambio de incentivos significa un cambio en la distribución de recursos y del poder político.

F. LA TRANSFERENCIA DEL 15% COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO MUNICIPAL

Para el caso específico de la transferencia del 15%, la recomendación del presente Informe es que se busque convertir una parte importante de ella en incentivos a la mejor gestión administrativa y fiscal a nivel seccional. Quizás un tercio de esta transferencia podría ser considerada como un incentivo que, de todas maneras, iría al nivel seccional, sólo que su distribución final estaría determinada por las distintas respuestas institucionales y políticas de cada cantón y municipio. Sin un esquema de incentivos que premien la mejor administración municipal será muy difícil lograr, endógenamente, el desarrollo institucional municipal. Ninguna dosis de asistencia técnica desde afuera podrá generar suficiente desarrollo institucional propio y sostenible. Este sólo viene con el mayor esfuerzo fiscal local. Desde luego, en relación con la capacidad económica y fiscal local.

Esta recomendación supone que el Ejecutivo podría "negociar" con el nivel subnacional una menos rígida y "targeted" distribución del monto total de la transferencia. La alternativa para el nivel subnacional, dada la seriedad de la actual crisis fiscal, es una incompleta y desordenada distribución de la transferencia.

G. EL PAPEL DEL PDM II Y DEL BANCO DE DESARROLLO (BEDE)

Afortunadamente, ni el Ecuador ni el BID llegan a esta problemática sin experiencia. Ya desde comienzos de la presente década se diseñaron esquemas de desarrollo municipal y dentro de ellos el PDM I jugó un papel central. Lo que ahora corresponde es incorporar al PDM II las lecciones aprendidas y mantener un apoyo del crédito externo a la "compra" de las reformas que sean necesarias para que el desarrollo municipal sea uno de los vectores básicos de la descentralización. Esto quiere decir un nuevo rol para el BEDE donde sus créditos sean, en una gran medida, reembolsables y donde la protección de calidad de su cartera sea su principal responsabilidad.

El diseño final que tenga la nueva Ley del BEDE y su desarrollo operacional inicial tendrán un gran efecto como señales de política sobre las autoridades seccionales y sobre los mercados económicos y políticos en general. Ese nuevo marco de política de financiamiento entre niveles de gobierno debe confirmar una concepción de la descentralización donde los incentivos juegan un papel transparente y donde la competencia interjurisdiccional sea aceptada. En breve, el préstamo del PDM II bien podría ser el vehículo para articular los principios de la descentralización hacia los mercados y hacia la competencia. Al mismo tiempo, permitiría revelar los verdaderos potenciales de desarrollo municipal y local.

H. LA ESTRATEGIA DE CORTO PLAZO Y EL LIDERAZGO POLITICO DEL EJECUTIVO

Dada la compleja estructura que hoy se observa en el marco de política donde hay inconsistencias entre (i) los principios de la descentralización, (ii) lo que dispone la Constitución de 1998, (iii) lo que establece la Ley de la Descentralización, y (iv) la Ley del 15%, la recomendación global del presente Informe es que el nivel ejecutivo del gobierno Nacional tome la iniciativa de concertar nuevos acuerdos políticos para hacer el ajuste fiscal y mantener el proceso de descentralización. sólo el liderazgo político del nivel ejecutivo podrá articular un marco de política global y consistente. Es a este nivel del gobierno donde están los incentivos, los recursos, la información y la capacidad general para formular un esquema integral. Desde luego, el Congreso y entidades como la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, y el Consorcio de Consejos Provinciales, CONCOPE, tendrán que jugar un papel central. Los trabajos técnicos del Proyecto de Modernización del Estado, CONAM-MOSTA, deben ser mantenidos pues ellos, *inter alia*, mantienen la visión global que es tan decisiva en este tipo de procesos fiscales, políticos e institucionales.

A este planteamiento se le podría hacer la observación que el liderazgo político no deja de ser fortuito. En una gran medida ello es cierto. Sin embargo, también es cierto que hay ejemplos donde el liderazgo político no fue un resultado fortuito sino que surgió, demandado por las circunstancias, y termino siendo premiado por su papel estabilizador.⁴

I. LA ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO PARA LA CORRECCION FISCAL E INSTITUCIONAL

Más allá de un mayor rendimiento fiscal de corto plazo la estrategia busca el cambio institucional y la reforma del Estado. Todo esto quiere decir poner en marcha un proceso que (i) eleve el recaudo tributario en dos o tres puntos del PIB, (ii) reduzca la evasión, (iii) disminuya el gasto total en dos o tres puntos del PIB, y (iv) genere un saldo fiscal positivo y permita una reducción de la deuda pública interna y externa. Dentro de esta estrategia, el "regreso" de un impuesto a la renta debidamente configurado hace parte integral de la reestructuración del sector público ecuatoriano. En neto, este esquema reduce el tamaño del Estado, genera un equilibrio fiscal, mejora la calidad del gasto y da mayor margen a la inversión privada y pública.⁵ Aunque esto no es alcanzable en el corto plazo pero si lo es dentro del período de la actual administración.

⁴ Casi que se podría hablar del "mercado del liderazgo político". Si bien este es un mercado muy incompleto en países en vía de desarrollo, no puede decirse que no hay forma de contribuir a completarlo. Buena parte de este Informe trata precisamente del tema de como combinar el mercado político o de integrarlo más con el mercado económico. En todo este proceso los incentivos políticos y económicos actúan interdependientemente.

⁵ Debe recordarse que unas finanzas públicas equilibradas o sostenibles normalmente generan mayor inversión total (privada y pública) así el tamaño del Estado esté en proceso de reestructuración. En un último análisis lo que importa es la modalidad de la intervención estatal.

J. RESTRICCIONES DE ECONOMIA POLITICA

Será en la reducción y reorientación del gasto público⁶ donde se enfrentarán las más difíciles restricciones de economía política. Siempre es menos difícil subir los impuestos que bajar los gastos sobre todo los de funcionamiento. En una situación como la actual, de estancamiento del crecimiento del PIB, el lograr una política fiscal que sea tanto expansionista a nivel del gasto total como que reduzca el déficit fiscal no es nada fácil. Sin embargo, esta es la mejor estrategia para el crecimiento y la estabilidad de largo plazo. El desafío institucional está más en la reducción del gasto y en su redistribución que en la elevación de los impuestos y de los ingresos tributarios.

⁶ Como por ejemplo, en la introducción de incentivos a la Ley del 15%.

RECOMENDACIONES Y PLAN DE ACCION

El Plan de Acción es la respuesta que se da a la pregunta de como darle "operacionalidad" a las recomendaciones y como referirlas al contexto coyuntural existente.⁷ En líneas generales esas recomendaciones son tres, a saber:

- Mantener el actual proceso de descentralización como estrategia de desarrollo del largo plazo pero entendiéndolo no como el reparto discrecional de recursos sino como la reestructuración institucional del sector público, y como parte integral de la corrección fiscal que a corto y largo plazo requiere el Ecuador.
- Introducir en la transferencia del 15% y en el gasto público en general incentivos que premien el mejor uso de los recursos públicos.
- Fortalecer el proceso de diseño y ejecución del PDM II como instrumento de desarrollo municipal y como expresión de una política de descentralización que preste más atención a la transparencia que a la discrecionalidad.

Si estas recomendaciones o su dirección conceptual fueran acogidas por las autoridades del Ecuador y por el BID, el Informe propone, para su desarrollo operacional, un Plan de Acción⁸ en cuatro frentes de trabajo, a saber:

- La adopción del uso de incentivos como instrumentos de política en las transferencias en particular en las del 15%.
- La selección de prioridades sectoriales (e.g., educación, salud, recreación y medio ambiente) así como de política (e.g., gestión municipal y desempeño fiscal local) en el proceso de descentralización.
- Fortalecer el proceso de diseño del PDM II como "plan piloto" de la política de descentralización y como expresión real de la búsqueda del desarrollo municipal.
- Realizar estudios adicionales sobre las finanzas públicas locales en particular sobre sus recursos propios y adelantar evaluaciones independientes, de casos específicos que envuelvan transferencias parafiscales.

Es importante subrayar que estos cuatro frentes de acción no son compartimentos estancos, separados uno del otro. Esta taxonomía es apenas para fines de identificación inicial ya que ellos son conceptualmente parte de un conjunto integrado. Es así como los incentivos en las transferencias del 15% no son un tema aparte de la selección de prioridades sectoriales y/o de política o del desarrollo municipal autónomo tal como lo busca el PDM II. Si se escoge como

⁷ Esta referencia al contexto del corto plazo no quiere decir que se excluya el mediano y largo plazo sino que, como corresponde, se comienza por el "hoy" para afectar el "mañana". Hacerlo de otra manera podría resultar inoperante.

⁸ Para un resumen del Plan de Acción , ver Cuadro No. 23.

prioridad, como lo recomienda el Informe, el fortalecimiento institucional municipal y su desempeño fiscal, entonces los incentivos de la transferencia del 15% (o su porción) tendrían que ser diseñados para premiar resultados observados y medidos en términos de indicadores de gestión municipal y/o de desempeño fiscal municipal.

De otra parte, y para precisar cuales serían esos indicadores y como ellos tendrían que reconocer la inmensa variedad⁹ de situaciones (en el frente de la educación primaria, por ejemplo) los estudios sobre (i) recursos propios municipales, (ii) capacidades y necesidades fiscales, (iii) condiciones iniciales, son indispensables. Tal como se propone en el cuarto frente de acción relacionado con los estudios empíricos¹⁰ que habría que adelantar. Es claro, entonces, que habrá que tener un marco de política de conjunto, habrá que tomar decisiones sobre que prioridades deben ser escogidas.

En breve, si bien no se quiere dejar la recomendación sobre incentivos como una prescripción abstracta y remota tampoco se quiere incurrir en el error de "construir", *ad hoc*, (o de acuerdo con algún libro de texto) su articulación específica, sin tener las bases firmes para hacerlo con un mínimo de rigor técnico. En la línea del centro de estas dos posibles posiciones esta la de focalizar estratégicamente el uso de incentivos (i) por instrumentos (la transferencia del 15%), (ii) por sectores y/o políticas (e.g., educación básica, gestión y desempeño fiscal municipal), y (iii) según las condiciones que revelen los estudios de casos específicos sobre las finanzas públicas locales en general.

En cuanto al desarrollo por etapas de estos conjuntos de actividades la primera decisión sería la de cambiar - así sea gradualmente - la actual estructura de incentivos por otra más transparente y que premie el mejor uso de las transferencias.

Para el caso específico de la transferencia del 15%, el Ejecutivo tendría que "negociar" con el Legislativo y con los Municipios la utilización de una parte de la transferencia como incentivo. Esto no será nada fácil. Después de todo es muy poco lo que la Ley dice sobre incentivos. Sin embargo, el Ejecutivo tendrá que hacer recortes de gasto y en ese difícil proceso podría obtener un acuerdo para recortar menos donde se acepte que los recursos queden como un "Fondo"¹¹ para financiar incentivos.

De otra parte, ¿cuál es la alternativa a esta propuesta? ¿Mantener la actual estructura implícita de incentivos? ¿Recortar el gasto sólo en busca del equilibrio fiscal? o, ¿combinar este proceso con instrumentos para mejorar la calidad del gasto?

⁹ El profesor Eric Hanushek, una de las autoridades mundiales en el tema de la educación básica, señala que la fortaleza de los incentivos radica en su particular capacidad para tratar variedad y complejidad, precisamente las características de la situación de la educación y del desarrollo municipal en el Ecuador. Ver su (1994) *Making Schools Work*, The Brookings Institution, Washington D.C., página 87.

¹⁰ No se trata de hacer elucubraciones sobre la descentralización o sobre la normatividad de la educación sino de precisar empíricamente, *in situ*, como es la estructura institucional real y como son las condiciones micro de su entorno. Sin esta base empírica no es claro como se podría avanzar.

¹¹ Ya el Artículo 2 de la Ley Especial de Distribución del 15% del 20 de Marzo de 1998, establece el "Fondo de Descentralización".

Respecto al segundo frente de acción el Informe considera que la educación básica podría ser la ruta de descentralización que ponga a prueba que tan real es la capacidad de "desnacionalizar" el gasto sectorial en el Ecuador. En casi todos los países del mundo avanzado, la educación básica es una responsabilidad de la comunidad local, de los maestros, de los padres de familia y de las autoridades municipales. Y hay poderosas razones para ello. ¿Porqué no es así en el Ecuador? El escoger este sector revelará las restricciones de política que hay alrededor de la educación primaria y los intereses que controlan su oferta y su calidad. Esa identificación es indispensable para configurar modalidades institucionales y financieras (subsidios de demanda, por ejemplo) para elevar la cobertura y la calidad de la educación pública.

Este es un frente de trabajo tanto de corto como de largo plazo. Tomará varios años lograr el cambio institucional requerido. Pero, con seguridad hay unos 15 - 20 Municipios en el Ecuador donde ello no parece ser una tarea imposible y donde se podría, en el corto plazo, ir avanzando en esquemas de subsidios de demanda y de incentivos a la gestión en la escuela como la institución central de la educación básica.

Dentro del tercer frente, la posición del Informe es que el PDM II bien podría ser fortalecido como el laboratorio micro-institucional donde se precise el alcance real de lo que se quiere y puede hacer en materia de descentralización y de desarrollo municipal. Para ello el trámite de la Ley del BEDE y las negociaciones con las autoridades críticas. El Plan de Acción no puede ir más lejos que subrayar la importancia de que se intensifiquen esas tareas. El marco de política para ello ha sido reiterado enfáticamente a lo largo del Informe.

El cuarto frente de acción podría parecer, a primera vista, como abstracto o "académico" y una primera reacción a sus postulados bien podría ser "¿más estudios?" "¿Acaso ya no se tienen suficientes?" Aunque no es fácil responder concluyentemente a estos legítimos interrogantes, la verdad es que no parece aconsejable insistir en formular políticas sin suficientes bases de información. Una de las máximas autoridades en el tema, R. Bird (1995) señala que los países en desarrollo saben muy poco sobre sus finanzas locales y sobre todo acerca del gasto local.¹² Y se pregunta, ¿cómo es posible que insistan en la descentralización sin la adecuada información?¹³

Resumiendo, podría decirse que a las preguntas legítimas "¿de cuáles incentivos?" "¿porqué montos?" "¿para premiar que resultados?" "¿Cómo evaluarlos?" no hay respuestas *ex ante* o en abstracto que sean de gran utilidad. Tan sólo se sabe que los incentivos cuentan y constituyen la esencia de la economía. El desafío siempre es como diseñarlos y como cambiar los marcos de política existentes; aquellos que contienen incentivos implícitos que no premian los resultados y que no favorecen el interés colectivo. Esta es, sin duda, la situación en la cual se encuentra el Ecuador. El paso siguiente es tomar la decisión política y hacer los estudios de base para configurar los instrumentos y contextos institucionales y operacionales dentro de los cuales trabajarían los incentivos.

¹² Bird Richard (1995), "Financing Local Services: Patterns, Problems, and Possibilities", University of Toronto.

¹³ Bird, Ahmad y Litvack (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank, Sector Study Series, PREM Network.

CUADRO 23 (en otro documento)

I. MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCENTRALIZACION

Con el propósito de lograr la mayor especificidad posible en el tratamiento de un tema tan vasto y complejo como la descentralización, el Informe ha sido escrito a partir de una serie de premisas conceptuales que resumen tanto el consenso que ya existe en la literatura técnica como la experiencia de muchos países en materia de descentralización política y fiscal. De otra parte, el Informe ha buscado apoyarse en varios estudios ya realizados sobre estos temas para el caso del Ecuador¹⁴ y de América Latina en general.¹⁵ Tal marco conceptual está integrado por las siguientes cuatro premisas analíticas.

A. LOS FACTORES INSTITUCIONALES Y EL DESARROLLO DE LARGO PLAZO

El progreso económico y social de largo plazo de los países está determinado más por su desarrollo institucional, por sus reglas colectivas y por la interacción entre sus mercados políticos y económicos que por su dotación de factores naturales. Bajo esta premisa, el desarrollo económico y social es más endógeno que exógeno y responde, principalmente, a la forma como ciertas sociedades logran articular en su funcionamiento los incentivos adecuados para premiar el esfuerzo individual y maximizar el bienestar colectivo. Esta es la conclusión a la que ha llegado la economía neoinstitucional y los ganadores de 6 premios Nobel¹⁶ así como

¹⁴ Entre los principales estudios se destacan:

- (i) Thoumi Francisco y Sarmiento Libardo (1996), "Perspectivas de la Descentralización Política, Administrativa y Fiscal en el Ecuador", BID, Serie de Estudios Económicos y Sociales.
- (ii) Rentería Carolina (1998), "Ecuador: Descentralización y Capacidad Institucional de los Municipios", BID.
- (iii) Araujo, María del Carmen (1996), "Descentralización Fiscal: El Caso del Ecuador", CEPAL –GTZ.
- (iv) MULTIPLICA (1997), "Informe sobre la Descentralización en el Ecuador", GTZ.
- (v) Carrión Fernando y Werner Haas Jorg (1995) "La Descentralización en América Latina".
- (vi) MULTIPLICA (1996), "Impacto del PDM I y Recomendaciones para una Futura Política de Fortalecimiento Municipal".
- (vii) Larrea Carlos, *et al* (1996), "El Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador".
- (viii) ILDI's (1995), "Memoria del Taller Sobre Descentralización en Ecuador", Mayo de 1995.

¹⁵ Tanto el BID, como la CEPAL-GTZ han dado gran atención al tema de la descentralización fiscal y política en América Latina.

¹⁶ George Stigler (1961), por su análisis del papel de la información; Douglas North (1981), por el énfasis en los aspectos históricos; R.Coase (1960), por sus aportes en el manejo de las externalidades; J. Buchanan (1990), por sus trabajos sobre las reglas constitucionales y/o contractuales; G. Becker (1976), por incorporar los factores derivados de la conducta humana; H. Simon (1982) y Reinhard Selten por sus estudios sobre la racionalidad limitada.

la llamada "nueva teoría del desarrollo económico".¹⁷ Dentro de este contexto, la descentralización es concebida como el marco macro-institucional más propicio al desarrollo económico, social y político.

B. DESCENTRALIZACION, TRANSFERENCIAS, EFICIENCIA Y EQUIDAD

La descentralización fiscal y política constituye una adecuada respuesta a la búsqueda de la eficiencia y de la equidad en el suministro de bienes públicos y en la implementación de políticas públicas.¹⁸ Se parte del supuesto que, por lo general, la descentralización de las decisiones y de los riesgos tiende a aumentar la eficiencia con que los gobiernos desempeñan sus funciones y persiguen sus objetivos bien sean estos de carácter económico o social. Es a nivel local donde se logra una mejor congruencia entre la oferta y la demanda de bienes y servicios públicos. Ello es así, pues se dispone de mejor información,¹⁹ se contribuye a la competencia entre jurisdicciones²⁰ y se alcanzan economías alocativas en bienes particularmente locales como la salud, la educación. En resumen, detrás de los procesos de descentralización hay tanto un argumento económico como uno social.

Pero la descentralización no debe ser vista como un simple proceso de reparto de recursos o de incremento de las transferencias. El enfoque que parece preferible es el que se podría llamar la "descentralización para el desarrollo", en el cual el objetivo principal no es aumentar las transferencias sino el transformar el sector público cambiando su estructura institucional,²¹ y dando incentivos al desarrollo y a la autonomía municipal. Bajo el enfoque del reparto la transferencia es otorgada sin un *quid pro quo* distinto del gasto o competencia que se delega. Una vez completado el reparto, el proceso termina o se agota sin que se haya generado un incremento neto del ahorro público o del bienestar de la comunidad como un todo. Bajo el enfoque de la descentralización para el desarrollo el proceso no termina con la transferencia sino que comienza con ella.²² La transferencia no es un fin en si misma sino el instrumento básico de una estrategia de desarrollo económico, social y político.

¹⁷ Dentro de la literatura sobre la "nueva teoría del crecimiento," se destacan los trabajos de Romer P.M. (1986, 1994) y de Robert Lucas (1988 y 1990).

¹⁸ Wiesner, Eduardo (1994), "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", Interamerican Development Bank, Working Paper Series No. 199, Washington D.C.

¹⁹ El primero que destacó la importancia de la información como ingrediente de los mercados fue Hayek (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 35, 519-30. Véase también a Stiglitz Joseph (1995), *Whither Socialism*. The MIT Press, página 5.

²⁰ Tiebout Charles (1956), hizo famosa la frase de "votar con los pies" para expresar el proceso a través del cual la gente revela sus preferencias caminando hacia distintas jurisdicciones en respuesta a sus ventajas relativas.

²¹ Wiesner Eduardo (1993), "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform", World Bank, Discussion Paper No. 214, Washington D.C.

²² Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Informe de la Misión para la Descentralización y las Finanzas Públicas. Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Capítulo II.

C. DESCENTRALIZACION HACIA LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Vista así, la descentralización es mucho más que el simple reparto de recursos y de competencias para convertirse en la búsqueda de la eficiencia y de la equidad a través de aquella estructura del gobierno y de políticas que articulan adecuadamente los mercados²³ de bienes públicos y bienes privados a todos los niveles de gobierno.²⁴ Es por ello que la descentralización tiene toda suerte de vectores: "hacia arriba", como lo hacen los países de la Unión Europea cuando crean la moneda supranacional el EURO; "hacia abajo", como en el caso de la educación básica y la salud; "hacia los lados", como lo es la descentralización hacia la regulación o hacia la independencia de los bancos centrales; o "hacia los mercados", como cuando se desarrollan políticas de privatización. En el caso del Ecuador, la pregunta que surge sería "que articulación de modalidades o de vectores de descentralización es la más indicada en la actual coyuntura económica y política?

En breve, detrás del argumento a favor de la descentralización fiscal y política está toda la teoría económica y política²⁵ sobre la capacidad de la competencia y de la participación²⁶ política para inducir eficiencia, equidad y gobernabilidad democrática.²⁷

D. EL ENFOQUE DE LAS RESTRICCIONES Y LOS REQUISITOS

La descentralización es un "proceso"²⁸ cuyo éxito depende de que tan adecuadamente se resuelven las condiciones que ella requiere. Es decir, no son los objetivos sino las restricciones de economía política las que determinan los resultados que se obtienen. Todo proceso de descentralización implica una redistribución de poder político y de recursos. Como tal, afecta intereses establecidos y por ello recibirá, casi siempre, un endoso nominal y una aceptación retórica, hasta que afecte los intereses provenientes de las intervenciones gubernamentales

²³ Sobre la importancia del papel de los mercados como instituciones. Ver Douglas North (1992), "Transaction Cost, Institutions and Economic Performance", International Center for Economic Growth, Occasional Paper No. 30. Ver también Eggertsson Thrainn (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press.

²⁴ La escuela de "Public Choice" tiene como una de sus premisas básicas la inseparabilidad de los mercados políticos y los mercados económicos. Ver Thrainn Eggertsson (1990).

²⁵ Downs Anthony (1957) fue el pionero académico en el tema de la interacción entre los mercados políticos y económicos. En su famosa obra sostuvo que la competencia entre los partidos políticos por conseguir votos tiene los mismos efectos saludables sobre el proceso político que tiene la competencia entre los agentes económicos en el mercado económico. Si bien la competencia no es la panacea, sí es la menos alejada de ella tanto en lo económico como en lo político.

²⁶ Picciotto Robert (1992), *Participation and Development: Myths and Dilemmas*, World Bank Discussion Paper No. 930.

²⁷ El fin último de la descentralización es el lograr el bienestar que se deriva de una gobernabilidad democrática. Al respecto, ver Picciotto Robert (1995), *Putting Institutional Economics to Work: From Participation to Governance*, Banco Mundial, Discussion Paper No. 304, Washington D.C.

²⁸ La economía neoinstitucional considera que es a través de "procesos" de cambio que se logran las grandes transformaciones institucionales, sociales y políticas. Al respecto, ver O. Williamson (1995), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press.

inherentes a un sistema centralista. En ese momento, el apoyo real a la descentralización dejará de existir en términos reales. Por todo esto, la estrategia para fortalecer un proceso de descentralización no es insistir en sus méritos intrínsecos sino el trabajar sobre sus restricciones y el buscar mitigar sus efectos.

En resumen, para el logro del potencial que ofrece la descentralización la mejor estrategia no es partir del enfoque "normativo", que subraya sus ventajas intrínsecas, sino del enfoque "positivo" que reconoce, desde un comienzo, las restricciones que en la realidad determinan los resultados específicos. Este es el llamado enfoque de las restricciones y de los requerimientos donde el "como" hacer bien la descentralización es el principal desafío. En breve, como dice Wiesner Eduardo (1998) "el problema no es el como lograr las instituciones adecuadas sino el como deshacerse de las inadecuadas".²⁹

E. LA DESCENTRALIZACION COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Dentro de este marco conceptual, la política del actual gobierno del Ecuador de impulsar la descentralización fiscal y política es, sin duda, la estrategia correcta a largo plazo. Quizás es la única estrategia que le queda al Ecuador. Hasta ahora sus períodos de prosperidad han tenido un origen exógeno, han sido derivados de auges externos,³⁰ poco estables o sostenibles, como ocurrió entre 1880 y 1920 con el "boom" del cacao; con el auge del banano entre 1948 y 1965 con la bonanza petrolera en los 70's y, por último, con la facilidad del crédito externo a partir de 1977.³¹ En general, estos períodos de prosperidad estuvieron acompañados de fases populistas y fueron seguidos por ajustes desordenados, impuestos principalmente desde afuera. Todo ello, pues el crecimiento no estuvo anclado del todo en bases sólidas de desarrollo propio.³²

Se tiene entonces que al comenzar el siglo XXI, no parece existir otra estrategia preferible a la de transformar el sector público, modernizar el Estado y crear los incentivos de largo plazo para elevar el nivel de vida de la población en forma sostenible. Debe recordarse que "en la actualidad el producto per capita del Ecuador es prácticamente el mismo de hace 19 años".³³

²⁹ Wiesner, Eduardo (1998), "Transaction Cost Economics and Public Sector Rent-seeking in Developing Countries: Toward a Theory of Government Failure", *Evaluation & Development: The Institutional Dimension*, Editado por Robert Picciotto y Eduardo Wiesner, Prólogo James D. Wolfensohn, Publicado por el Banco Mundial. Transaction Publishers.

³⁰ Es interesante observar que los auges externos no han sido neutros en sus efectos sobre la descentralización. Un auge del banano, del cacao o del petróleo terminaría afectando en forma distinta el desarrollo regional. Al respecto, ver el análisis de Thoumy Francisco (1990), "The Hidden Logic of "Irrational" Economic Policies in Ecuador", *Journal of Interamerican Studies*, Summer 1990, página 50.

³¹ Para una excelente síntesis sobre la evolución de la economía Ecuatoriana a partir de 1960, ver Salgado, Germánico (1995), *Del Desarrollo al Espejismo*, Corporación Editorial Nacional.

³² La obra cumbre sobre el desarrollo del Ecuador en este siglo es la del expresidente Oswaldo Hurtado, *Political Power in Ecuador*, Westview Press.

³³ Giraldo Gonzalo y Ospina Gloria (1998), "Ecuador: Documento de País", BID, Departamento de Operaciones No. 3, División de Países No. 5.

II. LAS CONDICIONES Y REQUISITOS DE LA DESCENTRALIZACION

A. CONSIDERACIONES GENERALES

Las condiciones y requisitos de la descentralización se pueden agrupar en cuatro conjuntos interdependientes, a saber:

1. Requisitos de política económica
2. Requisitos relacionados con las transferencias
3. Condiciones institucionales
4. Requisitos de la estrategia

1. Requisitos de política económica

Respecto al primer conjunto de prerequisites, los más importantes se refieren a la existencia de un marco general de política macroeconómica, en el cual se le dé un mayor papel a los mercados que a la discrecionalidad en la asignación de los recursos privados y públicos. La descentralización fiscal y política debe llegar como un componente fundamental de un esfuerzo para reformar el sector público de un país, y para elevar su productividad de largo plazo. La descentralización no debe ser vista como un juego de suma cero en el cual, en el mejor de los casos, se mantiene el equilibrio fiscal macroeconómico igualando el monto de los recursos que se transfieren con el valor de las responsabilidades y competencias que se devuelven. Sin sacrificar la sostenibilidad macroeconómica, lo que se quiere es mejorar la eficiencia alocativa como un todo y alcanzar en forma más eficiente los objetivos de equidad que se hayan escogido.

La descentralización, así entendida, es un juego de suma positiva para todos sus actores. La transferencia no es un fin sino un medio que busca la reciprocidad regional y/o municipal en términos tanto de una mayor eficiencia en el manejo de las competencias delegadas como de un mayor esfuerzo fiscal propio. Se crea así un efecto multiplicador que le da dinámica al proceso y que lo hace sostenible a lo largo del tiempo. Esta es la garantía de que la mejoría en el nivel de vida municipal será, finalmente, el resultado de la descentralización. Aquí radica la diferencia entre el reparto que es estático y el desarrollo que es dinámico.

Dentro del conjunto de requerimientos de política económica está el que a nivel del sector central también haya una apertura y una reestructuración para acompañar y promover efectivamente la descentralización. En ocasiones, la descentralización es entendida sólo como una modificación en la distribución de recursos y competencias y como un cambio en la gestión pública municipal pero sin mayores modificaciones en la estructura del gobierno a nivel nacional. Así, se presentan fenómenos de desconcentración y de delegación pero no de auténtica devolución de responsabilidades y de autorizaciones.³⁴ Cuando ello ocurre no es factible alcanzar todos los beneficios derivables de la descentralización de las decisiones. Se

³⁴ Algo así podría estar pasando en el caso de la educación primaria y secundaria en el Ecuador.

pueden repartir los recursos pero no necesariamente se gana en su mejor utilización. La calidad del gasto no mejora necesariamente.

2. Requisitos relacionados con las transferencias

En cuanto a las condiciones relacionadas con los instrumentos, lo más importante es contar con un sistema de transferencias que sea consistente entre sí, relativamente sencillo de administrar y que contribuya a la determinación de lo que Richard Bird (1993) llama los "right prices".³⁵ Las transferencias son, por lo general, gastos para el gobierno nacional y subsidios para el gobierno local. Como tales, ambos niveles de gobierno son "accountable" ante los contribuyentes. Las transferencias son, por excelencia, instrumentos de política y como tal deben ser juzgadas por su capacidad para lograr esos objetivos. Por ello, las transferencias no deben estar exentas de condicionalidad y deben ser evaluadas constantemente. El principal criterio para juzgar las transferencias es el precisar si funcionan como un incentivo al mayor esfuerzo fiscal propio³⁶ a nivel local y a una mejor gerencia del sector público local.

3. Condiciones institucionales

Respecto a las necesidades de tipo institucional las principales se refieren a aspectos relacionados con (i) la información cualitativa, ii) la disponibilidad de cifras confiables, (iii) el contar con un marco de reglas y procedimientos sencillo y transparente, (iv) la existencia de sistemas formales de resolución de conflictos y de cumplimiento de contratos, y (v) el disponer de un sistema de evaluación ex-post que sea independiente y creíble. En su conjunto, las condiciones de tipo institucional se refieren, en una gran medida, a la capacidad del sector público local para "absorber" adecuadamente los recursos y las competencias que se le devuelven. Se refiere, así mismo, a la capacidad del sector público nacional o central para efectivamente otorgar plena libertad y responsabilidad al sector público local.

Los requisitos de tipo institucional son, por lo general, los más subestimados y quizás los más difíciles de satisfacer. Su importancia, casi siempre, es reconocida pero cumplirlos es algo muy difícil. La falta de suficiente información, que es un problema institucional, no resulta sólo de las limitaciones "normales" del sector público de un país como el Ecuador. Es algo mucho más complejo de precisar y de resolver pues la disponibilidad de información esta directamente relacionada con la distribución de recursos y con la ganancia de algunos "rent-seekers"³⁷ específicos y de algunas jurisdicciones particulares. Por ello, no es fácil obtener información

³⁵ Richard, Bird, (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", **National Tax Journal**, June 1993, page 217. El profesor Richard Bird llama "precios correctos" aquellos que hacen "accountable" a los gobiernos frente a los ciudadanos que financian unos servicios y bienes públicos tanto a nivel local como nacional.

³⁶ Para una crítica de este enfoque, ver Banco Mundial (1996), *Colombia: Reforming the Decentralization Raw: Incentives for an Effective Delivery of Services*. Report No.15298-Co, Vol, II.

³⁷ "Rent-seekers" son los grupos que logran "capturar" los beneficios de políticas que en una forma u otra dan margen para su acción. La literatura sobre el tema es abundante. Uno de los mejores artículos es el de Tullock Gordon (1990), "The Cost of Privilege," *Perspectives on Political Economy*, Editado por J.Alt y K. Shepsle, Cambridge University Press.

neutra o desligada del mantenimiento de una determinada modalidad de descentralización. Los esquemas que finalmente se adoptan son rígidos e inflexibles y tienden a "obscurer", en un laberinto de normas y asignaciones especificadas, lo que verdaderamente está ocurriendo con las transferencias. La desinformación sostiene muchas veces la viabilidad de unas determinadas políticas. Como observa Stiglitz (1991), sin información no funcionan los mercados y la eficiencia no es fácilmente alcanzable; "la mano invisible deja de funcionar".³⁸

4. Requisitos en cuanto a la estrategia

Dentro de los requerimientos que corresponden a la estrategia se deben destacar cuatro principales. Primero, reconocer el cambio estructural que a largo plazo transforma cualquier economía aún aquellas que crecen lentamente. En todas ellas se producen cambios en la distribución espacial de la actividad económica, en su demografía, en su población y en la estructura de producción y consumo. El esquema de descentralización fiscal que se adopte no debe ir en contra del cambio estructural sino, aprovechar su tendencia y dinámica.³⁹

El segundo requerimiento de tipo estratégico es el asegurar consistencia en la secuencia bajo la cual se transfieren o devuelven recursos y competencias. La transferencia de recursos no debe ir primero, o más rápido, que la devolución de responsabilidades sobre el gasto. La secuencia correcta es partir de la pregunta sobre donde - en qué nivel de gobierno? - se aumentaría la eficiencia alcativa y la equidad, y luego precisar a que ritmo se puede desarrollar la capacidad institucional local para absorber adecuadamente las transferencias. Las respuestas a estas preguntas determinan la transferencia de recursos y el "sequencing" correcto. Con frecuencia algunos países no siguen este requerimiento sino que establecen objetivos para alcanzar una determinada meta en cuanto a recursos transferidos. Este enfoque está lleno de problemas y puede comprometer todo el proceso de descentralización. Se olvida que el objetivo último es la mayor eficiencia y equidad y se piensa que el objetivo es el repartir recursos.

El tercer requisito relacionado con la estrategia es el de no adoptar un esquema que trate por igual a jurisdicciones territoriales que son distintas y cuya dinámica de cambio las hará aún más diferentes del futuro. Es decir, la estrategia correcta exige una política que no sea genérica sino que se apoye en la diversidad existente a nivel seccional. De la misma manera, los instrumentos deben estar diseñados para responder a las distintas necesidades y potencialidades del sector público subnacional. Transferencias para igualar oportunidades entre jurisdicciones requieren, por ejemplo, un tipo de instrumento particular mientras que el aprovechamiento de externalidades positivas entre jurisdicciones podría requerir un instrumento distinto.

El principal obstáculo para impedir que surja una estrategia genérica es de carácter político. No es nada fácil lograr que un Congreso adopte políticas de descentralización que explícitamente reconozcan diferencias en el tratamiento de unos municipios frente a otros. Además, las personas y Municipios que ganarían con una política no genérica rara vez están suficientemente

³⁸ Stiglitz, Joseph (1991), "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics", NBER, Paper Series, Working Paper 3641, página 31.

³⁹ Para el caso del Ecuador, como se verá en el Capítulo III, este punto reviste especial importancia al contemplar "correcciones" al "bicentralismo".

organizados políticamente para defender futuras ganancias para la sociedad como un todo. Por ello, se adoptan políticas genéricas que "protegen" a las jurisdicciones de menor crecimiento y potencial.

No hay solución fácil para este problema. Lo único que se puede sugerir es que al comienzo, cuando se está diseñando el marco de política de descentralización, se llegue a un acuerdo político sobre reglas globales que propicien una política flexible. Esto es lo que J. Rawls (1971, 1993) llamaría "el marco de reglas detrás del velo de la ignorancia".⁴⁰ Pero aún esto no es fácil ya que a veces la descentralización genérica se argumenta como una reivindicación histórica y la devolución de recursos se considera que no debe llevar ninguna condicionalidad. Para enfrentar tales planteamientos hace falta mucho liderazgo político y mucha información que rara vez está disponible.

El cuarto requisito de tipo estratégico es el principio de no abordar simultáneamente (i) una reforma constitucional, (ii) una redistribución de funciones y de recursos, y (iii) una reestructuración de la representación política en los cuerpos regionales o nacionales. Cuando los países mezclan todos los elementos que conllevan estos procesos es altamente probable que encuentran serios problemas fiscales, políticos e institucionales.⁴¹

Lamentablemente la práctica generalizada en América Latina es la de mezclar objetivos con instrumentos en materia de reforma política, económica, social y constitucional. Esto es entendible aunque perjudicial. Después de todo, no es fácil separar una redistribución de funciones, de recursos y de poder político sin afectar la estructura constitucional preexistente.

B. LA CONDICION "SINE QUA NON" PARA EL EXITO DE UNA POLITICA DE DESCENTRALIZACION

Todo parece indicar que la principal condición para el éxito de una política de descentralización radica en asegurar que las transferencias actúen como un incentivo al mayor esfuerzo fiscal local y a la mejor gerencia pública local. Tal mayor esfuerzo fiscal debe ser, desde luego, consistente con la capacidad económica y fiscal a nivel local.

La importancia del mayor esfuerzo fiscal local radica no sólo en proveer recursos adicionales sino en suministrar las externalidades que hacen posible satisfacer las otras condiciones básicas como lo son el fortalecimiento institucional, la mejoría en la información, la transparencia en los procesos políticos y fiscales, la capacidad de hacer evaluaciones reales de la gestión pública. Si no se exige mayor esfuerzo fiscal propio, gran parte de los esfuerzos específicos para lograr el fortalecimiento y el desarrollo institucional a nivel local pueden llegar a tener rendimientos muy bajos e inciertos.

⁴⁰ El concepto de "velo de la ignorancia" fue acuñado por John Rawls en su libro *A Theory of Justice* (1971), para subrayar la importancia de contratos abstractos sobre reglas constitucionales para estructurar cualquiera de los temas fundamentales de una sociedad. En 1993 apareció un segundo libro con refinamientos sobre el concepto del "velo de la ignorancia".

⁴¹ Esta es la situación que se ha presentado en el Ecuador durante los últimos tres o cuatro años.

Dicho de otra manera, como se podría esperar que las condiciones de información, de reglas, de contratos, de evaluación, de "accountability" hacia arriba (gobierno central o regional) y hacia abajo (gobierno municipal) se puedan satisfacer adecuadamente sin que en ese proceso participen todos los elementos que normalmente acompañan y surgen del pago de impuestos, de tarifas económicas y de la decisión política de hacerlo a nivel local?

C. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Concluyendo, se podría decir que la correcta descentralización comprende las siguientes tres funciones para las transferencias del gobierno central al gobierno seccional:

- Actuar para igualar "condiciones iniciales" en un nivel seccional donde hay grandes "desequilibrios verticales" y donde por razones de equidad habría que hacer transferencias redistributivas.⁴²
- Financiar las competencias que se han redistribuido al nivel seccional. Esta es una tarea destinada a dejar igual - en cero - el saldo fiscal de pasar recursos de una parte, y competencias por el mismo valor, de otra.
- Cumplir el papel de premiar con incentivos significativos una mejor gestión pública seccional y un mejor desempeño fiscal. La idea básica aquí es introducir factores que mejoren la calidad del gasto a todos los niveles.

Se aprecia que estas condiciones requieren, a su turno, un proceso técnico y de evaluación de cifras y de posibilidades institucionales que es todo un desafío en sí mismo. La razón para ello es que casi siempre el proceso de descentralización desborda el diálogo político tranquilo para asegurar unas reglas que todos compartan y una flexibilidad en la normatividad que es indispensable. Lo que ocurre, por lo general, es lo contrario. Se construye el marco de política a través de un proceso político, administrativo, legislativo e institucional que no tiene las características más deseables. Sin embargo, aún dentro de estas desordenadas circunstancias lo que importa es aprender de la experiencia y corregir a medida que los resultados van mostrando el mejor camino. Por ello la flexibilidad en el marco de política es tan importante.⁴³

⁴² El Informe del Banco Mundial (1996), *Ecuador Poverty Report* examina en detalle las condiciones de pobreza urbana, rural y confirma la necesidad de transferencias focalizadas para igualar o procurar igualar las grandes diferencias iniciales.

⁴³ Esta condición no parece darse plenamente en el caso del Ecuador donde el marco constitucional especifica detalles que estarían mejor en la legislación e inclusive en la reglamentación.

III. LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES DEL ECUADOR

A. LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO

El Ecuador es un país que se distingue por su bajo desempeño fiscal en comparación con el de otros países en América Latina. En 1998 los ingresos tributarios del sector público, como un todo, apenas si llegaron a un 10.7% de PIB.⁴⁴ La tributación del nivel seccional sólo alcanzó al 0.4% del PIB. Al nivel nacional, el rendimiento tributario del impuesto a la renta en 1998 se estima que llegue a menos del 2.0% del PIB. Tan bajo es este rendimiento tributario que para 1999 se calcula que el impuesto del 1.0% a las Transacciones del Capital podría generar más recursos que el impuesto a la renta.⁴⁵

Cuadro No. 1
ECUADOR: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
POR NIVEL DE GOBIERNO CON RESPECTO AL PIB

Ingresos Tributarios		1985	1990	1995	1996	1997	1998
A	Ingresos Tributarios del Nivel Nacional	8,1	8,3	10,4	8,2	9,4	10,3
B	Ingresos Tributarios Provinciales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C	Ingresos Tributarios del Nivel Municipal	0,5	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4
D	Total Ingresos Tributarios del sector público no financiero % PIB (A+B+C)	8,6	8,6	10,8	8,6	9,8	10,7

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Aunque el nivel de ingresos tributarios nacionales es bajo, se debe reconocer que en la presente década se ha hecho un esfuerzo por elevarlo. El Cuadro No. 1 muestra que en 1985 el porcentaje fue de 8.1% y en 1990 fue de 8.3%. Desde entonces ha subido, habiendo llegado a un 10.3% en 1998. Por su parte, la importancia relativa de la tributación municipal se ha mantenido constante alrededor del 0.4% del PIB en los últimos 10-15 años.

Este nivel de tributación seccional es muy bajo en comparación con el de otros países en América Latina. En Colombia el nivel territorial tuvo ingresos tributarios de alrededor del 2.6% del PIB en 1997. En otros países como Argentina, Chile, Brasil los porcentajes comparables son superiores al 2%.⁴⁶ El Cuadro No. 2 muestra que los ingresos tributarios, como porcentaje de los ingresos corrientes, fue de 54.7% en 1997 cuando en otros seis países de América Latina este porcentaje fue en general superior al 80%. Pero, de nuevo, debe agregarse que el porcentaje en el Ecuador ha venido subiendo desde 1993.

⁴⁴ Esta proporción fue del 15 % en el caso de Colombia en 1998 (Cuadro No. 1).

⁴⁵ Para el año gravable de 1999 ya no se cobrará impuesto a la renta. Durante 1998 se cobrará impuesto a la renta sobre el año gravable de 1998 y sobre el 1.0% a las transacciones de capital.

⁴⁶ Ver Wiesner, Eduardo (1994), "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", Interamerican Development Bank, Working Paper No.199, Cuadro No. 2.3.

Cuadro No. 2
AMERICA LATINA: INGRESOS TRIBUTACION COMO PORCENTAJE
DE LOS INGRESOS CORRIENTES

Países	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	94,0	94,0	93,3	97,1	...
Chile	68,9	69,6	67,2	72,3	69,4
Colombia	87,4	87,8	85,8	84,4	86,2
Costa Rica	98,1	97,6	98,2	98,2	99,2
Perú	85,8	85,6	85,2	84,3	85,5
Venezuela	78,4	79,3	98,8	90,2	87,5
Ecuador	47,9	50,3	45,8	43,6	54,7

Fuente: BID, Documento IPES, 1998-1999, página 245.

Por su parte, los ingresos corrientes como porcentaje del PIB en el Ecuador fluctúan entre el 11% y el 12% cuando en otros países de la región (Cuadro No.3) este porcentaje es varios puntos superior.

Cuadro No. 3
AMERICA LATINA: INGRESOS CORRIENTES
COMO UN PORCENTAJE DEL PIB

Países	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	17,5	16,8	17,1	15,6	...
Chile	25,8	25,5	26,2	25,5	25,6
Colombia	13,3	13,2	13,0	13,6	14,1
Costa Rica	15,7	15,1	16,3	16,8	17,0
México	15,4	15,0	15,2	15,4	15,5
Ecuador	11,1	11,8	13,0	13,4	12,0
Venezuela	16,5	17,1	12,5	15,0	19,7

Fuente: BID, Documento IPES, 1998-1999, página 242.

Las magnitudes de estas cifras sugieren claramente que en el Ecuador hay un gran potencial de mayor recaudo tributario tanto a nivel del gobierno central como del seccional. Pero esta apreciación no es tan simplista como la de recomendar "más impuestos". La idea central detrás de la descentralización fiscal es lograr tal objetivo mediante la articulación de incentivos a la mejor gestión institucional y administrativa sobre todo a nivel del gobierno seccional.⁴⁷

De otra parte, e igualmente importante, es que junto con la mayor utilización del potencial tributario, también existe un enorme potencial para reducir gasto público en el nivel central y descentralizado del sector público. Es decir, es adecuado seguir ambas políticas, subir la tributación, bajar el gasto y ampliar la efectividad del gasto en su totalidad. Pero, claro está, siempre es menos difícil subir los impuestos que bajar algunos gastos sectoriales. Por esto es que la calidad del gasto termina deteriorándose.

El Cuadro No. 4 muestra la distribución de los ingresos tributarios entre niveles de gobierno como porcentaje del total. Se aprecia que el gobierno central recibe casi el 97% del total de los ingresos tributarios mientras que las municipalidades apenas reciben el 3.2% del total. Tan

⁴⁷ Este punto será desarrollado en detalle en el Capítulo VII "Los Incentivos, el PDM II y el Desarrollo Municipal".

baja tributación seccional parecería que merece un estudio aparte en profundidad.⁴⁸ Resulta difícil sostener la hipótesis que a este nivel no hay capacidad fiscal adicional para elevar estos porcentajes. Seguramente, el problema es la distribución de esas capacidades fiscales - la brecha vertical entre Municipios - pero, en principio, la noción intuitiva es que el Ecuador tiene aquí un enorme potencial tributario alcanzable con un manejo distinto de las transferencias como instrumentos de política.

Cuadro No. 4
ECUADOR: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
POR NIVEL DE GOBIERNO

Ingresos Tributarios		1985	1990	1995	1996	1997	1998
A	Ingresos Tributarios Nacionales	94,2	96,4	96,4	95,9	96,6	96,8
B	Ingresos Tributarios Provinciales	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
C	Ingresos Tributarios Municipales	5,5	3,5	3,5	4,0	3,3	3,2
D	Total Ingresos Tributarios (A+B+C)	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco Central del Ecuador.

B. LA DISTRIBUCION DEL GASTO ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Si se miran las finanzas intergubernamentales del Ecuador desde el lado del gasto (Cuadro No. 5) se encuentra que el gasto público total ha venido creciendo rápidamente desde mediados de la pasada década. Como porcentaje del PIB este gasto total paso de representar un 18,67% en 1985 a un 26,7% en 1997. En el nivel nacional este porcentaje se duplicó entre 1990 y 1997 pasando de un 11,0% a un 22,6% en el mismo período. Lo sorprendente es que el gasto propio del nivel seccional parece haber permanecido estancado al nivel de 1985. Inclusive, el gasto financiado con transferencias ha venido bajando de un 5,4% en 1985 a 4,0% en 1997.

Cuadro No. 5
ECUADOR: DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO CON RESPECTO AL PIB

Gastos	1985	1990	1995	1996	1997
A. Nivel Nacional	10,71	11,0	17,9	19,1	22,6
B. Nivel Estadual	0,70	0,4	0,5	0,5	0,0
C. Nivel Municipal	1,82	1,4	1,7	1,9	0,0
D. Total Gasto Sector Público sin Transferencias (A + B + C)	13,23	12,8	20,1	21,5	22,6
E. Gasto Financiado por Transferencias	5,45	6,2	5,9	4,2	4,1
F. Total Gasto con Transferencias	18,67	19,0	26,0	25,7	26,7

Fuente: División de Estadísticas Fiscales, Ministerio de Finanzas. Dirección de Contabilidad Gubernamental. Contraloría General del Estado.

El Cuadro No. 6, muestra que cuando se mira la distribución del gasto por nivel de gobierno, en 1998 el nivel nacional gasto un 86,90% del total mientras que el nivel seccional gasto apenas

⁴⁸ Pocos temas revisten tanta importancia como el de los ingresos propios municipales pues es allí donde esta el meollo de la descentralización y de la calidad del gasto nacional y local.

un 6.72%. En ese mismo año las transferencias financiaron un 6.38% del total del gasto. A pesar de que esta cifra subestima el nivel real de las transferencias ya que, de facto y de jure, hay otras transferencias en el laberíntico tejido de las finanzas intergubernamentales en el Ecuador, lo más probable es que las transferencias sean una proporción baja en comparación con lo que se observa en otros países de la región (Cuadro No.7). En Colombia las transferencias entre niveles de gobierno fueron un 4.5% del PIB en 1998.

Cuadro No. 6
ECUADOR: DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO (1)
CON RESPECTO AL TOTAL

Ingresos Tributarios		1985	1990	1995	1996	1997	1998	1998
A	Nivel Nacional	21,9	23,6	20,1	23,9	22,6	23,2	86,90
B	Nivel Estadual	0,7	0,4	1,0	0,4	0,3	0,3	1,12
C	Nivel Municipal	1,8	1,2	2,4	1,5	1,5	1,5	5,60
D	Total Gasto Sector Público sin Transferencias (A+B+C)	24,4	25,2	23,5	25,8	24,4	25,0	93,62
E	Gasto Financiado por Transferencias	1,5	1,4	3,1	1,5	1,9	1,7	6,38
F	Total Gasto con Transferencias	25,9	26,6	26,6	27,3	26,3	26,7	100,00

Fuente: Banco Central del Ecuador.

(1) Se trata del gasto realizado por cada nivel de gobierno neto de transferencias.

Cuadro No. 7
AMERICA LATINA: TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y SUBSIDIOS
COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL

Países	1993	1994	1995	1996	1997
Colombia	46,5	48,1	50,2	50,4	49,4
México	49,9	53,7	47,1	47,4	57,0
Costa Rica	36,3	41,0	32,9	33,8	34,0
Chile	43,6	43,0	45,6	43,4	44,9
Venezuela	32,6	22,6	28,6	39,0	46,8
Perú	22,6	25,0	23,7	25,4	27,8
Ecuador	12,0	8,2	6,3	7,1	11,3

Fuente: BID, Documento IPES, 1998-1999, página 248.

Si se agregan los subsidios a las transferencias corrientes el Cuadro No. 7 muestra que en el caso del Ecuador ellas son una proporción muy baja del gasto total. Apenas un tercio, o aún menos, en comparación con otros países de la región. Pero seguramente aquí hay errores de medición, definición y comparabilidad entre las series.

C. LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Aunque la importancia fiscal del nivel seccional es relativamente baja en el Ecuador, al interior de ese nivel hay diferencias "verticales" significativas y hay también tendencias que merecen especial atención. El Cuadro No. 8 muestra que 15 de los Municipios más importantes del país captaron en 1995 el 84.10% del total de los ingresos tributarios que recibieron 133 Municipios de una muestra del BEDE. Es bien probable que esta proporción no se reduzca significativamente si se incluyera en el denominador a la totalidad de los 214 Municipios del

Ecuador. Es un índice de concentración relativa bastante alto⁴⁹. Pero, claro esta, es apenas una indicación "gruesa" que habrá que "calificar" con rigor a través de otras mediciones.

Cuadro No. 8
ECUADOR: EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES
DE UNA MUESTRA DE 15 MUNICIPIOS, 1995

No.	Municipios	1995	
		Ingresos Tributarios	Transferencias Recibidas de la Nación (1)
1.	Quito	69.755.727	31.477.968
2.	Guayaquil	81.239.680	26.285.956
3.	Ambato	5.109.339	5.601.606
4.	Cuenca	10.383.183	6.641.314
5.	Riobamba	2.110.127	3.380.796
6.	Ibarra	1.725.323	2.387.845
7.	Morona	188.719	1.311.024
8.	Zamora	170.731	1.205.830
9.	Guaranda	341.693	1.537.650
10.	Babahoyo	1.250.061	2.814.895
11.	Machala	3.808.248	4.172.636
12.	Loja	1.317.558	3.602.315
13.	Azogues	816.214	2.932.618
14.	Pastaza	387.883	1.466.334
15.	Tulcán	476.774	2.085.426
A	Total muestra de 15 Municipios	179.081.260	96.904.213
B	Total muestra 133 Municipios (2)	212.942.911	187.547.216
C	A % ----- B	84,10	51,67

Fuente: Banco del Estado, Marzo, 1999.

(1) Información de transferencias corrientes.

(2) Corresponde a una muestra de 133 Municipios del BEDE con información completa para el período 1995-1997. Los 15 Municipios de la muestra están incluidos en los 133.

Es interesante observar (Cuadros Nos. 9 y 10) que la proporción del 84.10% en 1995, desciende a un 83.39% en 1996 y a un 80.74% en 1997, sugiriendo un posible crecimiento más rápido en el ingreso tributario en los "otros" 118 Municipios que en los 15 de la muestra observada. Esto sería una indicación de que un mínimo de verdadera descentralización podría estar teniendo lugar así fuera muy incipiente. Después de todo, la mejor medición de descentralización fiscal real es la dada por el crecimiento relativo de los ingresos tributarios propios de todos los Municipios y por la evolución de estos como proporción del total del ingreso tributario de la Nación.

⁴⁹ En un cálculo hecho por el autor para el caso de Colombia y que es "comparable" al del Ecuador, se encontró que los principales 14 Municipios del país captaban en 1996 alrededor del 40% del total de los ingresos tributarios del nivel municipal en el país. Ver Wiesner Eduardo (1998), "Los Recursos Propios Territoriales y la Gestión Educativa", BID y Ministerio de Educación de Colombia, Cuadro No. 6A, página 22.

Cuadro No. 9
ECUADOR: EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES
DE UNA MUESTRA DE 15 MUNICIPIOS, 1996

No.	Municipios	1996	
		Ingresos Tributarios	Transferencias Recibidas de la Nación (1)
1.	Quito	88.827.721	30.111.405
2.	Guayaquil	97.274.966	35.438.051
3.	Ambato	6.324.149	6.525.164
4.	Cuenca	11.782.700	8.840.345
5.	Riobamba	2.499.234	4.521.673
6.	Ibarra	2.471.602	3.154.894
7.	Morona	256.154	1.749.526
8.	Zamora	223.040	1.047.500
9.	Guaranda	369.528	1.793.277
10.	Babahoyo	1.425.099	3.280.776
11.	Machala	4.958.872	4.950.631
12.	Loja	1.743.200	4.481.102
13.	Azogues	1.080.341	1.918.485
14.	Pastaza	474.694	1.946.990
15.	Tulcán	841.190	1.871.572
A	Total Muestra de 15 Municipios	220.552.490	111.631.391
B	Total muestra 133 Municipios (2)	264.494.054	237.843.086
C	$\frac{A}{B} \%$	83,39	46,93

Fuente: Banco del Estado, Marzo, 1999

(1) Información de transferencias corrientes.

(2) Corresponde a una muestra de 133 Municipios del BEDE con información completa para el período 1995-1997. Los 15 Municipios de la muestra están incluidos en los 133.

Los Cuadros Nos. 8, 9 y 10 muestran otra tendencia significativa. Las transferencias corrientes de la Nación a estos 15 Municipios parecen decrecer en importancia relativa pasando de un 51,67% en 1995 a un 46,93% en 1996 y a un 39,51% en 1997.⁵⁰ Esto sugiere que las transferencias a los "otros" 118 Municipios estarían creciendo más rápido. En principio, esto estaría contribuyendo al logro de objetivos de equidad suponiendo que esos "otros" 128 Municipios son más pobres que los 15 principales. Que tan efectivamente redistributivas sean esas mayores transferencias a los más pobres es algo que habría que examinar en detalle para verificar su efectividad en términos del resultado del gasto más que en términos de su destinación nominal. Si el gasto se hace bajo condiciones de monopolio de oferta, por ejemplo, como es el caso de gran parte del gasto social en Colombia, no será mucho lo que se logre en términos de equidad.⁵¹

⁵⁰ Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en este año no se ha incluido a Cuenca en la serie.

⁵¹ Sobre el tema de la efectividad de los subsidios y de la elasticidad de la oferta educativa en Colombia, la obra central es la de Carlos Eduardo Velez (1996), *Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Bogotá.

Cuadro No. 10
ECUADOR: EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE UNA MUESTRA
DE 15 MUNICIPIOS, 1997

No.	Municipios	1997	
		Ingresos Tributarios	Transferencias Recibidas de la Nación (1)
1.	Quito	108.074.785	51.786.755
2.	Guayaquil	119.938.284	35.088.787
3.	Ambato	11.102.945	6.537.767
4.	Cuenca (2)		
5.	Riobamba	3.058.766	4.708.759
6.	Ibarra	4.263.217	3.848.734
7.	Morona	394.285	1.347.634
8.	Zamora	323.226	998.350
9.	Guaranda	495.719	1.424.258
10.	Babahoyo	1.601.100	3.530.248
11.	Machala	5.764.369	5.059.698
12.	Loja	2.982.824	5.115.850
13.	Azogues	1.728.042	1.744.157
14.	Pastaza	667.329	2.391.474
15.	Tulcán	1.540.693	2.107.302
A	Total Muestra 15 Municipios	261.935.584	125.689.773
B	Total muestra 133 Municipios (3)	324.415.131	318.096.977
C	A % ----- B	80,74	39,51

Fuente: Banco del Estado, Marzo, 1999.

(1) Información de transferencias corrientes.

(2) En la suma total de la muestra no está considerado el Municipio de Cuenca por no tener información completa del período.

(3) Corresponde a una muestra de 133 Municipios del BEDE con información completa para el período 1995-1997. Los 15 Municipios de la muestra están incluidos en los 133.

D. CENTRALISMO, BICENTRALISMO Y FEDERALISMO FISCAL

En ocasiones se habla del centralismo en el Ecuador, para aludir a una situación en la cual Quito y Guayaquil absorben una proporción "desmedida" de los recursos públicos y/o privados. Por último, se habla también a veces de federalismo fiscal en el Ecuador. Estas son observaciones de gran importancia y en este Informe no van a ser examinadas en detalle. Después de todo, habría que hacerlo más con cifras que con opiniones. Pero, en principio, si es relevante mostrar algunos de los ordenes de magnitud.

El Cuadro No. 11 muestra que para el período 1995-1997 estas dos ciudades recaudaron alrededor del 70% del total de los ingresos tributarios de una muestra de 133 Municipios.⁵²

⁵² No parece probable que estas proporciones cambien substancialmente si se tomase la totalidad del universo de los 214 Municipios del Ecuador.

Ello, en principio, confirma la calificación de "bicentralismo". De un bicentralismo que parecería responder a las mayores capacidades fiscales de Quito y Guayaquil y que no podría ser descalificado simplemente por el tamaño de la proporción de los impuestos municipales que ellas recaudan. Después de todo, detrás de ese desempeño fiscal están unas capacidades fiscales y económicas que provienen de las fuerzas del mercado y del proceso de cambio estructural que subyace al desarrollo del país como un todo.

Cuadro No. 11
ECUADOR: INGRESOS TRIBUTARIOS DE 5 MUNICIPIOS 1995-1997
(miles de millones de sucres)

	Municipios	1995		1996		1997	
		Ingresos Tributarios	%	Ingresos Tributarios	%	Ingresos Tributarios	%
A.	Quito	69.755	33	88.827	34	108.074	33
B.	Guayaquil	81.239	38	97.274	37	119.938	37
C.	Cuenca	10.383	5	11.782	4		
D.	Ambato	5.109	2	6.324	2	11.102	3
E.	Machala	3.808	2	4.958	2	5.764	2
F.	Total 5 Municipios	170.294	80	209.165	79	244.878	75
G.	Total 128 Municipios	42.648	20	55.329	21	79.537	25
H.	Total 133 Municipios (1)	212.942	100	264.494	100	324.415	100

Fuente: Banco del Estado, Marzo 1999, Cuadros Nos. 8, 9 y 10.

(1) Corresponde a una muestra de 133 Municipios del BEDE con información completa para el período 1995-1997. Los 15 Municipios de la muestra están incluidos en los 133.

Dentro de este contexto Guayaquil capta una proporción del total de ingresos tributarios municipales mayor que la de Quito. La tercera ciudad es Cuenca con una proporción de apenas 5% en 1995 y 4% en 1996. Ello confirma que la noción de bicentralismo tiene un asidero estadístico. El hecho de que la tercera ciudad tenga apenas un séptimo del ingreso tributario de las principales ciudades es sugestivo en este contexto. Pero no se debe llegar a conclusiones definitivas. Cuenca también sólo tiene un séptimo de la población de Guayaquil. Habría que investigar mucho más para saber si las tres ciudades, e inclusive las cinco de la muestra, están mostrando un desempeño fiscal consistente con su potencial fiscal y con su capacidad económica. En resumen, se debe ser muy prudente en sacar conclusiones cuando hasta ahora sólo se tienen indicaciones o aproximaciones.

Si el bicentralismo es más del resultado de las fuerzas del mercado que de los efectos de las transferencias, entonces no se le podría descalificar *a priori*. Pero si las transferencias de la Nación favorecen el bicentralismo entonces si habría bases iniciales para suponer que desde el nivel nacional se favorece a las dos ciudades principales. El Cuadro No. 13 muestra que Quito y Guayaquil recibieron cerca del 30% de las transferencias de la Nación para la muestra de 133 Municipios. Ello no sugiere que haya "preferencia" explícita desde el nivel nacional hacia estas dos ciudades. Ellas también contienen cerca del 30% de la población como lo muestra el Cuadro No. 12.

Cuadro No. 12
ECUADOR: ESTADISTICAS BASICAS DE LA POBLACION, 1995 - 1998
(Habitantes)

	Concepto	1995		1996		1997		1998	
		Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
A	Población de:								
	Quito	1.401.389	12	1.444.363	12	1.487.513	12	1.530.619	13
	Guayaquil	1.877.031	16	1.925.479	16	1.973.880	17	2.022.108	17
	Cuenca	239.896	2	247.421	2	255.028	2	262.683	2
	Ambato	151.134	1	155.690	1	160.302	1	164.942	1
	Machala	184.588	2	190.924	2	197.350	2	203.839	2
	Total Población 5 Municipios	3.854.038	34	3.963.877	34	4.074.073	34	4.184.191	34
B	Población total resto de los Municipios	7.606.079	66	7.734.619	66	7.862.785	66	7.990.437	66
C	Total Población de todos los Municipios (B+ C)	11.460.117	100	11.698.496	100	11.936.858	100	12.174.628	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

División Político - Administrativa de la República del Ecuador 1996 Actualizada al 30-04 de 1996.
Subsecretaría de Presupuestos.

Cuadro No. 13
ECUADOR: TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DE LA NACION POR 5 MUNICIPIOS,
1995-1997

(miles de sucres corrientes)

	Municipios	1995		1996		1997	
		Transferencias Recibidas de la Nación	%	Transferencias Recibidas de la Nación	%	Transferencias Recibidas de la Nación	%
A.	Quito	31.477	17	30.111	12	51.786	16
B.	Guayaquil	26.285	14	35.438	15	35.088	11
C.	Cuenca	6.641	4	8.840	4		
D.	Ambato	5.601	3	6.525	3	4.354	1
E.	Machala	4.172	2	4.950	2	5.516	2
F.	Total 5 Municipios	74.176	40	85.864	36	96.744	30
G.	Total 128 Municipios	113.371	60	151.979	64	221.352	70
H.	Total 133 Municipios	187.547	100	237.843	100	318.096	100

Fuente: Banco del Estado.

Una vez que las anteriores cifras son analizadas con relación a la población, (Cuadros Nos. 14 y 15) se encuentra que, en general, Quito tiene la mayor tributación por habitante durante el período de 1995 - 1997, seguida muy de cerca por Guayaquil. Es interesante observar que Ambato supera a Guayaquil en recaudo tributario por habitante en 1997. El Municipio de Machala tiene un recaudo tributario por habitante igual a la mitad del de Guayaquil.

Respecto a las transferencias de la Nación por habitante, el Cuadro No. 15 muestra que durante 1995 - 1997, fue Ambato el municipio que más transferencias recibió. Más del doble de las recibidas por Guayaquil. Quito parece recibir más transferencias explícitas por habitante que Guayaquil y esta diferencia se habría acentuado en 1997.

Cuadro No. 14
ECUADOR: EVOLUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR HABITANTE
DE UNA MUESTRA DE 5 MUNICIPIOS, 1995-1997
(miles de sucres corrientes)

	Municipios	1995	1996	1997
		Ingresos Tributarios Por Habitante	Ingresos Tributarios Por Habitante	Ingresos Tributarios Por Habitante
A.	Quito	50.34	61.24	72.65
B.	Guayaquil	43.87	50.42	60.76
C.	Cuenca	43.23	47.05	
D.	Ambato	33.73	40.12	69.26
E.	Machala	20.75	25.74	29.21
F.	Total 5 Municipios	44.76	52.92	64.12
G.	Total 133 Municipios (1)	35.51	42.28	52.92

Fuente: BEDE.

(1) Dentro del total de los 133 Municipios están incluidos los 5 de la muestra.

Cuadro No. 15
ECUADOR: TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DE LA NACION POR HABITANTE
EN 5 MUNICIPIOS, 1995-1997
(miles de sucres constantes)

	Municipios	1995	1996	1997
		Transferencias Recibidas de la Nación Por Habitante	Transferencias Recibidas de la Nación Por Habitante	Transferencias Recibidas de la Nación Por Habitante
A.	Quito	22.72	20.76	34.81
B.	Guayaquil	14.19	18.37	17.78
C.	Cuenca (1)	27.65	35.30	
D.	Ambato	36.98	41.40	40.78
E.	Machala	22.73	25.70	25.92
F.	Total 5 Municipios	18.91	20.65	25.80
G.	Total 133 Municipios (1)	31.71	38.35	41.35

Fuente: BEDE.

(1) Dentro del total de los 133 Municipios están incluidos los 5 de la muestra.

Es importante subrayar lo dicho atrás respecto a las transferencias de la Nación y su distribución municipal. Los datos de estos cuadros son tentativos y no incluyen modalidades especiales o, *ad hoc*, de transferencias como la absorción de servicios de deuda, las condonación de pasivos y muchas otras formas complejas de distribución discrecional de recursos entre niveles de gobierno. Esto es, precisamente, lo que un esquema de descentralización transparente busca reducir.

Finalmente, que quiere decir todo esto? Confirma que hay bicentralismo? La respuesta es que no hay mayor contenido conceptual propio en esta pregunta sin hacer referencia al objetivo analítico que con ella se busca. El contexto que subraya este Informe es que son los objetivos de política los que cuentan para la especificación del análisis y de los instrumentos. En este Informe, el objetivo de política que se subraya es la elevación del nivel de tributación general y la mejoría de la calidad del gasto tanto nacional como seccional. Y esto podría querer decir,

más impuestos pagados por Quito y por Guayaquil o por Machala o más incentivos para premiar esos resultados en todos los Municipios.

No agrega mucho al entendimiento de lo que ocurre el reducir la pregunta a si hay centralismo o bicentralismo en el Ecuador. Lo básico al diseñar una política de descentralización es no olvidar la fuerza enorme del cambio estructural que siempre está teniendo lugar impulsada por el mercado. Es este cambio estructural subyacente el que finalmente determina la concentración o desconcentración. La política de descentralización no debe ir en contra de ese proceso que urbaniza, que especializa, que desplaza a los factores de producción (empleo y capital) y que asigna recursos. Lo aconsejable es facilitar la generación de las ganancias de eficiencia y de equidad que genera ese proceso autónomo.

El Cuadro No. 16 relaciona los ingresos corrientes del Nivel Nacional con las transferencias que se hacen hacia el nivel estadual y municipal, incluyendo la transferencia del 15%. En líneas generales se puede observar que estas transferencias tienden a subir como porcentaje de los ingresos corrientes para el período 1993 - 1998. Es claro que la transferencia del 15% influye substancialmente en esa tendencia en particular en 1998.

Cuadro No. 16
ECUADOR: IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS HECHAS
POR EL NIVEL NACIONAL AL NIVEL TERRITORIAL
(miles de millones de sucres constantes)

Año	Ingresos Corrientes del nivel Nacional (a)	TRANSFERENCIAS DEL NIVEL NACIONAL A:							
		Nivel Estadual (b)	Nivel Municipal (c)	15% (d)	Total (b+c+d) (e)	b/a % (f)	c/a % (g)	d/a % (h)	e/a % (i)
1993	31,49	0,56	2,23	0,00	2,79	1,77	7,08	0,00	8,86
1994	32,42	0,19	0,76	0,00	0,95	0,59	2,34	0,00	2,93
1995	36,24	1,03	2,58	0,00	3,60	7,11	7,11	0,00	9,94
1996	36,65	0,73	2,62	0,00	3,36	7,16	7,16	0,00	9,16
1997	38,47	0,77	2,16	1,16	4,10	5,63	5,63	3,03	10,65
1998	34,39	0,95	1,66	1,44	4,05	4,83	4,83	4,19	11,77

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Sistema de Ejecución Presupuestal.
División de Estadísticas Fiscales.

El Cuadro No. 17 resume los principales indicadores de la descentralización en el Ecuador. Aunque las cifras sobre los flujos de fondos entre niveles de gobierno siempre deben ser "sospechadas" y tomadas con especial cuidado, el cuadro general que emerge sugiere que en 1995 y 1996 se ha venido presentando una ligera descentralización en su concepto más substantivo. Esto es, la evolución de los ingresos tributarios propios del nivel municipal dentro del total de los ingresos tributarios del sector público es la mejor medición de un proceso de descentralización. En principio, parece que este porcentaje paso de 4.86% en 1990 a un 5.16% en 1995 y a un 5.57% en 1996. Esta es la dirección correcta de un proceso de descentralización que no está basado en las solas transferencias. Sin embargo, este porcentaje bajó a un 4.88% en 1997.

Cuadro No. 17
ECUADOR: RESUMEN DE INDICADORES DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL
 (porcentajes)

	Concepto	1990	1995	1996	1997
A	% del gasto nacional en el gasto total	57,80	68,93	74,42	84,93
B	% del gasto departamental en el gasto total	2,31	1,79	1,78	0,17
C	% del gasto municipal en el gasto total	7,51	6,43	7,46	0,74
E	% de los ing. tribut.nac.en los ingresos tribu. Totales	95,14	94,85	94,25	94,79
F	% de los ing. tribut.depart.en los ingresos tribut.Totales	0,02	0,07	0,09	0,08
G	% de los ing. tribut. Municip. en los ingresos tribut.Totales	4,86	5,16	5,57	4,88
H	% de los ing. nac. totales en los ingresos totales	88,79	89,04	89,38	88,72
I	% de los ing. departam. Totales en los ingresos totales	2,69	2,15	1,85	2,01
J	% de los ing. municip. Totales en los ingresos totales	8,54	8,81	8,77	9,26

Fuente: División Estadísticas Fiscales, Ministerio de Finanzas.
 Dirección de Contabilidad Gubernamental.
 Contraloría General del Estado.

E. RESUMEN Y CONCLUSIONES DE POLITICA

De está visión global y dentro de los caveats de prudencia que deben acompañar toda conclusión sobre las finanzas públicas intergubernamentales de casi cualquier país, se pueden extraer las siguientes cinco apreciaciones de política:

- En el Ecuador hay margen para un mayor desempeño fiscal efectivo tanto a nivel nacional como seccional. En general, las cifras muestran que los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB están alrededor del 10%. En principio, parecería factible elevar este porcentaje en 2-3 puntos porcentuales si ello se enmarca en una política que preste especial atención a los aspectos de administración tributaria, de equidad, de evasión, de incentivos y de crecimiento de largo plazo de la economía.
- Subir el nivel de tributación exclusivamente para reducir el déficit fiscal, sin acompañar ese proceso de las condiciones que contribuyan a la mejoría en la calidad del gasto nacional y seccional, no es aconsejable y probablemente no es posible. Será necesario combinar un mejor desempeño tributario con mayores transferencias al nivel seccional pero incorporando a éstas incentivos significativos que premien mejor gestión local en lo fiscal, administrativo, económico y redistributivo.
- Aunque las transferencias de la Nación al nivel seccional han crecido en los últimos cinco años, todavía su importancia relativa (Cuadro No.16) es baja como porcentaje de los ingresos corrientes del nivel nacional (10-11%) en los últimos años. Aquí hay margen para mayor descentralización del gasto, siempre que las transferencias sean

fortalecidas como un instrumento de política con el doble propósito de (i) atender necesidades de equidad como de (ii) mejorar gestión administrativa y fiscal a nivel local.

- La verdadera descentralización ocurre cuando el ingreso tributario seccional crece como proporción del ingreso tributario total del país como un todo. Aunque parece que los ingresos tributarios propios del nivel municipal han venido creciendo ligeramente en los últimos años, podrían hacerlo en mayor medida. Todas las externalidades que se buscan con la descentralización son más alcanzables y sostenibles con un gasto local financiado más con ingresos tributarios propios que con transferencias de la Nación. Esto es particularmente válido por el desarrollo institucional municipal. Por ello, las transferencias deben ser tanto para igualar condiciones iniciales como para premiar el desarrollo de mejores gestiones locales.
- La visión global que emerge es una de oportunidad de reforma fiscal y de reestructuración institucional. Si bien hay un problema fiscal muy serio este no puede separarse del problema institucional y político subyacente. Afortunadamente ya hay en el Ecuador, de tiempo atrás, un proceso en marcha hacia la reforma del Estado⁵³ y hacia la modernización del marco de interacción entre los mercados públicos y privados.

Dentro de este contexto surgen tres recomendaciones sobre estudios de carácter empírico y operacional que podrían dar las bases para un diseño distinto tanto de las transferencias como del gasto nacional que aún se hace desde ese nivel.

- Una investigación sobre la importancia de los recursos propios a nivel municipal (su origen y su destino). Lo relevante aquí es derivar del uso de los recursos propios la verdadera demanda local por bienes públicos locales.⁵⁴
- Una investigación sobre la mejor forma de abordar la problemática de la descentralización de la educación primaria o básica. En este frente parece que el Ecuador no ha avanzado tanto como lo ha hecho en otros frentes. Sin embargo, el Ejecutivo está preparando una ley al respecto.
- Una investigación sobre la capacidad de evaluación institucional del sector público nacional y seccional. Sin un mínimo de capacidad de evaluación es muy difícil vincular incentivos con resultados y toda la búsqueda de una mejor calidad del gasto público se convierte en un deseo o en un objetivo abstracto.⁵⁵

⁵³ En 1993 fue expedida la Ley que creó el CONAM, entidad que ha venido trabajando a nivel técnico en todo el proceso de reforma institucional del sector público del Ecuador.

⁵⁴ Para la aplicación de este tipo de estudios al caso de Colombia, ver Wiesner Eduardo (1998), "Los Recursos Propios Territoriales y la Gestión Educativa en Colombia". Trabajo para el BID y para el Ministerio de Educación de Colombia.

⁵⁵ Sobre este tema, ver Wiesner Eduardo (1997), "Evaluation, Markets and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries". *Evaluation for the 21. Century*. Editado por Eleanor Chelimsky y William Shadish, SAGE Publications. Ver también la serie del Banco Mundial, ECD Working Paper Series, Keith Mackay (No. 6) y Pablo Guerrero (No. 5), 1999.

IV. EL MARCO DE POLITICA DE LA DESCENTRALIZACION

En el segundo Capítulo se señalaron las condiciones o requisitos de la descentralización y se subrayó la importancia de la consistencia entre objetivos, instrumentos y marco de política. En el presente Capítulo se hará el examen del marco de política de la descentralización en el Ecuador bajo la luz de los principios señalados atrás. En la actualidad tal marco de política está integrado por los siguientes elementos:

- La Ley Especial de Distribución del 15% del 20 de Marzo de 1997,
- La Ley de la Descentralización del 8 de Octubre de 1997 y su reglamentación,
- La Constitución vigente desde Agosto de 1998
- La Ley de reordenamiento en materia económica en el área tributaria y financiera y su reglamento.

Estos son los cuatro componentes más inmediatos del marco de la política de descentralización, pero hay otros conjuntos de normatividad que también tienen gran importancia en términos de descentralización hacia los mercados y hacia la competencia. Tal es el caso de la "Ley de Modernización del Estado, Privatización y Prestación de Servicios por parte del la Iniciativa Privada", de Diciembre de 1993 y sus reglamentos. En efecto, el Capítulo V de esta Ley esta dedicado a la descentralización y a la desconcentración y otros Capítulos tratan de las concesiones y de procedimientos específicos para las privatizaciones. Este componente del marco de la descentralización corresponde exactamente al concepto más amplio de la descentralización que es uno de los *leit motivs* de este Informe. En breve, este pilar de la descentralización es, sin duda, un avance de gran importancia cuya dirección debe ser mantenida.

Respecto a la Ley que crea el Impuesto a la Circulación de Capitales, ella también tiene implicaciones sobre el proceso de descentralización. Por dos razones. La primera, porque en su artículo 13, ese impuesto substituye al de la renta con lo cual afecta el nivel de tributación total del país. Y esto, como ya se vió en el Capítulo III, es el punto de partida para las transferencias. Segundo, porque el Artículo 18 de la Ley establece el refinanciamiento de deudas con lo cual, de hecho, se hacen unas transferencias que afectan la distribución de rentas del país como un todo. Esta distribución implica una modalidad muy especial de descentralización. Lo que habría que estudiar es cuales son los incentivos implícitos en tal refinanciación. Son incentivos para premiar la eficiencia? Son incentivos que conllevan problemas de "moral hazard"? En este Informe, por razones de brevedad y de sus TR's no se hará un examen de esta Ley ni de la Ley del CONAM. El énfasis recaerá en la Ley del 15% y en sus dos referencias obligadas, a saber, la Constitución de 1998 y la Ley de la Descentralización.

A. LA LEY ESPECIAL DE DISTRIBUCION DEL 15%

Habría tres elementos a destacar en esta Ley. Primero, su incremento automático año por año. Segundo, lo que ella señala en términos de descentralización de funciones. Tercero, la ausencia de incentivos significativos.

1. La automaticidad del incremento en la transferencia

No es fácil evaluar la automaticidad del incremento. De una parte, tal inflexibilidad no parece ser consistente con lo señalado en el Capítulo II respecto a la conveniencia de tener un esquema sencillo que se pueda ajustar a la multiplicidad de situaciones y de circunstancias tanto seccionales como nacionales. Dentro de estas últimas, hay consideraciones tan importantes como las de la estabilidad macroeconómica.⁵⁶ Pero, de otra parte, también existe el argumento a favor del "targeting" de transferencias pues quienes las reciben deben poder programar sus propias responsabilidades y esto envuelve períodos de varios años. Qué hacer entonces? Dónde trazar la línea que concilie ambas necesidades?

No hay una respuesta única o que resuelve del todo esta dicotomía. Tan sólo se puede recomendar el principio de que, al diseñar la política de descentralización, sus actores - el nivel nacional y el nivel seccional y el nivel político - deben acordar unas reglas acerca de que es lo que se busca. Si ese acuerdo es que se busca la eficiencia, la transparencia y la competencia entre los niveles de gobierno, seguramente habrá una mejor "solución". Pero, si en el fondo persiste la noción de un reparto de recursos sin mayor ganancia colectiva, entonces el marco de política tendrá deficiencias serias.

2. La descentralización de funciones y competencias

La Segunda Disposición Transitoria de la Ley es muy lacónica respecto a la redistribución de competencias. Tan sólo dice que "la descentralización de funciones, recursos humanos, materiales y financieros se realizara a partir de Enero de 1998, de acuerdo con la Ley de Descentralización." Respecto a esta redistribución de funciones y lo de competencias lo que llama la atención es que se haya fijado el objetivo del 15% para el año 2000 como si ya se hubiere evaluado que tal monto era el que financiaba el acervo de competencias a ser redistribuidas. Es decir, parecería que ya se habían hecho las cuantificaciones del caso tanto para financiar competencias trasladables como para otros fines. La experiencia del año 1998 parece indicar que aún falta mucho por hacer en este frente.

3. El papel de los incentivos

En el Capítulo II se subrayó la importancia de que una parte importante de las transferencias estuviese asignada a actuar como incentivo a un mejor desempeño fiscal seccional y a una mejor gestión pública local en general. Bajo este criterio de evaluación la Ley del 15% no sale bien librada. En efecto, no aparece mayor referencia al uso de incentivos para estos u otros propósitos.

Es interesante observar, por otra parte, que según el Artículo 1, de esta Ley los recursos se tienen que destinar a cubrir "proyectos de inversión" seccionales "sin perjuicio de otros recursos que se asignen a través del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, y los que le

⁵⁶ Sobre este punto Artana y Lopez Murphy (1997), señalan que sólo Chile articula adecuadamente la descentralización fiscal con su política macroeconómica. Ver su "Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: Una Perspectiva Latinoamericana", *Descentralización Fiscal en América Latina*, CEPAL-GTZ, pág. 32.

corresponden de conformidad con otras leyes". Parecería que hay dos propósitos centrales en este texto. Primero, dar prioridad a los gastos de inversión. Segundo, establecer que las transferencias del 15% son "netas", o adicionales a las de otras fuentes del gobierno central. Ambos propósitos tienen que ver con la "calidad del gasto" que, como ya se vio atrás, constituye uno de los objetivos centrales de la descentralización.

Sobre el primer punto se podrá observar que su propósito es loable. Sin embargo, la experiencia en otros países (Colombia, por ejemplo) es que esta normatividad termina siendo desbordada por la "necesidad" de financiar gastos de financiamiento. En algunos casos, a nivel seccional, el financiamiento que llega se convierte en un recurso fácil que permite asignaciones de gasto evaluadas con poco rigor. Muchos de estos son de funcionamiento que es lo más fácil de gastar. Así, ellos van creciendo y se llega a un punto en que se argumenta la conveniencia de revisar la definición de que es inversión o de que es financiamiento. Así se debilita la restricción inicial. La calidad del gasto termina por ser afectada adversamente.

Respecto al segundo punto, el de que la transferencia del 15% es adicional y neta a otras transferencias, es importante tener presente que su desarrollo afecta el resultado fiscal del sector público como un todo. Si las transferencias financian nuevos gastos - sin estar compensados por traslados de competencias - o tampoco substituyen otros recursos transferidos a través de otros fondos - el resultado fiscal neto muy probablemente será elevar el déficit fiscal.

Es interesante observar que en el proyecto de reglamentación de esta Ley que tuvo para su firma el presidente Alarcón, se especifica que "en ningún caso, el Fondo de Descentralización creado por la Ley del 15% se destinará a financiar la transferencia de competencias, autoridad o funciones del Gobierno Central a las organizaciones del Régimen Seccional Autónomo, ni se entenderá que los recursos que lo integran forman parte de las transferencias especiales de recursos financieros, humanos.... con los que el Estado debe aportar el cumplimiento de la descentralización." Afortunadamente esta restricción no terminó siendo incluida en el Reglamento de Aplicación de Ley Especial de Distribución del 15%. En el Reglamento expedido el 27 de Octubre de 1997 (Registro Oficial 183) se dice que:

"solo en casos excepcionales se destinarán recursos provenientes del Fondo de Descentralización, creado en la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, a financiar la transferencia de competencias, autoridad y funciones del Gobierno Central a los Organismos del Régimen Seccional Autónomo y siempre que se trate de gastos de capital."

Es decir, se acepta en el Reglamento que una parte de la transferencia podrá financiar competencias devueltas al nivel seccional. Aunque esto es un importante avance el Reglamento no dice mucho sobre la utilización de incentivos.

B. LA LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y PARTICIPATION SOCIAL (Octubre 8, 1997, No. 169)

Esta es la Ley que se expidió en respuesta al mandato de la Ley del 15% de Marzo 20 de 1997. Respecto a su contenido y alcance habría tres aspectos a destacar dado el marco de evaluación que se sigue en este Informe.

- El papel de los incentivos para premiar mejor gestión y mayor desempeño fiscal.
- La participación de la comunidad.
- La inversión de recursos seccionales en el mercado de capitales.

Respecto al punto de los incentivos corresponde señalar que, al igual que la Ley del 15%, su referencia es marginal e indirecta. El Ordinal (b) del Artículo 4 señala que una de las finalidades de la descentralización es "incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente".

Sin duda esta norma esta bien orientada y sus autores tienen claro el papel central que para estos efectos tienen los incentivos. El problema radica en que hace falta mucha mayor especificidad al respecto. Cómo se convierte este marco en acciones específicas? Más allá del rol que deberían tener los incentivos, como es que estos se expresan, se miden y se pagan? La respuesta a estos interrogantes ya fueron presentadas en el Capítulo II, donde se señaló que la condición *sine qua non* de la descentralización es premiar una mejor gestión y desempeño fiscal local. Es a través de esta evaluación del desempeño fiscal que hay que premiar la mejor gestión seccional. De otra manera como saber que para los actores económicos o políticos locales les es atractivo el lograr esa mejor gestión?

Se llega así al segundo punto, es decir, al de la participación en la gestión pública. De nuevo, la pregunta no es si la participación ciudadana es deseable (el principio de la normatividad) sino el "como" articularla efectivamente (el enfoque positivo a que se hacía referencia en el marco conceptual del primer Capítulo). La respuesta se encuentra en la participación fiscal y en la participación política. Estos son los dos mercados que hay que buscar combinar más estrechamente. El vínculo entre ellos es la tributación municipal.

De otra manera, cómo medir o cómo tener una idea menos abstracta de la participación ciudadana? Este punto es de una enorme importancia en el éxito de un proceso de descentralización. Esta íntimamente vinculado con el fortalecimiento institucional a nivel seccional. Su análisis será desarrollado en el Capítulo VI.

El tercer punto de gran significado en todo proceso de descentralización y que tiende a ser subestimado es el relacionado con las inversiones de recursos financieros locales en el mercado de capitales. Este es un tema que merece un examen detallado y por aparte. Hace referencia a la autonomía del sector seccional para endeudarse o prestar recursos por su costo y riesgo. La

pregunta de fondo, como lo señalan los expertos,⁵⁷ es "de quien es el riesgo y que tan descentralizado terminará por ser ese riesgo?" Sin entrar a examinar este tema en detalle la observación que corresponde hacer es que se preste especial atención a todo lo relacionado con el régimen de responsabilidades en materia de acceso del nivel seccional al mercado de capitales.⁵⁸

C. LA CONSTITUCION DE AGOSTO DE 1998

Aunque habría varios puntos que relacionan el marco constitucional, de una parte, con la política de la descentralización, de otra, el centro del análisis debe recaer en la aparente falta de consistencia o de complementaridad entre las reglas del juego que hoy gobiernan el proceso de descentralización. En esencia hay tres fuentes de normatividad:

- La Ley Especial del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, del 20 de Marzo de 1997, y su Reglamento de Aplicación, del 29 de Octubre de 1997.
- La Ley Especial de la Descentralización del Estado y de la Participación Social, del 8 de Octubre de 1997.
- El título XI de la Organización Territorial y Descentralización de la Constitución Política de la República del Ecuador, del 10 de Agosto de 1998.

Entre ellos, hay márgenes para diferentes interpretaciones y diferentes procedimientos operaciones. Veamos tres ejemplos.

1. La base de cálculo del 15%

La Ley del 15% establece que la base de cálculo es el "Presupuesto del Gobierno Central", excepto los ingresos provenientes de créditos interno y externo, mientras que el Artículo 232 de la Constitución se refiere "a los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central". La diferencia puede ser significativa.

2. La consolidación de las transferencias

El Numeral 2 del Artículo 232 de la Constitución parece ser ambigua en cuanto a que es lo que se incluye como parte de la transferencia del 15%. Se dice que los recursos para el funcionamiento de los ingresos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por "las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones ... no podrán ser inferiores al 15%" Cómo interpretar esto? Una lectura podría incluir dentro del 15% otras

⁵⁷ Sobre este tema, ver los "Proceedings" y papers de la Primera Conferencia del Banco Mundial sobre el Desarrollo de los Mercados de Capitales a Nivel Subnacional, Santander, España, 26-29 de Octubre de 1998.

⁵⁸ Sobre el tema del acceso privado al financiamiento de largo plazo, ver Jaramillo Fidel y Schiantarelli Fabio (1997), "Access to Long Term Debt and Effects on Firms Performance: Lesson from Ecuador", Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 1725.

transferencias que ya les están llegando al gobierno seccional. Otra lectura podría dejar libre la transferencia del 15%, siendo ella adicional y neta de las otras transferencias. De nuevo aquí el problema de fondo va más allá del lenguaje y hace referencia a la secuencia del proceso de precisar que competencias se deben transferir y cuantos recursos deben acompañarlas, si esta secuencia entre recursos y competencias no se hace correctamente se corre el riesgo de aumentar el déficit fiscal del gobierno central.

3. La proliferación de Fondos y de Normas

El marco general de la descentralización revela varios fondos y una gran variedad de leyes especiales. Esta plétora de normas es la expresión de la discrecionalidad legal que poco contribuye a la verdadera descentralización.⁵⁹

Resumiendo los puntos centrales sobre el marco de la política de la descentralización se podría decir que este tiene en este momento las siguientes características:

- Hay un problema respecto a su cohesión conceptual y a lo que expresa en términos de acuerdo político sobre los aspectos fundamentales de las reglas del juego. Como se ha visto, sus principales componentes no están del todo orientados bajo un criterio que les unifique e integre, como lo sería el tener claro que lo que se busca es un resultado fiscal neutro e inclusive positivo. Como sería también el que habrá unas transferencias de carácter equitativo o para igualar condiciones iniciales. Y como sería el haber establecido que un porcentaje importante - un 20% o un 30% - de la transferencia del 15% se destine a actuar como incentivo. Como lo recomienda Araujo María del Carmen (1996), los incentivos deben ser explícitos para tener su mayor efecto.⁶⁰
- No es claro que va a prevalecer hacia el futuro. Si el enfoque de la Constitución o el de la Ley Especial del 15% y de la Ley de la Descentralización. Todo esto sugiere que el marco de política de la descentralización esta bajo incertidumbre política. Ya existen, por ejemplo, proyectos de reforma constitucional así como proyectos de cambio a las leyes básicas.⁶¹ De otra parte, el papel del Ministerio de Finanzas en la evaluación de los planes seccionales esto aún en proceso de definirse. En fin, la tarea está aún en proceso.
- Todo esto no es un problema sino una oportunidad para buscar un consenso político global que le dé al marco de política un entorno propicio y que permita fortalecer la descentralización aún dentro del proceso de ajuste fiscal que vendrá durante 1999 y en el año 2000.

⁵⁹Sobre el contexto jurídico, ver Araujo María del Carmen (1996), "Descentralización Fiscal: El Caso del Ecuador", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL - GTZ.

⁶⁰Araujo María del Carmen (1996), *Op.Cit*, página 56.

⁶¹ Al respecto existen varias iniciativas en el seno de la Comisión de Descentralización del Congreso.

V. EL IMPACTO FISCAL Y FINANCIERO DE LA TRANSFERENCIA DEL 15%

A. EL MARCO MACROECONOMICO DE LA DESCENTRALIZACION

A comienzos de 1999 el Ecuador enfrenta una aguda crisis fiscal y cambiaria que se resume en la dificultad que tuvo el gobierno para presentar al Congreso un presupuesto debidamente financiado. La intensidad de la crisis difícilmente puede ser exagerada. Basta apreciar las siguientes características del entorno macroeconómico:

- El déficit fiscal del sector público durante 1998 llegó a un 6.2% del PIB. Por su parte el déficit fiscal del nivel central fue de 4.9% del PIB.
- El solo servicio de la deuda interna y externa absorbe el 41% del total de los ingresos presupuestales.
- La inflación durante 1998 llegó al 45%, la más alta del América Latina.
- El crecimiento del PIB durante 1998 fue de alrededor del 1.5%.
- Las tasas reales de interés a comienzos de año fueron cercanas al 100%.
- El financiamiento para atender problemas de liquidez y de solvencia de la banca comercial llegó a más de US\$600 millones de dólares en 1998 o un 3,0% del PIB.
- Los recaudos tributarios por concepto del impuesto a la renta en 1998 fueron de apenas US\$369 millones, es decir, menos del 2% del PIB.
- El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue del 7% del PIB en 1998.

Dentro de este entorno macroeconómico, el desarrollo de la descentralización constituye un enorme desafío económico, institucional y político si se quiere evitar que ella empeore el resultado fiscal o sea colocada en un limbo "mientras se corrigen los grandes desequilibrios existentes." Ambas evoluciones deben y pueden ser evitadas.⁶² Es decir, no agravar la crisis fiscal con una descentralización que incremente el gasto más allá del financiamiento no inflacionario, de una parte, y no atrasar el proceso de descentralización, de otra.

Aunque siempre será más fácil aumentar las transferencias cuando no se tiene un creciente déficit fiscal, debe tenerse presente que el fin último de la descentralización es el lograr un Estado y un sector público más eficiente en su conjunto. Y para ello, aún dentro de una severa corrección fiscal, como la que seguramente tendrá que hacerse en el Ecuador, es perfectamente posible mantener una dinámica de descentralización de recursos y competencias en busca de

⁶² Para un análisis de la dirección de causalidad entre el equilibrio macroeconómico y los efectos de la descentralización, ver Aghon Gabriel (1996), "Descentralización Fiscal en América Latina; Un Análisis Comparativo", en *Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos*, CEPAL -GTZ, página 42.

una mayor eficiencia. Esto es así pues un proceso de descentralización debidamente articulado debe tener un impacto fiscal neutral o igual a cero. El balance fiscal global no cambia. Lo que cambia es el nivel de gobierno que recauda, gasta, toma las decisiones, gerencia el proceso y evalúa los resultados. Por todo esto es que gran parte de los expertos en el tema de la descentralización subrayan que ella es más un desafío institucional y político que fiscal.

No obstante estas consideraciones sería ingenuo subestimar las restricciones de economía política y suponer que será fácil hacer la corrección fiscal y mantener la dimensión de la descentralización y hacerlo simultáneamente. Este enorme desafío envuelve una dimensión fiscal y otra institucional. Pero estas son, como se dijo atrás, interdependientes.

B. EL IMPACTO FISCAL Y FINANCIERO DE LA LEY DEL 15%

El impacto fiscal y financiero de la aplicación de la transferencia del 15% tiene una doble e interdependiente dimensión. De una parte, un impacto cuantitativo y directo sobre el resultado fiscal, suponiendo un *ceteris paribus* en todo el frente fiscal y financiero del gobierno central. De otra, un impacto cualitativo sobre (i) la calidad del gasto público y (ii) sobre la capacidad de la política macroeconómica para actuar anticíclicamente⁶³ cuando tenga que introducir ajustes a la economía como un todo.⁶⁴

1. Impacto Fiscal Cuantitativo

El Cuadro No.18 señala la evolución de la transferencia tal como ello surge de su aplicación. Se aprecia la automaticidad del proceso así como su ritmo de cambio. Entre 1997 y 1998 el porcentaje más que se duplica pasando del 3% al 7%, luego la tasa de aumento se modera para 1999 y 2000. En cuanto a los montos para el primer año de vigencia la suma es de US\$94 millones para 1997 y US\$162 millones para 1998. La importancia relativa de esta transferencia con respecto al PIB es de 0.5% para 1997 y 0.8% para 1998. Para 1999 se estima en el presupuesto de la Nación que su rendimiento será del US\$268 millones o un 1.63% del PIB sin duda un monto de gran importancia. Como para 1999 se proyecta una caída del PIB en dólares, así como un incremento del porcentaje pasa del 7% al 11% su importancia relativa como porcentaje del PIB se duplica.

El impacto fiscal cuantitativo se aprecia también al comparar el monto de la transferencia con (i) los ingresos tributarios del gobierno central, (ii) los ingresos tributarios del nivel seccional, y (iii) el monto de las otras transferencias recibidas por el nivel seccional. Estas relaciones se muestran en los Cuadros 19, 20 y 21.

⁶³ Como se ha dicho atrás, una de las condiciones que debe cumplir el marco de política de la descentralización es la de ser consistente con un adecuado manejo macroeconómico. Esto quiere decir, entre otras cosas, que el régimen de transferencias no sea tan rígido que limite la capacidad de la política macroeconómica para actuar anticíclicamente. Esto es, gastar menos cuando se está tratando de controlar una aceleración de la inflación o gastar más cuando los agregados monetarios lo permitan.

⁶⁴ Para un análisis que considera la descentralización fiscal como un apoyo al mejor manejo macroeconómico, ver Shah Anwar (1998), "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance", Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 2005.

Cuadro No. 18
ECUADOR: IMPORTANCIA RELATIVA DE LA TRANSFERENCIA ESPECIAL DEL 15%
(en US\$ millones corrientes)

Concepto		1997	1998	1999 (1)
A	Porcentaje sobre Presupuesto del Gobierno Central	3	7	11
B	Monto Transferencia 15%	94	162	268
C	Incremento Neto por Año	94	68	200
D	PIB, en US\$ millones	19.760	19.622	16.399
E	Transferencia B _____ PIB D	0,5 %	0,8 %	1,63%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

(1) Proyección Presupuestal.

En el Cuadro No. 19 se observa que la transferencia del 15% como porcentaje de los ingresos tributarios llega a un 5,13% en 1997 y a un 7,8% en 1998. Sin duda estos son montos significativos. En 1998, esta transferencia alcanzó a representar un 43,9% de lo recaudado por concepto del impuesto a la renta. Una transferencia que pesa casi la mitad de lo que produce el impuesto de renta no deja de ser importante.

Cuadro No. 19
ECUADOR: RELACIONES ENTRE LA TRANSFERENCIA DEL 15% Y LAS
FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL
(en millones de US\$)

Concepto		1997	1998	1999
A	Monto Total del Presupuesto	4.611	4.537	4.026
B	Ingresos Corrientes del Gobierno Central	3.3819	3.349	2.689
C	Ingresos Tributarios del Gobierno Central	1.831	2.066	1.616
D	Impuesto a la Renta	399	369	0
E	Monto Transferencia del 15 %	94	162	266
F	Transferencia 15% _____ Ingresos Tributarios	5,13%	7,84%	16,46%
G	Transferencia 15% _____ Impuesto Renta	23,5%	43,9 %	-

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Cuadro No. 20
ECUADOR: IMPORTANCIA RELATIVA DE LA TRANSFERENCIA
DEL 15% EN LAS FINANZAS SECCIONALES
(en millones de US\$)

Concepto		1997	1998
A	Ingresos tributarios propios del Nivel Seccional	79.0	78.6
B	Transferencias del 15 %	94.0	162.0
C	Otras Transferencias Recibidas a través de otros Fondos (1)	173	274
D	Transferencia 15% B _____ Ingresos Tributarios Seccionales A	119,0%	206,1%
E	Transferencias 15% B _____ Otras transferencias al nivel seccional D	54,3%	59,1%

Fuente: Banco Central del Ecuador.

El impacto fiscal de la transferencia del 15% sobre el nivel seccional se aprecia claramente en el Cuadro No. 20, donde se encuentra que la transferencia es más del doble de los ingresos tributarios del nivel seccional en 1997 y 1998.

De otra parte, como proporción de "las otras transferencias", sólo la transferencia del 15% llega a representar un 54,3% en 1997 y un 59,1% en 1998.

En lo que a impacto cuantitativo se refiere (Cuadro No. 21) la transferencia del 15% equivale a un 33,6% del déficit fiscal del gobierno central en 1997 y a un 16,6% en 1998. Si la comparación se hace no con el déficit del gobierno central sino con el déficit del sector público que es mayor que el primero desde 1996 (ver Cuadro No. 22) la importancia relativa de la transferencia del 15% se reducirá proporcionalmente. De todas maneras, sin embargo, poco importa desde que ángulo analítico se mire la transferencia del 15% ella tiene una enorme importancia cuantitativa.⁶⁵

Cuadro No. 21
ECUADOR: IMPORTANCIA RELATIVA DE LA TRANSFERENCIA DEL
15% CON RESPECTO A LAS FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL
(en millones US\$)

Concepto		1997	1998
A	PIB	19.760	19.662
B	Monto Déficit Fiscal en millones de US\$	288	974
C	Déficit Fiscal del nivel central como % PIB	1,48%	4,9%
D	Transferencia del 15% US\$ millones	94.0	162.0
E	Transferencias 15% D	32,6 %	16,6 %
	Monto del Déficit Fiscal B		

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Cuadro No. 22
ECUADOR: DEFICIT FISCAL DEL NIVEL CENTRAL Y DEL SECTOR PUBLICO
(en US\$ y en porcentaje PIB)

	Concepto	1996	1997	1998	1999 Proyección
A	Déficit del nivel central (1) (millones de US\$)	344	288	974	N.D
B	Déficit del nivel central en porcentaje del PIB	1,8	1,48	4,9	3,5
C	Déficit del sector público (2) (en millones de US\$)	596	504	1.130	632
D	Déficit del sector público en porcentaje del PIB	3,1	-2,6	6,2	4,2

Fuente: (1) Ministerio de Finanzas.

(2) Banco del Estado.

Una última e interesante comparación se puede hacer entre el monto de la transferencia del 15% con lo que se tiene como rendimiento del nuevo impuesto a las Transacciones de Capital.

⁶⁵ En este Informe no se examina la problemática relacionada con la medición del déficit fiscal que nunca es una tarea fácil, pues no es un ejercicio puramente cuantitativo exento de consideraciones de política. Sobre este tema, ver Blejer Mario y Cheasty Adrienne (1993), *How to Measure The Fiscal Deficit*, I.M.F. Washington D.C.

Año	Transferencia 15 % (millones de US\$)	Impuesto a las Transacciones
1999	266	353

Se puede apreciar que la transferencia llega a representar un 75% del rendimiento esperado para 1999 del nuevo impuesto.

2. Impacto Financiero sobre las tasas de interés

El impacto financiero de la transferencia del 15% se expresara a través de los cambios en las tasas de interés en la medida en que el mercado perciba que el déficit fiscal y la inflación tenderán a aumentar al incrementarse las transferencias. Si el sector público termina tomando recursos del mercado de capitales, el impacto financiero conducirá a un "crowding-out" del sector privado con la consiguiente reducción en la calidad del gasto en su conjunto. Por lo general, el "crowding-out" del sector privado conduce a menores tasas de inversión. De esta manera el impacto financiero conducirá a menores tasas de inversión y de crecimiento.

3. El Impacto de la Transferencia del 15% sobre el tamaño del Déficit Fiscal

Una transferencia que equivale a un 1.63% del PIB y que duplica los ingresos tributarios propios del nivel seccional tiene, sin duda, un impacto fiscal cuantitativo significativo. La pregunta que ahora surge es si esta transferencia aumenta o disminuye el déficit fiscal. Para responder a esta pregunta hay dos escenarios. El de "estática comparada" y el del "counter factual". Bajo el primero, se compara el nuevo equilibrio o saldo fiscal con el anterior una vez que se paga la transferencia sin hacer referencia al proceso o mecanismo transmisor de una posición de equilibrio a la otra.⁶⁶ Bajo el escenario del "counter factual"⁶⁷ el análisis se hace comparando el nuevo saldo fiscal con lo que habría podido ocurrir sin la adopción de la Ley del 15% y sin su ejecución. Es decir, "qué evolución fiscal habría ocurrido si no se adopta la Ley del 15%?" De esta manera la comparación obliga a concebir un "modelo"⁶⁸ de desarrollo alternativo y, en principio, altamente probable.

Bajo el escenario de "estática comparada", el resultado fiscal directo y de corto plazo de dar cumplimiento a la transferencia del 15% es el de aumentar el déficit por un monto igual al de la transferencia neta adicional cada año. "Si todo lo demás queda igual", el aumento de la transferencia por un monto de US\$162 millones en 1998 habrá incrementado el déficit fiscal en

⁶⁶ El análisis de "estática comparada" es similar al que se hace bajo la premisa del *ceteris paribus* bajo la cual se supone que cuando una variable cambia su efecto ocurre sin que cambien las otras variables envueltas. En un sentido riguroso esto no es posible. Pero para el efecto de aproximación a un resultado esta metodología es aceptable.

⁶⁷ Sobre la teoría del "counter factual", ver McClosky Donald (1987), "Counterfactuals", *The World of Economics*, editado por Eatwell, Milgate and Newman, W.W. Norton.

⁶⁸ Según John Elster (1998), *Logic and Society: Contradiction and Possible Worlds*, el análisis del "counter factual" envuelve una difícil paradoja ya que si el modelo alternativo (el counter factual) sí fuese altamente pronosticable "hacia atrás", entonces ese desarrollo habría tenido que ocurrir.

US\$68 millones con respecto a 1997. Para 1999 lo habrá incrementado en US\$200 millones con respecto a 1998.

Bajo el escenario del "counter factual" es necesario suponer qué otras cosas habrían podido ocurrir sin la transferencia del 15% y comparar esa evolución con el resultado real del incremento del déficit en US\$68 millones para el caso de 1998. Para efectos de mantener el análisis concentrado en el tema de la descentralización habría tres probables escenarios "counter factual".

- El gobierno central se ve obligado a aumentar "otras" transferencias. En este caso, el déficit fiscal habría aumentado por el mismo monto del incremento de esas "otras transferencias."
- El gobierno central logra no incrementar otras transferencias. Bajo este escenario, el déficit de 1998 habría sido menor por un monto igual al adscribible a la transferencia del 15%.
- El gobierno central incrementa la transferencia del 15% pero traspasa competencias por el mismo monto. En este caso el déficit fiscal habría quedado igual.

En la práctica y como lo sugiere el análisis, una vez levantadas las restricciones metodológicas del *ceteris paribus* lo que ocurre es una combinación de efectos que determinan un resultado mixto. Desde la perspectiva fiscal cuantitativa, lo más probable que va a estar ocurriendo es que el déficit va a ser más alto de lo que habría sido sin la Ley del 15% pero menos alto que su impacto directo total pues el gobierno nacional tratará de "compensar" los efectos de esta transferencia con (i) rápido traslado de competencias y (ii) utilización de algunos de los recursos de la transferencia para cubrir ciertos gastos como deudas del nivel seccional con otros niveles o entidades del gobierno.

Otra opción operacional que le queda al gobierno central es pagar parte de la transferencia con bonos cuya utilización podría "sanear" ciertos flujos o cruces de pasivos y activos entre distintos niveles de gobierno. En breve, el *ceteris paribus* estricto no-a va a operar. El Ejecutivo, quien es el nivel responsable por el déficit fiscal y por su financiamiento, tratará de "mitigar", el impacto cuantitativo directo de la transferencia del 15%.

4. El Impacto Cualitativo de la Transferencia del 15%

La evolución del impacto cualitativo de la transferencia del 15% es un ejercicio más complejo que la estimación del impacto cuantitativo. Comprende, en esencia, un análisis de los efectos de esta modalidad de gasto sobre la calidad de ese gasto según lo haga un nivel de gobierno u otro. Otra dimensión cualitativa es la restricción⁶⁹ de flexibilidad al manejo macroeconómico que resulta de compromisos rígidos de transferencias del nivel central al nivel nacional.

⁶⁹ Esta restricción se deriva, sin embargo, del tamaño relativo de la transferencia dentro del total bajo jurisdicción central. En realidad, la restricción viene más de la rigidez de la norma y de la condicionalidad de la transferencia que de otros factores.

Respecto a la calidad del gasto, hay un cuerpo de teoría económica y de evidencia empírica que sugiere que el "escogimiento público local" tiende a ser más eficiente que el "escogimiento público nacional". Si bien ambos son escogimientos públicos, el primero, por estar más cerca del ciudadano - que como se dijo atrás es preferible que sea un ciudadano que paga un mínimo de impuestos según su capacidad fiscal - tenderá a ser más eficiente. Tal parece ser el caso de la educación primaria, la salud preventiva, el medio ambiente, la recreación y la seguridad.⁷⁰ Dentro de este contexto, en principio, la calidad del gasto debería aumentar con el desarrollo de la transferencia del 15%. Sin embargo, siguiendo el "principio de las restricciones" como estrategia para construir el marco de política, que es el que guía este Informe, habrá que prestar especial atención a cuatro realidades institucionales y de economía política positiva.⁷¹

- Las restricciones del lado de la oferta nacional y local
- El riesgo de la "centralización local o seccional"
- La debilidad institucional local
- La ambigüedad del gobierno central para efectivamente descentralizar recursos, poder, decisiones y riesgos.

Estas son cuatro restricciones que condicionan el efecto cualitativo positivo de fortalecer la descentralización mediante un aumento de las transferencias como lo contempla la Ley del 15%.

Por lo general, la oferta de los insumos de los bienes públicos cuyo mercado local es, en principio, más eficiente que el nacional ha sido capturada⁷² por monopolios o "rent-seekers" que busquen mantener sus ventajas aún dentro de un esquema de descentralización. Si las transferencias no generan más elasticidad y en competencia, del lado de la oferta, es muy dudoso que haya ganancias significativas en la eficiencia del gasto sectorial.⁷³

⁷⁰ El caso de la mayor eficiencia y equidad en el gasto en educación y salud a nivel local es todo un tema aparte y con entidad propia que tendría que ser investigado en profundidad en otro estudio.

⁷¹ La economía política positiva tiene como propósito establecer "principios frente a los cuales determinadas experiencias son comparadas entre sí para entender que ocurre y no para juzgar que ocurre". En esencia, se busca determinar el comportamiento real de las personas y de las instituciones, dentro de determinadas circunstancias, para así anticipar resultados y diseñar estrategias que faciliten el logro de unos objetivos dados. Uno de los principios de "economía política positiva" sugiere que la sola racionalidad técnica de una política no garantiza el que ella vaya a ser adoptada. Tampoco ocurre automáticamente que la "lógica colectiva" (Olson, 1969) haga prevalecer el bienestar de la sociedad sobre los intereses de los "rent-seekers" o de grupos de poder organizados.

⁷² El término "captura" es el utilizado en la literatura relacionada con la regulación y los "rent-seekers". "Captura" corresponde a los beneficios que extraen - sin la acción del mercado - quienes se organizan alrededor de una intervención estatal y logran privilegios especiales. Al respecto véase Priest, George L. (1993), "The Origins of Utility Regulation and the Theories of the Regulation Debate", *The Journal of Law and Economics*, April, 1993, vol. XXXVI (I) (PT2).

⁷³ Para un análisis del efecto de los monopolios de oferta en los mercados de bienes públicos locales, ver Wiesner Eduardo (1995) *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación y ANIF.

Tampoco se debe dar por sentada la mayor competencia política local. Si no se introducen condiciones e incentivos para que este mercado sea más eficiente, se corre el riesgo de centralizar a nivel municipal lo que estaba centralizado a nivel nacional. La experiencia de algunos países en esta materia así lo confirma.

Gran parte de los Municipios del Ecuador tienen una débil capacidad institucional para gerenciar adecuadamente recursos y/o transferencias que vengan sin mayor condicionalidad. Como dice Moisés Naim (1995)

"La devolución de poder es un proceso complejo, pero en América Latina se intenta hacer por medio de gráficos y decretos. Esto enfrenta serios problemas pues tales reformas olvidan la enorme tarea de construir la capacidad de ejecución para que la descentralización sea un éxito."⁷⁴

Si bien hay claras ventajas colectivas en descentralizar recursos, competencias, poder, decisiones y riesgos, también es cierto que a nivel individual o de pequeños grupos políticos esa mayor transparencia en las reglas del juego les afecta adversamente. Por ello se ven resistencias indirectas a la descentralización real y no es fácil eliminar la discrecionalidad que se deriva de la centralización nacional y de la centralización local o del bicentralismo como lo advierten para el caso del Ecuador algunos observadores.

En resumen, no se puede concluir automáticamente que el mayor gasto local que se derive de la ejecución de la transferencia del 15% va a generar una mejoría cualitativa del gasto municipal o del gasto en general. Ello sólo ocurrirá si se cumplen las condiciones necesarias y se establecen los incentivos para que ese sea el resultado.

Respecto al efecto adverso sobre la capacidad de la autoridad macroeconómica para actuar anticíclicamente, la conclusión es más precisa.⁷⁵ Por lo general, los países pierden calidad en su manejo macroeconómico cuando el régimen de transferencias les impone inflexibilidades que terminan generando serios problemas. Según Artana y López Murphy (1997), "De los cuatro casos analizados - Colombia, Brasil, Argentina y Chile - sólo el último tiene un contexto institucional adecuado que combina la descentralización fiscal con un manejo prudente de la política macroeconómica"⁷⁶

⁷⁴ Naim Moises, (1995), "Latin America's Journey to the Market", Occasional Paper No. 62, International Center for Economic Growth.

⁷⁵ Supongamos un país donde el total del gasto público es igual al 30% del PIB y donde el nivel del gasto público nacional sólo se puede reducir - o aumentar - en un 10%. Si en ese país el gobierno central pasa de gastar un 80% a gastar un 40% -es decir, se descentraliza- estará reduciendo a la mitad, de un 2.4% a un 1.2%, su capacidad de influir en el PIB.

⁷⁶ Artana Daniel y López Murphy Ricardo (1997), "Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: Una Perspectiva Latinoamericana", *Descentralización Fiscal en América Latina*. CEPAL-GTZ.

VI. EL IMPACTO INSTITUCIONAL

Además del impacto fiscal y financiero examinado en el Capítulo V, la transferencia del 15% tiene un impacto institucional tanto a nivel del gobierno central como a nivel seccional y municipal. En este Capítulo, se hará la evaluación del impacto institucional no sin antes reiterar que el impacto de la transferencia comprende una combinación de efectos fiscales, institucionales y políticos. Es importante no olvidar que si el análisis separa estos efectos el "proceso" en la realidad es integral. Esta ya es, de por sí, una conclusión analítica que siempre debe ser tenida en cuenta. En resumen, no hay un efecto institucional o fiscal separado el uno del otro.

Es pertinente señalar también que los mercados son instituciones. El concepto de "mercado" quiere decir una modalidad institucional para asignar recursos, información, incentivos y rentas. El mercado como institución es un conjunto de reglas, una estructura de comportamientos que gobierna otras formas subordinadas de arreglos entre los agentes económicos y políticos. Dentro de este contexto, la transferencia del 15% afecta a los mercados - como instituciones - a través de cambios en las tasas de interés y en la distribución final entre el sector privado y público del ahorro de la economía.⁷⁷

Para el caso específico de la aplicación de la transferencia del 15% su principal impacto es poner a prueba la capacidad institucional del nivel seccional y municipal. En efecto, tal transferencia incrementara los recursos propios seccionales en más de US\$250 millones de dólares en 1999, lo cual significa más que duplicar sus ingresos tributarios propios. Más allá de la mayor capacidad de gasto que esto implica, en el fondo lo que importa es precisar la capacidad institucional local para asegurar una mejoría en la calidad del gasto y en su efectividad para generar mayor autonomía municipal a largo plazo.

Esta apreciación es obvia. La debilidad institucional local ha sido reconocida por todos los expertos en el tema de la descentralización. La pregunta que surge, y cuya respuesta no es tan obvia, es "como desarrollar la capacidad institucional?" La respuesta clásica es la de incrementar la asistencia técnica⁷⁸ y la de construir programas de educación, entrenamiento y cooperación entre los niveles de gobierno. Y esto esta bien. Sin duda hay un papel importante para la asistencia técnica y para lo que se llama desarrollo de la "capacidad institucional". Pero la experiencia empieza a mostrar que la asistencia técnica sola, sin un marco de incentivos que premien el desarrollo institucional endógeno y anclado en las mismas prioridades locales, termina siendo insuficiente. Que hacer entonces?

La respuesta a esta pregunta comienza por reconocer la interdependencia entre el proceso político de la participación ciudadana, de una parte, y el proceso fiscal de financiar el gasto público local, de otra. Estos son procesos integrales. Cuando se habla de participación, que se

⁷⁷ Sobre la importancia del papel de los mercados como instituciones, ver Douglas North (1992), "Transaction Costs, Institutions and Economic Performance". International Center for *Economic Growth* Ocasional Paper No. 30. Ver también Eggertsson Thrainn (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press.

⁷⁸ Ver, *Beyond Technical Assistance: "Local Government Capacity in Colombia"* del Banco Mundial (1995).

quiere decir si ella no conlleva el pago de un mínimo de impuestos locales? Cómo se revelan las verdaderas preferencias de los ciudadanos locales sin una expresión fiscal? En resumen, como lograr la vinculación ciudadana al desarrollo institucional propio?

Aunque no hay una respuesta única lo que si parece claro es que si el ciudadano municipal no aporta algo de su ingreso personal a la compra de "desarrollo institucional" estará poco interesado en que éste se logre efectivamente. Será un ciudadano "pasivo" sin una real motivación para vigilar la calidad del gasto local o del gasto nacional. Hay razones para pensar que la clave del fortalecimiento institucional a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo".⁷⁹ Un desarrollo institucional endógeno y sostenible.

Corresponde ahora volver a la llamada condición *sine qua non*, es decir el esfuerzo fiscal local consistente con la capacidad económica y fiscal local. Su importancia radica nosólo en proveer recursos adicionales, sino en una serie de externalidades de inmensa importancia sin cuyo aprovechamiento se reduce aún más las probabilidades de que la descentralización pueda convertir en realidad todo su enorme potencial. Gran parte de esas externalidades son las que se denominan condiciones de información, de gerencia, de "accountability" política y fiscal, de evaluación ex-post, en fin, de carácter institucional. El satisfacer estas condiciones es siempre difícil y el construir un programa para fortalecer la capacidad institucional local siempre es más complejo de lo que se cree. Frente a tan enorme desafío, el mayor esfuerzo fiscal local es el principal aliado. Sólo asistencia técnica no es suficiente.

Dicho de otra manera, como se podría esperar que las condiciones de información, de reglas, de contratos, de evaluación, de "accountability" hacia arriba (gobierno central o regional) y hacia abajo (gobierno municipal) se puedan satisfacer adecuadamente sin que en ese proceso participen todos los elementos que normalmente acompañan y surgen del pago de impuestos, de tarifas económicas y de la decisión política de hacerlo a nivel local?

En síntesis, el factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política."

La conclusión que emerge es que el impacto institucional de la transferencia va a depender de si ella logra actuar como un incentivo al desarrollo institucional municipal. Si no lo hace así, el impacto va a ser negativo tanto en lo fiscal como en lo institucional. Sin entrar en los detalles que están por fuera del alcance de este Informe, lo que correspondería hacer es diseñar mediciones de desempeño fiscal y de gestión local para que, donde estos indicadores confirmen mejorías, los respectivos Municipios reciban una transferencia adicional. El incentivo para ellos sería el acceso a más transferencias.

⁷⁹ Ese "orden espontáneo" resulta más de la "acción humana" que del "diseño humano." Ver Hayek, Friedrich (1968), "The Confusion of Language in Political Thought", *Economic Freedom*, Basil Blackwell, pág. 358.

VII. LOS INCENTIVOS, EL PDM II Y EL DESARROLLO MUNICIPAL

Casi todos los expertos en el tema de la descentralización coinciden en diagnosticar la débil capacidad institucional municipal como una de las más severas restricciones al proceso de la descentralización. Frente a esa exigente condición la respuesta que se dio en el Capítulo anterior es que ese desarrollo institucional depende del nivel de tributación propia que hagan los ciudadanos locales. Sin el pago de un mínimo de impuestos locales (acordé con la capacidad fiscal local) será casi imposible ganar todo aquello que configura el desarrollo institucional local, i.e., vigilancia gerencial, generación de información, evaluaciones, toma de riesgos propios, convergencia del mercado político con el mercado económico, etc. Dado todo esto, la pregunta que surge es como integrar estos elementos?Cuál es el hilo conductor o el algoritmo que organiza:

- el mayor esfuerzo fiscal local
- la participación política municipal, y
- el desarrollo institucional local propio

La respuesta la da el uso estratégico de incentivos. Pero, cómo convertir esto que parece tan abstracto en acciones concretas? Para el caso del Ecuador esto quiere decir articular las siguientes acciones:⁸⁰

- Introducir el principio analítico que las transferencias deben contener un elemento de incentivo importante para premiar la mejor gestión administrativa y el mejor desempeño fiscal acordé con la capacidad fiscal local.
- Desarrollar el préstamo del BID para el PDM II de tal manera que conlleve incentivos explícitos que premien a los deudores que mejor aprovechen los recursos del crédito en términos de su desempeño fiscal y/o de la gerencia de los recursos propios.
- Procurar la mayor descentralización hacia la competencia en suministro de bienes públicos locales como la educación básica, la salud y los servicios públicos municipales.

En todos estos tres frentes de acción hay una enorme utilización potencial de incentivos para inducir tanto eficiencia como equidad. Y estos dos están estrechamente vinculados a la competencia que exista en sus respectivos mercados públicos, privados o mixtos.⁸¹

⁸⁰ Esta sería la visión micro analítica del Plan de Acción que se detallara en el Capítulo IX.

⁸¹ Anwar Shah (1998), subraya con toda razón como es de importante que las transferencias promuevan la competencia y la elasticidad en el suministro de los insumos de bienes públicos locales como la educación primaria. Ver su "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lesson about Decentralization", Banco Mundial Policy Research Working Paper No. 2021, Washington D.C.

Respecto al contenido de incentivos en las transferencias se puede señalar que ellos harían parte integral de los otros dos elementos básicos, a saber: (i) el financiamiento de competencias y (ii) el financiamiento de gasto social para igualar "condiciones iniciales." Si bien estos últimos son de alto contenido redistributivo, los incentivos también lo son. Basta apreciar la inequidad que surgiría al distribuir recursos en forma global sin reconocer el mayor esfuerzo que hacen algunos Municipios. En realidad habría una gran inequidad si no se distingue entre quienes buscan su propia autosuficiencia y quienes no lo hacen. En breve, la ausencia de incentivos explícitos y transparentes dentro de las transferencias configura un incentivo tácito a la abulia fiscal y al desgreño administrativo. Si se pueden exportar impuestos porqué establecerlos como propios?

La evaluación hecha en 1996 del impacto del Programa de Fortalecimiento Municipal (PFM) y de su desarrollo a través del PDM I (el crédito del BID) subrayó que la gran necesidad de los Municipios del Ecuador, donde habita el 41% de la población (estratos 2 y 3), es el saneamiento básico.⁸² Ello muestra como, si bien las transferencias deben tener un contenido de incentivos también deben cumplir un propósito de equidad y de mejoría de "condiciones iniciales".⁸³ Esta doble necesidad es el desafío técnico e institucional que deben resolver tanto el Banco del Estado, BEDE, como el nuevo crédito PDM II del BID. Ello en el sentido que será necesario combinar los instrumentos financieros y legales⁸⁴ para asegurar condiciones que premien la eficiencia en el logro de objetivos de equidad.

Al nivel de la municipalización de la educación básica y de la salud parece existir amplio margen de acción para mayor descentralización y para la utilización de incentivos. La idea es generar elasticidad y competencia en la oferta de los insumos educativos para premiar la mejor gestión al interior de la escuela educativa. Si no hay incentivos que premien el logro de los resultados que busca la política social el mayor gasto nacional o seccional tendrá muy poco efecto sobre la calidad de este tipo de gasto. El tema a estudiar en detalle es el desarrollo de subsidios a la demanda y a la construcción de un sistema de evaluación de resultados en el sector de la educación básica. En breve, si se quiere en verdad transformar la economía ecuatoriana será necesario transformar la actual estructura institucional del sector educativo. Como dice IPES del BID, 1998-1999 "La organización del sector educativo es la clave".⁸⁵

⁸² Ver MULTIPLICA (1996), "Impacto del PFM y Recomendaciones para una Futura Política de Fortalecimiento Municipal", Quito, Ecuador

⁸³ Sobre la práctica de varios países para "igualar" desequilibrios verticales y horizontales entre capacidad fiscal y necesidad fiscal, ver Ma Jun (1997), "Intergovernmental Fiscal Transfers: Lessons for Developing Countries", Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 1822.

⁸⁴ Aquí está el tema de "property rights" y todo lo relacionado con la interacción de los mercados públicos y privados.

⁸⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *América Latina Frente a la Desigualdad*, Informe de Progreso Económico y Social de América Latina, 1998-1999, página 141.

LOS INCENTIVOS COMO PANACEA O COMO PARTE DEL PROCESO?

No obstante lo dicho atrás sobre la conveniencia de desarrollar incentivos como parte integral de la descentralización, no debe pensarse que ellos son una fácil panacea que lo resuelve todo. Ello no es así. Los incentivos son altamente deseables como parte central del proceso pero ellos solos, sin el apoyo que exige su desarrollo, son insuficientes. Su gran ventaja es su capacidad para manejar la diversidad de situaciones que existen entre - y dentro - de los distintos niveles de gobierno. Pero ellos también tienen condiciones y exigen mucho trabajo técnico, previo y posterior como lo es:

- la elaboración de escenarios de base
- la evaluación de resultados
- el seguimiento institucional a su evolución a lo largo del tiempo y
- su vínculo con la asignación de recursos.

Por último, lo más difícil de todo es mantener la consistencia en el enfoque macroeconómico global y en todos los instrumentos de política fiscal y financiera. Esto quiere decir, que el acceso a recursos públicos o a políticas de subsidios debe ir desapareciendo. Si no hay transparencia los incentivos no van a operar. El desafío es tanto político como institucional y fiscal.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. LA DESCENTRALIZACION COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Desde comienzos de este siglo la prosperidad del Ecuador ha estado ligada más a bonanzas externas que a su propia capacidad económica e institucional para lograr un desarrollo autosostenible. Los auges originados en el exterior y las subsiguientes crisis provenientes de cambios en esas condiciones y por políticas populistas han sido seguidas por ajustes severos con significativas pérdidas de bienestar y de estabilidad política. Todo parece indicar que esta no es una ruta de desarrollo que se quiera o deba replicar. La estrategia tiene que ser el buscar el desarrollo anclado en condiciones económicas e institucionales propias. Esa estrategia es la descentralización fiscal y política. Ella representa hoy en día un enorme desafío y una gran oportunidad para incorporar la experiencia del pasado a las políticas de desarrollo económico y social del futuro.

B. LA INTERDEPENDENCIA ENTRE LO FISCAL Y LO INSTITUCIONAL

En la actualidad el proceso de centralización se encuentra bajo la severa restricción de un déficit fiscal no sostenible, de una parte, y de presiones políticas para intensificar la descentralización y aumentar las transferencias al nivel seccional, de otra. En estas circunstancias se podría pensar que la máxima prioridad es la corrección macro-fiscal. En un sentido restringido y de corto plazo esta respuesta a la crisis no es incorrecta. Sin embargo, no es la aconsejable a largo plazo. La conclusión que emerge del estudio realizado y del análisis ofrecido en este Informe es que la descentralización debe ser mantenida como estrategia de reforma del sector público y como nueva estructura del Estado. La razón principal para esta conclusión es que a la actual crisis fiscal se llegó a través de un proceso de deterioro institucional. Las crisis fiscales rara vez surgen sin que haya habido un debilitamiento de la infraestructura institucional y política que es la que determina el resultado fiscal. Por esto, la solución fiscal tendrá que pasar por la reforma institucional que implica la descentralización.

C. EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS

Descentralizar recursos y decisiones es algo positivo y constituye parte central de cualquier proceso de descentralización. Pero está lejos de ser lo único que este Informe recomienda para el caso del Ecuador. Se podría hacer todo ello y, sin embargo, podría ser poco lo que se generase en términos de mejoras en la calidad del gasto. Para este propósito es indispensable tener un marco de política general donde la discrecionalidad en el reparto de recursos pierda importancia relativa frente a la asignación que se hace a través de incentivos. Y ocurre que hoy en día los incentivos juegan un papel muy limitado en la distribución de rentas en el Ecuador. Al menos los incentivos impersonales, aquellos que premian la eficiencia y van generando ganancias privadas y públicas sostenibles. No los incentivos que premian el reparto estático sino el valor social agregado dinámico. Con este argumento técnico y con base en la experiencia de muchos países la recomendación central del presente Informe es la de integrar a las transferencias un componente importante de incentivos.

D. DESARROLLO INSTITUCIONAL A NIVEL MUNICIPAL Y SECTORIAL

El desarrollo institucional propio a nivel municipal y sectorial va a depender, finalmente, de la capacidad del marco de política de introducir incentivos al mejor desempeño fiscal y administrativo a nivel municipal y sectorial. Son las externalidades del pago de más impuestos las que generan el desarrollo institucional propio y sostenible.

E. LA TRANSFERENCIA DEL 15%

En consistencia con lo dicho atrás, una parte importante de la transferencia del 15%, quizás un tercio⁸⁶ de ella, debería convertirse en un incentivo al mejor desempeño administrativo y fiscal del nivel seccional. El argumento técnico ya ha sido presentado. El argumento político es que la Nación o el gobierno central no estan recortando la transferencia sino estableciendo un sistema equitativo para distribuir una porción de la transferencia. Desde luego, esto no quiere decir que otra parte de la transferencia del 15% no vaya dirigida a "igualar condiciones iniciales" y otra a financiar el traspaso de competencias.⁸⁷

F. LA CONSISTENCIA DEL MARCO DE POLITICA

Como en muchos otros países que han adoptado la descentralización fiscal y política como estrategia de desarrollo, en el caso del Ecuador el marco de política ha terminado por no tener el mínimo de consistencia interna que sería aconsejable. Tal marco termina siendo el producto más de un proceso político de pugnas y de visiones de la descentralización que el resultado de un acuerdo previo sobre "fundamentals". Así, van surgiendo leyes, normas y prácticas que ponen a prueba la estabilidad macro-económica del país y, en particular, su estructura institucional. Nada de esto es grave. Lo sería sino se puede aprender de la experiencia e introducir correcciones al proceso. En el caso del Ecuador se ha llegado a esto punto. Es necesario ahora conciliar el marco constitucional, con la Ley del 15%, con la Ley de la Descentralización, con la Ley de Modernización del Estado (1993) y con la Ley de Reordenamiento en Materia Tributaria y Financiera de 1998.

G. EL DESARROLLO MUNICIPAL Y EL CREDITO DEL BID AL BEDE

Dentro del contexto conceptual subrayado en este Informe, i.e., la descentralización hacia la competencia y hacia los mercados, el crédito del BID al BEDE puede jugar un papel decisivo. Su rol sería el apoyar con recursos externos aquellos cambios estratégicos que requiere la descentralización para efectivamente propiciar la mayor autonomía municipal y para elevar la tributación del nivel seccional. Esta no será una tarea fácil pues habrá muchas presiones para simplemente co-optar los recursos del crédito para, por ejemplo, rescatar viejos pasivos o para canalizar asignaciones discrecionales con fines finalmente políticos. Afortunadamente tanto el BEDE como el BID tienen experiencia en estos temas y sobran cumplir sus tareas

⁸⁶ Estas son ordenes de magnitud más que proporciones precisas. El cálculo específico sería un trabajo empírico a ser desarrollado una vez la dirección de la política estuviera definida.

⁸⁷ El llamado "Flypaper effect" (money sticks where it hits) limitaría el alcance real de esta propuesta ya que en una parte de la transferencia ya se ha venido cumpliendo. Sobre este "efecto", ver Hewit Daniel y Heffley Dennis (1987), "Unfolding the Flypaper Effect", International Monetary Fund, Working Paper 89 – 58, Washington D.C.

adecuadamente. El primero, coadyuvando la expedición de una Ley que le dé el marco legal y financiero dentro del cual pueda cumplir su papel central en el proceso de descentralización. El segundo, configurando un empréstito que con sus recursos promueva las reformas institucionales tan difíciles de lograr sin su apoyo.

H. LA ESTRATEGIA DE CORTO PLAZO Y EL LIDERAZGO POLITICO DEL EJECUTIVO

Dada la compleja estructura que hoy se observa en el marco de política donde hay inconsistencias entre (i) los principios de la descentralización, (ii) lo que dispone la Constitución de 1998, (iii) lo que establece la Ley de la Descentralización, y (iv) la Ley del 15%, la recomendación global del presente Informe es que el nivel ejecutivo del gobierno Nacional tome la iniciativa de concertar nuevos acuerdos políticos para hacer el ajuste fiscal y mantener el proceso de descentralización. Sólo el liderazgo político del nivel ejecutivo podrá articular un marco de política global y consistente. Es a este nivel del gobierno donde están los incentivos, los recursos, la información y la capacidad general para formular un esquema integral. Desde luego, el Congreso y entidades como la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, y el Consorcio de Consejos Provinciales, CONCOPE, tendrán que jugar un papel central. Los trabajos técnicos del Proyecto de Modernización del Estado, CONAM-MOSTA, deben ser mantenidos pues ellos, *inter alia*, mantienen la visión global que es tan decisiva en este tipo de procesos fiscales, políticos e institucionales.

A este planteamiento se le podría hacer la observación que el liderazgo político no deja de ser fortuito. En una gran medida ello es cierto. Sin embargo, también es cierto que hay ejemplos donde el liderazgo político no fue un resultado fortuito sino que surgió, demandado por las circunstancias, y terminó siendo premiado por su papel estabilizador.⁸⁸

I. LA ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO PARA LA CORRECCION FISCAL E INSTITUCIONAL

Más allá de un mayor rendimiento fiscal de corto plazo la estrategia busca el cambio institucional y la reforma del Estado. Todo esto quiere decir poner en marcha un proceso que (i) eleve el recaudo tributario en dos o tres puntos del PIB, (ii) reduzca la evasión, (iii) disminuya el gasto total en dos o tres puntos del PIB, y (iv) genere un saldo fiscal positivo y permita una reducción de la deuda pública interna y externa. Dentro de esta estrategia, el "regreso" de un impuesto a la renta debidamente configurado hace parte integral de la reestructuración del sector público ecuatoriano. En neto este esquema reduce el tamaño del Estado, genera un equilibrio fiscal, mejora la calidad del gasto y da mayor margen a la inversión privada y pública.⁸⁹ Aunque esto no es alcanzable en el corto plazo pero si lo es dentro del período de la actual administración.

⁸⁸ Casi que se podría hablar del "mercado del liderazgo político". Si bien este es un mercado muy incompleto en países en vía de desarrollo, no puede decirse que no hay forma de contribuir a completarlo. Buena parte de este Informe trata precisamente del tema de como combatir el mercado político o de integrarlo más con el mercado económico. En todo este proceso los incentivos políticos y económicos actúan interdependientemente.

⁸⁹ Debe recordarse que unas finanzas públicas equilibradas o sostenibles normalmente generan mayor inversión total (privada y pública) así el tamaño del Estado esté en proceso de reestructuración. En un último análisis lo que importa es la modalidad de la intervención estatal.

IX. EL PLAN DE ACCION

El Plan de Acción es la respuesta que se da a la pregunta de como darle "operacionalidad" a las recomendaciones y como referirlas al contexto coyuntural existente.⁹⁰ En líneas generales esas recomendaciones son tres, a saber:

- Mantener el actual proceso de descentralización como estrategia de desarrollo del largo plazo pero entendiéndolo no como el reparto discrecional de recursos sino como la reestructuración institucional del sector público, y como parte integral de la corrección fiscal que a corto y largo plazo requiere el Ecuador.
- Introducir en la transferencia del 15% y en el gasto público en general incentivos que premien el mejor uso de los recursos públicos.
- Fortalecer el proceso de diseño y ejecución del PDM II como instrumento de desarrollo municipal y como expresión de una política de descentralización que preste más atención a la transparencia que a la discrecionalidad.

Si estas recomendaciones o su dirección conceptual fueran acogidas por las autoridades del Ecuador y por el BID, el Informe propone, para su desarrollo operacional, un Plan de Acción⁹¹ en cuatro frentes de trabajo, a saber:

- La adopción del uso de incentivos como instrumentos de política en las transferencias en particular en las del 15%.
- La selección de prioridades sectoriales (e.g., educación, salud, recreación y medio ambiente) así como de política (e.g., gestión municipal y desempeño fiscal local) en el proceso de descentralización.
- Fortalecer el proceso de diseño del PDM II como "plan piloto" de la política de descentralización y como expresión real de la búsqueda del desarrollo municipal.
- Realizar estudios adicionales sobre las finanzas públicas locales en particular sobre sus recursos propios y adelantar evaluaciones independientes, de casos específicos que envuelvan transferencias parafiscales.

Es importante subrayar que estos cuatro frentes de acción no son compartimentos estancos, separados uno del otro. Esta taxonomía es apenas para fines de identificación inicial ya que ellos son conceptualmente parte de un conjunto integrado. Es así como los incentivos en las transferencias del 15% no son un tema aparte de la selección de prioridades sectoriales y/o de política o del desarrollo municipal autónomo tal como lo busca el PDM II. Si se escoge como

⁹⁰ Esta referencia al contexto del corto plazo no quiere decir que se excluya el mediano y largo plazo sino que, como corresponde, se comienza por el "hoy" para afectar el "mañana". Hacerlo de otra manera podría resultar inoperante.

⁹¹ Para un resumen del Plan de Acción, ver Cuadro No. 23.

prioridad, como lo recomienda el Informe, el fortalecimiento institucional municipal y su desempeño fiscal, entonces los incentivos de la transferencia del 15% (o su porción) tendrían que ser diseñados para premiar resultados observados y medidos en términos de indicadores de gestión municipal y/o de desempeño fiscal municipal.

De otra parte, y para precisar cuales serían esos indicadores y como ellos tendrían que reconocer la inmensa variedad⁹² de situaciones (en el frente de la educación primaria, por ejemplo) los estudios sobre (i) recursos propios municipales, (ii) capacidades y necesidades fiscales, (iii) condiciones iniciales, son indispensables. Tal como se propone en el cuarto frente de acción relacionado con los estudios empíricos⁹³ que habría que adelantar. Es claro, entonces, que habrá que tener un marco de política de conjunto, habrá que tomar decisiones sobre que prioridades deben ser escogidas.

En breve, si bien no se quiere dejar la recomendación sobre incentivos como una prescripción abstracta y remota tampoco se quiere incurrir en el error de "construir", *ad hoc* (o de acuerdo con algún libro de texto), su articulación específica, sin tener las bases firmes para hacerlo con un mínimo de rigor técnico. En la línea del centro de estas dos posibles posiciones esta la de focalizar estratégicamente el uso de incentivos (i) por instrumentos (la transferencia del 15%), (ii) por sectores y/o políticas (e.g., educación básica, gestión y desempeño fiscal municipal), y (iii) según las condiciones que revelen los estudios de casos específicos sobre las finanzas públicas locales en general.

En cuanto al desarrollo por etapas de estos conjuntos de actividades la primera decisión sería la de cambiar - así sea gradualmente - la actual estructura de incentivos por otra más transparente y que premie el mejor uso de las transferencias.

Para el caso específico de la transferencia del 15% el Ejecutivo tendría que "negociar" con el Legislativo y con los Municipios la utilización de una parte de la transferencia como incentivo. Esto no será nada fácil. Después de todo es muy poco lo que la Ley dice sobre incentivos. Sin embargo, el Ejecutivo tendrá que hacer recortes de gasto y en ese difícil proceso podría obtener un acuerdo para recortar menos donde se acepte que los recursos queden como un "Fondo"⁹⁴ para financiar incentivos.

De otra parte, ¿cuál es la alternativa a esta propuesta? ¿Mantener la actual estructura implícita de incentivos? ¿Recortar el gasto sólo en busca del equilibrio fiscal?" o, "¿combinar este proceso con instrumentos para mejorar la calidad del gasto?"

⁹² El profesor Eric Hanushek, una de las autoridades mundiales en el tema de la educación básica, señala que la fortaleza de los incentivos radica en su particular capacidad para tratar variedad y complejidad, precisamente las características de la situación de la educación y del desarrollo municipal en el Ecuador. Ver su (1994), *Making Schools Work*, The Brookings Institution, Washington D.C., página 87.

⁹³ No se trata de hacer elucubraciones sobre la descentralización o sobre la normatividad de la educación sino de precisar empíricamente, *in situ*, como es la estructura institucional real y como son las condiciones micro de su entorno. Sin esta base empírica no es claro como se podría avanzar.

⁹⁴ Ya el Artículo 2 de la Ley Especial de Distribución del 15% del 20 de Marzo de 1998, establece el "Fondo de Descentralización."

Respecto al segundo frente de acción el Informe considera que la educación básica podría ser la ruta de descentralización que ponga a prueba que tan real es la capacidad de "desnacionalizar" el gasto sectorial en el Ecuador. En casi todos los países del mundo avanzado la educación básica es una responsabilidad de la comunidad local, de los maestros, de los padres de familia y de las autoridades municipales. Y hay poderosas razones para ello. Porque no es así en el Ecuador? El escoger este sector revelará las restricciones de política que hay alrededor de la educación primaria y los intereses que controlan su oferta y su calidad. Esa identificación es indispensable para configurar modalidades institucionales y financieras (subsidios de demanda, por ejemplo) para elevar la cobertura y la calidad de la educación pública.

Este es un frente de trabajo tanto de corto como de largo plazo. Tomará varios años lograr el cambio institucional requerido. Pero, con seguridad hay unos 15 - 20 Municipios en el Ecuador donde ello no parece ser una tarea imposible y donde se podría, en el corto plazo, ir avanzando en esquemas de subsidios de demanda y de incentivos a la gestión en la escuela como la institución central de la educación básica.

Dentro del tercer frente, la posición del Informe es que el PDM II bien podría ser fortalecido como el laboratorio micro-institucional donde se precise el alcance real de lo que se quiere y puede hacer en materia de descentralización y de desarrollo municipal. Para ello el trámite de la Ley del BEDE y las negociaciones con las autoridades críticas. El Plan de Acción no puede ir más lejos que subrayar la importancia de que se intensifiquen esas tareas. El marco de política para ello ha sido reiterado abundantemente a lo largo del Informe.⁹⁵

El cuarto frente de acción podría parecer, a primera vista, como abstracto o "académico" y una primera reacción a sus postulados bien podría ser "¿más estudios?" "¿Acaso ya no se tienen suficientes?" Aunque no es fácil responder concluyentemente a estos legítimos interrogantes, la verdad es que no parece aconsejable insistir en formular políticas sin suficientes bases de información. Una de las máximas autoridades en el tema, R. Bird (1995), señala que los países en desarrollo saben muy poco sobre sus finanzas locales y sobre todo acerca del gasto local.⁹⁶ Y se pregunta, ¿cómo es posible que insistan en la descentralización sin la adecuada información?⁹⁷

⁹⁵ El siguiente resumen de los comentarios al Informe Preliminar no podría ser más acertado: "'Although some of these traditional incentives are part of the PDM II design, the main approach to incentives under consideration for PDM II is fundamentally a market one. The basic idea is for BEDE to contract the underwriting of its municipal loans to rating agencies, a number of which function in Ecuador. Municipalities that receive an investment grade rating from these rating agencies will be eligible for PDM II loans. Those that fail to receive an investment grade rating will not be able to receive a PDM II loan for an investment project, but will be able to receive financing (loans and subsidies) for strengthening their financial management and performance so that they qualify as investment grade. Our sense is that this type of market incentive (a more "impersonal incentive" as Mr. Wiesner call it, than the traditional ones) has greater potencial than government-managed ones for changing the behavior of local governments."

⁹⁶ Bird Richard (1995), "Financing Local Services: Patterns, Problems, and Possibilities", University of Toronto.

⁹⁷ Bird, Ahmad y Litvack (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank, Sector Study Series, PREM Network.

Resumiendo, podría decirse que a las preguntas legítimas "¿de cuáles incentivos?" "¿porqué montos?", "¿para premiar que resultados?" "¿Cómo evaluarlos?", no hay respuestas *ex ante* o en abstracto que sean de gran utilidad. Tan sólo se sabe que los incentivos cuentan y constituyen la esencia de la economía. El desafío siempre es como diseñarlos y como cambiar los marcos de política existentes; aquellos que contienen incentivos implícitos que no premian los resultados y que no favorecen el interés colectivo. Esta es, sin duda, la situación en la cual se encuentra el Ecuador. El paso siguiente es tomar la decisión política y hacer los estudios de base para configurar los instrumentos y contextos institucionales y operacionales dentro de los cuales trabajarían los incentivos.

Cuadro No. 23
RESUMEN DE RECOMENDACIONES Y PLAN DE ACCION

RECOMENDACIONES		PLAN DE ACCION			
		AUTORIDADES ECUATORIANAS	MESES	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	MESES
A	Fortalecer el marco de política de la descentralización y mantener su consistencia con el ajuste fiscal	a. Ley del Régimen Seccional autónomo ¹ b. Ley de reordenamiento de las Finanzas Públicas c. Ley de Administración Financiera ² d. Ley de Administración Financiera Presupuesto e. Configurar el "regreso" del impuesto a la renta en el año 2000	2 - 3 1 - 2 1 - 2 1 - 2 6 - 8	Apoyo técnico ³ al CONAM y/o Asesorías puntuales	1 - 8
B	Fortalecer la descentralización sectorial en educación	Acelerar el trámite de la Ley sobre descentralización De la educación básica	2 - 3	Contratar evaluación de la experiencia en 8 - 10 municipios y diseñar nuevo marco de política de financiamiento de la educación básica.	4-5
C	Fortalecer la autogestión y sostenibilidad fiscal a nivel municipal	Trámite de la nueva Ley del Banco del Estado	2 - 3	Mantener cronograma del PDM II	3-4
D	Diseñar incentivos dentro de las transferencias en particular la del 15%	Decisión política de darle este papel a una parte de la transferencia del 15%	2 - 3	Contratar estudio o prestar asesoría para su diseño y desarrollo	4 - 5
E	a. Configurar un programa de evaluaciones de gasto público y de efectos de las transferencias. b. Hacer talleres de divulgación de los resultados de las evaluaciones	Seleccionar evaluaciones estratégicas, por ejemplo: a. El caso del Acueducto de Guayaquil b. El BEDE como agente de desarrollo municipal c. Utilización municipal de recursos propios d. Evaluación del impuesto predial	2 - 3	Contratar estudios, financiar programa de talleres o apoyar al conam-mosta para que haga evaluaciones estratégicas.	8 - 9

1 En ésta misma área existe también el proyecto de Ley del Régimen Municipal.

2 En ésta misma área existe también el proyecto de Ley de Control y Aprobación del Presupuesto.

3 El apoyo técnico del BID con consultores externos dependerá de cada caso. En general, el CONAM y el Ministerio de Finanzas tienen amplia capacidad técnica propia para hacer estos trabajos en forma muy satisfactoria. El apoyo del BID es complementario.

A N E X O

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Presidencia de la República

Doctor Jaime Durán Barba

Secretario General de la Presidencia

Ministerio de Finanzas

Doctora Ana Lucía Armijos

Economista Jaime Carrera

Señor Fidel Jaramillo

Señor Patricio Proaño

Señor Mauricio Parejo

Señor Ramiro Espinoza

Ministra de Finanzas

Subsecretario de Presupuesto

Ex-ministro

Ex-subsecretario de Presupuesto

Subsecretario Técnico

Estadísticas de Gobierno Seccionales

Consejo Nacional de Modernización - CONAM

Señora María del Carmen Araujo

Señor Antonio Perú

Natalie Celis

Coordinadora Técnica

Director Regional - Guayaquil

Coordinadora

Banco del Estado - BEDE

Señor Ramiro Viteri Guerrero

Señor Francisco Bolaños

Señor Francisco Ayala

Señorita Alexandra Ruiz

Marcelo Ruíz

Alfredo Villacrez

Gerente General

Coordinador de Planificación

Asesor

Técnica del CONAM

Economista

Gerente de Desarrollo Institucional

Banco Central

Señor Iván Ayala

Señor Simón Cueva

Señor Salvador Marconi

Señor Eduardo Rosero

Gerente General

Director General de Estudios

Director de Programación Macroeconómica

Jefe de Estadísticas

Congreso Nacional

Diputada Susana Gonzalez
Señor Xavier Neira Menendez
Señor Wilson Navarro Ramos

Expresidente, Comisión de Descentralización
Diputado por la Provincia de Guayas
Asesor, Crisis de Descentralización

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME

Alcalde Luis Fernando Torres Torres
Señor Jorge Proaño Bonilla
Señor Jaime Torres

Presidente Ejecutivo y Alcalde Ambato
Secretario General
Director Ejecutivo

Consorcio Consejos Provinciales, CONCOPE

Señor Montgomery Sanchez Reyes
Señor Jorge Olmeda
Señor Herves Quiño

Presidente y Prefecto de El Oro
Director Ejecutivo
Asesor Legal

Cámara de Comercio de Guayaquil

Señor Roberto Illingworth
Ms. Eva García Fabre

Vicepresidente Ejecutivo
Directora de Estudios

Municipio de Ambato

Señor Luis F. Torres
Santiago Alvarado
Pilar Velez Sanchez
Carlos Chinde
Elsa Sorasti
Angel Lopez
José Barba
Patricio Mosquera

Alcalde
Vice Alcalde
Directora Escuela Fiscal El Oro
Consejal
Consejal
Consejal
Consejal
Consejal

Alcaldía de Quito

Señor Vicente Paez

Administrador General

Municipalidad de Guayaquil

Luis Chiriboga Parra
Señor Mario Semiglia Cabrera
Señor Luis Cobo

Vice Alcalde
Director Técnico, PDMI
Jefe de Planeación

Gobernación del Guayas

Señor Guillermo Lasso

Gobernador

Provincia del Oro

Señor Montgomery Sanchez
Señor Wilmer Encalada
Señor Nestor Talledo Velez

Prefecto de la Provincia
Director de Planificación
Sindico de la Provincia

Análisis Semanal

Señor Walter Spurrier

Consultor Privado

Servicio de Rentas Internas

Señora Elsa de Mena

Directora General

Flacso

Economista Fernando Carrión

Director, Quito

Municipio de Cuenca

Arquitecto Fernando Cordero
Doctor José María Egos
Rector Hugo Barros
Profesor Julio Martínez
Rectora Luz María Ordoñez
Profesor Manuel Guamán
Directora Ana María Villavicencio

Alcalde
Asistente del Alcalde
Colegio Nacional Cesar Dávila Andrade
Escuela Federico Proaño
Escuela Abelardo Tamariz
Supervisor de Educación Provincial
Escuela Rural Nicanor Corral

BIBLIOGRAFIA

- Aghon Gabriel (1996). "Descentralización Fiscal en America Latina: Un Análisis Compartativo". *Descentralización Fiscal en America Latina Balance y Principales Desafíos*, CEPAL- GTZ, pag. 42.
- Araujo, María del Carmen (1996). "Descentralización Fiscal: El Caso de Ecuador". Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL-GTZ.
- Artana Daniel y Lopez, Murphy (1997). "Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: Una Perspectiva Latinoamericana". *Descentralización Fiscal en América Latina*. CEPAL-GTZ, página 32.
- Bird, Ahmad y Litvack (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank, Sector Study, PREM Network.
- Bird, Richard (1993). "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization". **National Tax Journal**, June 1993, page 127.
- (1995). "Financing Local Services: Patterns, Problems, and Possibilities", University of Toronto.
- Buchanan, James (1990). "The Domain of Constitutional Economics", *Constitutional Political Economy*, vol. 1, No. 1.
- Carrión, Fernando y Werner, Haas Jorg (1995). "La Descentralización en América Latina". MULTIPLICA (1996) "Impacto del PDM 1 y Recomendaciones para una Futura Política de Fortalecimiento Municipal".
- Coase, Ronald H. (1960). "The Problem of Social Cost". *The Journal of Law and Economics*, octubre, 1-44.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Elster, John (1998). "Logic and Society: Contradiction and Possible Worlds".
- Giraldo, Gonzalo y Ospina, Gloria (1998). "Ecuador: Documento de País". BID. Departamento de Operaciones No. 3, División de Países No. 5.
- Hanushek, Eric. (1994). *Making Schools Work*, The Brookings Institution, Washington D.C., página 87.
- Hayek, Friedrich (1945). "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review*.35. 519-30.
- (1968). "The Confusion of Language in Political Thought". *Economic Freedom*. Basil Blackwell, pag.358.
- Hewit, Daniel y Heffley Dennis (1987). "Unfolding the Flypaper Effect". International Monetary Fund. Working Paper 89 -58 Washington D.C.

Hurtado, Osvaldo. *Political Power in Ecuador*. Westview Press.

ILDI's (1995). "Memoria del Taller Sobre Descentralización del Ecuador", Mayo de 1995.

Inman, Robert (1987). "Markets, Governments and the New Political Economy". *Handbook of Public Economics*, editado por Feldstein, M. y Auerbach, A. North-Holland: New York, p.649.

Jaramillo, Fidel y Schiantarelli Fabio (1997). "Access to Long Term Debt and Effects on Firms Performance: Lesson from Ecuador". Banco Mundial. Policy Research Working Paper No.1725.

Larrea, Carlos, *et al* (1996). "El Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador".

Ludwig, Von Mises (1996). *Human Action: A Treatise on Economics*. Chicago: Contemporary Books. Tercera Edición.

McClosky, Donald (1987). "Counterfactuals". *The World of Economics*. Editado por Eatwell, Milgate and Newman. W.W. Norton.

MULTIPLICA (1996). "Impacto del PFM y Recomendaciones para una Futura Política de Fortalecimiento Municipal". Quito, Ecuador.

----- (1997). "Informe sobre la Descentralización en el Ecuador", GTZ.

North, Douglas (1992). "Transaction Costs, Institutions and Economic Performance". International Center for Economic Growth Occasional Paper No. 30.

Prendergast, Canice (1999). "The Provision of Incentives in Firms", *Journal of Economic Literature*, Marzo 1999.

Priest, George L. (1993). "The Origins of Utility Regulation and the Theories of the Regulation Debate". *The Journal of Law and Economics*. April 1993. Vol.XXXVI (I) (PT2).

Rawls, John (1971, 1993). *A Theory of Justice*. The Belknap Press, Harvard University.

Romer, P.M. (1986, 1994). "Nueva teoría del Crecimiento".

Robert Lucas (1988, 1990). "Nueva teoría del Crecimiento".

Rentería, Carolina (1998). "Ecuador: Descentralización y Capacidad Institucional de los Municipios", BID.

Shah, Anwar (1998). "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance". Banco Mundial. Policy Research Working Paper No. 2005.

Stigler, George (1961). "The Economics of Information", *Journal of Political Economy*, junio.

Stiglitz, Joseph (1991). "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics". NBER. Paper Series, Working Paper 3641, página 31.

- (1995). *Whither Socialism*. The MIT Press, página 5
- Tullock, Gordon (1990). "The Cost of Privilege". *Perspectives on Political Economy*. Editado por J. Alt y K. Shepsle. Cambridge University Press.
- Thrainn, Eggertsson (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press.
- Thoumi, Francisco (1990). "The Hidden Logic of "Irrational" Economic Policies in Ecuador". *Journal of Interamerican Studies*. Summer 1990, página 50.
- Thoumi, Francisco y Sarmiento, Libardo (1996). "Perspectivas de la Descentralización Política, Administrativa y Fiscal del Ecuador". BID. Serie de Estudios Económicos y Sociales.
- Wiesner, Eduardo (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Informe de la Misión para la Descentralización y las Finanzas Públicas. Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Capítulo II.
- (1993). "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform". World Bank. Discussion Paper No. 214. Washington D.C.
- (1994). "Fiscal Descentralización and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity". Interamerican Development Bank. Working Paper Series No. 199. Washington D.C.
- (1995). *La Descentralización el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación y ANIF.
- (1998). "Transaction Cost Economics and Public Sector Rents-seeking in Developing Countries: Toward a Theory of Government Failure". *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*. Editado por Robert Picciotto y Eduardo Wiesner. Banco Mundial y Translation Publishers.
- (1998). "Los Recursos Propios Territoriales y la Gestión Educativa en Colombia". BID y Ministerio de Educación de Colombia.