

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marcu Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset

Quito-Ecuador, abril del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Ecuador: El coronel mató pronto a la esperanza / 7-24

Alberto Acosta

La política y la picaresca: reflexiones sobre el no tan nuevo orden de la "sociedad patriótica" / 25-50

Fernando Bustamante Ponce

Globalización digital. Acerca del manifiesto por una ciberciudadanía / 51-70

Dr. Mario González Arencibia

MCs. Idelsi Martínez Ungo

Conflictividad socio - política Noviembre 2003- Febrero 2004 / 71-76

TEMA CENTRAL

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local / 77-94

Jeannette Sánchez

¿Por qué la descentralización no avanza? / 95-116

Lautaro Ojeda Segovia

Una desconcentración incompleta: la reforma de la salud en el Ecuador / 117-132

José Sola

Izquierda y descentralización en Montevideo / 133-166

Alicia Veneziano Esperón

Perú: Balance del proceso de descentralización / 167-192

Comité Operativo. Grupo Propuesta Ciudadana

Diáspora y centralismo: La Economía de Lima Metropolitana / 193-210

Antonio Romero Reyes

ENTREVISTA

Seguridad ciudadana y políticas públicas Entrevista a Mariano Ciafardini / 211-216

DEBATE AGRARIO –RURAL

Mercados, mercadeo y economías campesinas / 217-234
Manuel Chiriboga

ANÁLISIS

Cuando las élites dirigentes giran en redondo:
El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador / 235-258
Roberto Santana

Linchamiento en México / 259-270
Antonio Fuentes Díaz

La estructura de incentivos de ETA / 271-276
José Antonio Sabadell

Cultura, nacionalismo (y asesinato político?) / 277-284
Angel Montes del Castillo

CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador:
Perspectivas para el desarrollo humano sostenible / 285-288
Carlos Larrea y Jeannette Sánchez

Comentarios: Liisa North

TEMA CENTRAL

Descentralización, macroeconomía y desarrollo local

Jeannette Sánchez*

El tema de la descentralización en Ecuador es materia de varios debates, análisis y medidas. La discusión está signada por análisis políticos y jurídicos, y los análisis económicos han sido relativamente limitados. El abordaje económico del tema, por otro lado, es fundamentalmente un asunto de economía política, en tanto incorpora fuertes disputas entre las clases dominantes del país que, entre otros aspectos, tienen que ver con su reproducción económica hoy más restringida y competitiva a escala no solo local, sino nacional y global. De por medio, hay un manejo discursivo que ayuda a construir imaginarios falsos, sobre una reivindicada descentralización de casi todo y todos.

El optimismo descentralizador confronta, sin embargo, dos hechos importantes. Por un lado, la evidencia latinoamericana que revela avances más bien limitados y heterogéneos de la descentralización, en aspectos como participación y eficiencia y dificultades en lograr la equidad tanto social como interterritorial, como lo demuestra la CEPAL (2002); lo que no cuestiona la validez de la propuesta, pero sí advierte los riesgos de procesos inadecuados. Por otro lado, la existencia de un limitado impacto en Ecuador, pese al nuevo contexto legal que promueve la descentralización. En este último caso, las razones superan la voluntad de las partes y tienen que ver con varias disputas de poder y con limitaciones económicas y políticas reales.

Luego de seis años desde que la Constitución Política de Ecuador decla-

ró que la administración del Estado ecuatoriano es descentralizada y se dictaron varias leyes en el intento de operativizar ese mandato, como lo señala L. Ojeda en su artículo, es preciso decodificar el discurso y profundizar el análisis sobre la viabilidad sociopolítica y económica de tal proceso, para pensar más realista y efectivamente en los caminos a seguir. El análisis que se presenta a continuación busca apoyarse en esa dirección, desde una entrada que, por lo pronto, apela a dos aspectos de la economía: la situación financiera y los retos del desarrollo local.

Límites financieros de la descentralización

Parte de la presión descentralizadora se ha justificado en el reconocimiento de un manejo ineficiente de los recur-

* Economista, investigadora del CAAP.

tos públicos con consecuencias en la inequidad regional. También se ha juzgado la baja calidad de los servicios públicos y, en general, la pobre gestión del Estado para favorecer un desarrollo equilibrado entre los ciudadanos y el territorio. De ahí que la descentralización se ve como una opción hacia un manejo más eficiente y efectivo de los recursos de manera que cubra las necesidades diferenciadas de las regiones, se mejore la calidad y eficiencia de los servicios públicos y se alcance mayor flexibilidad y adaptabilidad ante los cambios principalmente económicos; siempre se parte de una percepción más o menos cercana de los efectos de la centralización que se contrastan con una visión más bien idealizada de lo local y/o lo privado.

Por otra parte, en general, el debate se ha centrado más en el reparto de los recursos y del poder político que en las nuevas funciones y competencias que adquirirían los gobiernos municipales y provinciales. Propuestas como la de la provincia del Guayas, plantean una distribución de recursos en función de las captaciones provinciales, con lo que la mayoría de las provincias resultarían financieramente inviables. Han existido otras propuestas como las del CONAM, con un sesgo hacia los consejos provinciales, que, en cambio han ofrecido opciones de asignación de los recursos públicos con consideraciones de redistribución de ingresos en la escala provin-

cial. Existen muchas otras propuestas ampliamente analizadas en otros documentos¹, que en todo caso, han dado el soporte a varios cambios en el marco jurídico y reglamentario de las instituciones del gobierno central para dar paso a la descentralización.

La descentralización, en teoría y desde el punto de vista económico, plantea un rediseño de la gestión pública para mejorar la eficiencia en la asignación de los bienes públicos en base a preferencias territorialmente diferenciadas; pudiendo ser política cuando incorpora la participación social, la transparencia, etc. y económica, cuando incorpora la competencia económica². La descentralización financiera, por su parte, se define como la reasignación de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, que busca una localización adecuada de impuestos, gastos, transferencias, reglamentaciones y funciones a fin de lograr una mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos. La descentralización estaría limitada cuando existen externalidades generadas por la gestión de ciertas jurisdicciones que afecten a otras localidades, cuando cierta gestión de provisión de bienes o servicios públicos tiene economías de escala, y cuando ciertas políticas locales afectan la equidad social nacional y regional. En estos casos, y en los casos de decisiones sobre provisión de bienes y servicios públicos a los que todos los ciudadanos deben acceder, in-

1 Ver por ejemplo: Ojeda, L. 2001. Estado del Debate sobre autonomía y descentralización. Quito: PNUD; Barrera, A. 1999. Ecuador: un modelo para Ides|armar. Quito: CIUDAD.

2 Finot, Iván. 2002. "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", en *Revista de la CEPAL* 7B. Santiago de Chile: CEPAL

dependientemente de su localización, el gobierno central tiene un rol importante e indelegable. La coordinación básica entre los diferentes niveles de gobierno tiene que expresarse principalmente en la gestión de la distribución de los recursos públicos, los criterios para establecer los montos de transferencias, y las reglamentaciones para la gestión.³

Con miras a dar curso al proceso descentralizador, en el país, se han aprobado varios instrumentos jurídicos. Un amplio detalle del contexto normativo se puede encontrar en Ojeda (2002)⁴. Aquí no se va a insistir en estos temas ya analizados. Cabe resaltar, sin embargo, algunos hitos importantes. A más de la Constitución Política de 1998, que declara que la administración del Estado ecuatoriano es descentralizada, se cuenta con la Ley de Descentralización del Estado decretada en octubre de 1997, que tiene como propósito impulsar la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública; y un reglamento a esta ley, expedido en el 2001, que traza el camino para que los Municipios puedan solicitar la descentralización. Además, existen una serie de disposiciones legales que adjudican fondos a ciertas jurisdicciones territoriales específicas y

transfieren recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales. Cabe destacar la creación del Fondo de Desarrollo Provincial, FONDEPRO, el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, en 1990 y la Ley Especial de Distribución del 15% de los recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos creada en 1997.

Es en este contexto jurídico y político que se debate la descentralización ecuatoriana, que confronta además una situación fiscal desfavorable, conforme se describe a continuación.

Las finanzas públicas en el país

Las finanzas públicas en Ecuador se encuentran altamente condicionadas por la situación macroeconómica, que conviene caracterizar. En primer lugar, el desempeño económico del país ha sido modesto en las dos últimas décadas⁵. Luego de la crisis financiera de fines de los noventas, la recuperación de la economía nacional es aún limitada, pese a un contexto favorable, como los altos precios petroleros, la construcción del OCP, entre otros. Las previsiones macro sobre el crecimiento económico para el 2003, fueron más bien modestas ubicándose en el 3%, lo que equivale a un punto más de crecimiento per cápita. Si bien para el 2004 se advierte un

3 Mikesell, John. 1995. *Fiscal Administration: Analysis and Application for the Public Sector*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.

4 Ojeda, Lautaro. 2002. *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*. Quito: PNUD.

5 Larrea, Carlos y Sánchez, Jeannette. 2002. **Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano**. Quito: PNUD.

crecimiento económico mucho más acelerado⁶, este crecimiento, que se ancla sobre todo en el petróleo, no elimina las serias dificultades de las finanzas públicas, que son evidentes, cuando enfrentamos nuevas amenazas de paralización de parte de médicos y maestros, por incumplimiento de pagos salariales.

En segundo lugar, la consideración del contexto de dolarización, bajo el modelo de apertura económica, es fundamental para analizar la viabilidad del proceso de descentralización fiscal en el país. Existen varios elementos que considerar al respecto. Por un lado, ante la ausencia de la política monetaria y cambiaria, la política fiscal se vuelve el eje de la política económica que debe enfrentar los retos de la estabilización macroeconómica y los choques externos que debilitan la balanza de pagos y restringen la oferta monetaria. La dolarización impone la necesidad de una disciplina fiscal: sin poder controlar la oferta monetaria, se debe controlar el gasto público y robustecer los ingresos fiscales. Por otro lado, el apoyo a la competitividad se vuelve fundamental, dado que las exportaciones se constituyen en una importante fuente de ingresos que nutren la oferta monetaria. El sector exportador es, sin embargo, dependiente de productos tradicionales, la mayoría primarios, expuestos a mercados internacionales variables y/o sus-

ceptibles a cualquier cambio en la política internacional, como el petróleo, el banano, los camarones y las flores.

La política fiscal aparece en este contexto como la herramienta fundamental de control macroeconómico. En este sentido, la forma, momento y circunstancias en que se abre paso a la descentralización fiscal cobran una importancia fundamental para el país, desde el punto de vista macroeconómico, más allá de sus potenciales alcances políticos y sociales. La dolarización, por otro lado, también plantea la necesidad apremiante de un control al sistema financiero, que hasta la actualidad no ha solucionado sus problemas básicos.

Por otra parte, la situación de las finanzas públicas del gobierno central, registra problemas, más allá de la crisis, refleja un déficit global permanente desde 1994, excepto en el 2000⁷, y se proyecta un déficit global para el 2004 equivalente a más del doble del déficit global proyectado para el 2003, que requiere financiamiento⁸. Vale decir que existe una exigencia macroeconómica de no incurrir en déficit en el sistema de dolarización.

Se debe afirmar también, que pese a las reformas, el régimen fiscal sigue siendo centralizado y básicamente sectorial. Los presupuestos, en los hechos, se siguen construyendo en base de los presupuestos anteriores y menos en fun-

6 Mancheno, Diego, Subsecretario de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas. 2004. Presentación en evento de Consulta sobre dos préstamos en proceso entre el Banco Mundial y el Gobierno del Ecuador. Guayaquil, 17 de marzo de 2004.

7 Banco Central del Ecuador. 2004. Información Estadística Mensual No. 1824. Quito: BCE

8 Observatorio de Política Fiscal registrado en ILDIS. 2003. Análisis de Coyuntura Económica. Quito: 2003

ción de acciones programáticas que reflejen claramente impactos discriminados territorialmente. Es fundamental que se considere más estructurada e integralmente los aspectos territoriales en los presupuestos, a fin de poder tener información más real sobre la asignación de recursos a nivel territorial. Por otro lado, no existe un sistema integral de información adecuado sobre el manejo de los ingresos y gastos del sector público en sus distintos niveles de gobierno, lo que impide un monitoreo y evaluación adecuados y oportunos de la descentralización fiscal así como de la planificación del gasto y las transferencias; el régimen fiscal carece de una coordinación adecuada entre los mismos sectores del gobierno central y entre las instituciones dependientes y los gobiernos seccionales. Ello genera muchas ineficiencias en el uso de los recursos y es el Ministerio de Economía el que en última instancia decide las prioridades del gasto sin considerar la demanda sino las propuestas sobre la oferta (servicios).

A esta situación se unen las rigideces del presupuesto público, por el lado de los ingresos y los gastos que conviene considerar:

Estructura y rigideces por el lado de los ingresos

Los ingresos públicos están conformados por ingresos tributarios, arancelarios, por la venta del petróleo (exportaciones y venta interna de derivados del petróleo), superávit operacional de las empresas públicas y el endeuda-

miento interno y externo. Dentro de los ingresos tributarios se encuentran impuestos como el impuesto a la renta, al valor agregado, a los consumos especiales, a la matriculación de vehículos, a la propiedad de vehículos, al patrimonio de las sociedades, a la salida del país, intereses y multas tributarias, entre otros. Estos ingresos tienen una alta dependencia de las rentas petroleras las cuales en el último quinquenio han superado el 40% de dichos ingresos. En el 2003 los ingresos petroleros representaron el 33% de los ingresos totales del gobierno central. Los impuestos tributarios, por su parte, se recargan en el impuesto al valor agregado, IVA, que llegó a representar el 34% de los ingresos totales del gobierno central en el 2003⁹, reflejando una estructura de impuestos más bien regresiva.

Otro elemento importante de rigidez sobre los ingresos públicos, es el alto grado de preasignación de los mismos, lo que restringe la capacidad de asignar eficientemente los recursos, en función también del esfuerzo fiscal de cada beneficiario. Por otro lado, se observa un conflicto permanente por los recursos entre los distintos sectores, provincias y localidades que traduce una cultura rentista.

Las preasignaciones reducen el margen de una reacción ante los choques externos y crisis económicas. Se estima que alrededor del 30% de los ingresos tributarios ya están preasignados. Los ingresos petroleros también tienen un alto margen de preasignación. Uno de los casos más patéticos es quizá la cons-

titución del FEIREP, un fideicomiso administrado por el Banco Central cuya fuente de recursos está constituida por el diferencial de ingresos por exportaciones petroleras transportadas a través del OCP, destinado en un 70% a la reducción de deuda externa e interna, un 20% a la estabilización de ingresos petroleros, catástrofes y emergencias, y un 10% a gastos sociales. Frente a estas prioridades hay que contrapesar otras: estrategias contracíclicas que apoyen a mantener la estabilidad macroeconómica y la equidad social y regional.

Finalmente, se debe mencionar el proceso de privatización, como otra fuente de ingresos, pero este proceso ha resultado muy conflictivo, costoso, al momento, inconcluso, sin que tampoco se hayan dado reformas importantes en la gestión de las empresas públicas.

Estructura y rigideces por el lado del gasto público

Uno de los mayores problemas en el manejo de las finanzas públicas es la rigidez del presupuesto público, con gastos casi inflexibles como el pago de la deuda, las preasignaciones impuestas por ley, de varios ingresos tanto petroleros como no petroleros, así como los costos de la defensa nacional, asuntos internos y administración que juntos representan alrededor de un 36%, estos gastos más el servicio de la deuda captaron el 76% del presupuesto del año 2003.¹⁰ El peso del servicio de la deuda

en el presupuesto es decisivo, así, en el último quinquenio, más del 40% fue destinado al pago de la deuda, tanto interna como externa, lo cual no parece que se modificará en los años siguientes y podría empeorar aún más si no se realizan las gestiones necesarias para lograr una reestructura y renegociación. Se debe reconocer que los distintos gobiernos han usado muy liberalmente el endeudamiento para solucionar los problemas de desfinanciamiento público, creando un círculo vicioso entre los pagos por el servicio de la deuda y la necesidad de endeudamiento. Por otra parte, y considerando la deuda interna pública, se debe resaltar el hecho de que casi un cuarto de ésta corresponde principalmente a los gobiernos seccionales¹¹.

Una reforma importante respecto al crédito público fue introducida en la Nueva Constitución de 1998 que dispone que el Banco Central del Ecuador debe poner los límites al endeudamiento público. Existieron también reformas importantes sobre política crediticia para los gobiernos seccionales y manejo fiscal a nivel municipal como el FODESEC y el Programa de Desarrollo Municipal (II Etapa). Finalmente se cuenta con la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal del 2002 que limita el endeudamiento público al 40% del PIB y cuyo reglamento establece ciertos parámetros para el endeudamiento seccional.

En todo caso, el peligro persiste, con un país altamente endeudado y un mar-

10 Ministerio de Economía y Finanzas. 2003. Presupuesto del Gobierno Central. En <http://minfinanzas.ec-gov.net/docs/preu2003.htm>

11 Lucero, E. 2001. Finanzas Intergubernamentales, algunos elementos para discusión. copias.

co jurídico todavía a prueba, sobre todo a nivel de la operatividad, monitoreo y control sobre la gestión de los recursos. Existe el riesgo de que la descentralización pueda profundizar el endeudamiento de los gobiernos seccionales como mecanismo de compensar la grave restricción de recursos que afecta a la mayoría de ellos; teniendo como garante al Estado, presentándose una clara situación de riesgo moral, al asumir esas deudas. Si bien la Ley de Responsabilidad Fiscal limita la capacidad de endeudamiento, no están construidos los mecanismos de seguimiento de esa disposición¹². Este es un peligro que debe ser claramente enfrentado, pues varios países de América Latina, testifican los riesgos en esa dirección y su impacto desestabilizador en la macroeconomía¹³.

Las finanzas públicas en los cantones y provincias

Las finanzas de los gobiernos seccionales, sean estos Municipios o Consejos Provinciales, adolecen de varios males. Por un lado, existen problemas en la estructura misma de los ingresos y gastos; éstos muestran una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, a más de una limitada capacidad y/o voluntad de creación de recursos propios; con gastos que privilegian la reelección antes que las prioridades de las distintas localidades, entre otras debilidades. Por otro lado, existe

una gran atomización y heterogeneidad de los municipios: desde municipios grandes con una larga trayectoria de gestión, hasta municipios pequeños y de muy reciente creación, lo que se expresa en su manejo presupuestal, sus límites financieros y de gestión. Finalmente, y pese a la ley, una riesgosa tendencia al endeudamiento no sustentable. Estas características unidas a las restricciones de la situación fiscal del gobierno central y del desempeño de la macroeconomía ponen límites a la descentralización, que deben ser consideradas para avanzar de manera más realista y sosteniblemente en el proceso.

Como se mencionó previamente, las transferencias se han ido consolidando a partir de la creación de una serie de disposiciones legales favorables a los gobiernos seccionales, muchas de ellas específicas y dirigidas a determinadas provincias o cantones, con lo que gran parte de las transferencias no tienen criterios generales claros de su tratamiento y seguimiento de cara a un proceso de descentralización. La ley Especial de Distribución del 15% decretada en 1997, por ejemplo, que trata de apoyar el financiamiento de la descentralización de funciones y competencias, no se liga directamente a las competencias en efecto descentralizadas. Tampoco existen requerimientos importantes en términos de eficiencia, transparencia, o direccionamiento del gasto (gasto de inversión).

12 GTZ-Ministerio de Economía y Finanzas. 2003. Metodología del Sistema de sostenibilidad del endeudamiento para gobiernos seccionales.

13 Ver por ejemplo: Finot, I. Op cit; y, López Murphy, Ricardo, ed. 1995. Fiscal Decentralization in Latin America. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Es importante mencionar que el reglamento a la ley de Descentralización, expedido en el 2001, determina los mecanismos operativos para que las instituciones centrales transfieran ágilmente funciones, competencias y los recursos necesarios a las entidades seccionales autónomas, tras verificar su capacidad para asumir esas nuevas responsabilidades y vía la definición de convenios. Este reglamento establece que los Ministros tienen "treinta días" para atender las solicitudes de descentralización de competencias y funciones emitidas por los organismos seccionales, y de no haber respuesta, se daría por aceptada la solicitud,¹⁴ tal situación se hace extensiva a los acuerdos de desconcentración y delegación, convenios de mancomunidad, fortalecimiento institucional, comités de desarrollo provincial, de las circunscripciones territoriales, etc.

Actualmente ya existen Municipios que se encuentran solicitando competencias y recursos, aunque su número todavía es muy limitado respecto a las manifestaciones y movimientos locales que demandaban la descentralización. Es importante anotar que aquí tampoco existen disposiciones que incentiven una buena gestión y esfuerzo fiscal. Finalmente los aspectos de participación son tratados a nivel muy genérico, no se establecen mecanismos claros para la articulación real de la participación social, en un sentido amplio, no solo de sus demandas sino de establecer responsabilidades claras en términos so-

ciales, políticos y también económicos, en el sentido de las cargas tributarias a nivel municipal o provincial que se deben asumir.¹⁵

Finot (2002) advierte sobre las consecuencias en ineficiencia de estas limitaciones en la descentralización de varios países en Latinoamérica, donde los sistemas de transferencias territoriales no se orientan directamente a la provisión de bienes públicos, y tampoco se vinculan al aporte local, quedando la participación ciudadana, donde existe, ligada solo al tema del gasto¹⁶.

En este contexto, cabe hacer un análisis más detallado de las cuentas de los gobiernos seccionales, en primer lugar, si bien el peso de las transferencias directas al nivel territorial en Ecuador es uno de los más bajos en América Latina, este peso ha ido cobrando mayor importancia en el tiempo, sobre todo, a partir de la creación de la Ley Especial de Distribución del 15%, que obliga al gobierno central a transferir dicha proporción de sus ingresos corrientes, a los gobiernos seccionales. Para el 2001, las transferencias por los distintos conceptos a los gobiernos seccionales ascendieron al 13,51% de los ingresos corrientes del gobierno central, que para 1996, representaban 8,41%. Se debe tomar en cuenta, también, que aparte existe gasto sectorial que se asigna también territorialmente, y sólo una parte se capta explícitamente en el presupuesto.

De las cuentas de los municipios, se observa que sus ingresos corrientes tie-

14 **Reglamentación a la Ley de Descentralización del Estado.** Decreto Ejecutivo No. 1581 RO/Sup 349 de 18 de Junio del 2001.

15 Lucero, E. 2001. Finanzas Intergubernamentales, algunos elementos para discusión. copias

16 Finot. Op cit.

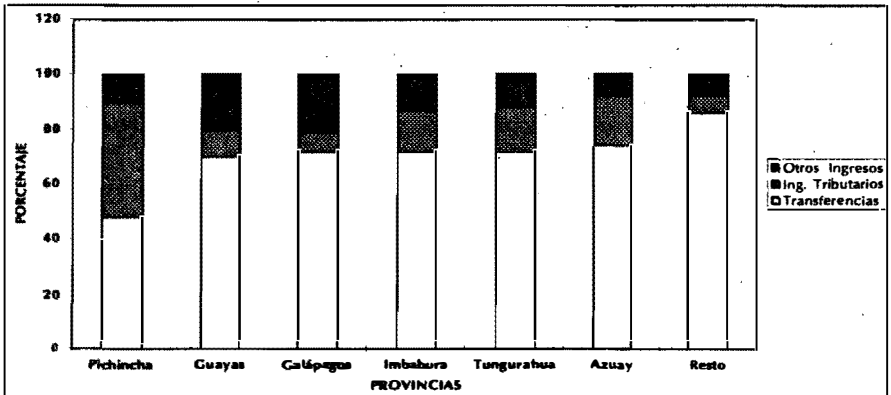
nen una alta dependencia de las transferencias del Sector Público: en el período 1996-2001, por ejemplo, más del 60% de los ingresos totales, en promedio, correspondieron a transferencias del presupuesto del Estado, FODESEC y otros fondos estatales y solo entre un 18% a 17,7 % fueron ingresos tributarios y no tributarios, incrementándose la dependencia de tales recursos, mientras que, en el período referido, los ingresos propios descendieron del 44,2% en 1996, al 27% en el 2001; año en el cual, 73% fueron transferencias.

Considerando a los Consejos Provinciales, podemos advertir que su dependencia de las transferencias es aún mayor, alcanzado alrededor de un 90% de sus ingresos totales en promedio, para el período en referencia.

Más allá de esta dependencia promedio, son notorias las heterogeneidades entre los municipios; así los municipios de Guayas y Pichincha concentra-

ron en el 2001 casi el 70% de los ingresos totales corrientes de los municipios de las distintas provincias del país, y el 41% de las transferencias del gobierno central a los municipios, en ese año. Claro que éstas son también las provincias más pobladas, y si consideramos la información per cápita, Guayas y Pichincha tienen un ingreso y transferencias mucho menores al promedio provincial, en todo caso es relevante una concentración de recursos que expresa, de otra manera, la consabida bipolaridad de nuestro sistema administrativo, político y económico. En todo caso, cabe advertir que la dependencia relativa de ingresos por transferencias es mayor en los municipios pequeños. Provincias como Pichincha, en primer término y después Azuay, Tungurahua, Imbabura, Guayas, y Galápagos, en ese orden, tienen una mayor proporción de ingresos propios respecto a sus ingresos corrientes, como se puede observar en el gráfico que sigue.

Participación de las distintas fuentes de ingresos en ingreso total corriente: Municipios, 2001



Fuente: Banco Central del Ecuador. 2003. Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001. Quito: BCE

Cabe advertir que en el período 1996-2001 crecieron las transferencias en todos los municipios, excepto en el caso de Pichincha; y, crecieron también los ingresos tributarios, excepto en el caso de los municipios de Manabí, Guayas y Chimborazo.

Los ingresos de los municipios se asignan a dos grandes tipos de gasto: los gastos corrientes y los gastos de inversión. Las diferencias de asignación del gasto entre los municipios de las distintas provincias son importantes, como se observa en el gráfico que sigue. Mientras en unos municipios, como aquellos de la provincia de Pichincha, la inversión representa el 70% de los gastos en otros municipios como Galápagos ésta es apenas el 23%.

En 1996 los gastos corrientes ocupaban el 53% de los gastos totales de los municipios, sin embargo, los gastos de inversión han ido ganando peso en los siguientes años, y para el 2001, aumentaron en más de 10 puntos su participación en los gastos totales de los municipios, lo cual puede darnos una señal positiva. La gran limitación, sin embargo, es el tipo de obra escogida para esos gastos, que hace entrever en general, la existencia de un estilo de gestión clientelar y de cooptación política, cuando se observa mayores gastos en obras de relumbrón en detrimento de obras importantes de infraestructura e inversión social, tales como agua potable, alcantarillado, educación; que juntos no llegan ni al 10% de los gastos promedio de inversión, para el 2001¹⁷.

El porcentaje de servicio de la deuda aparece como no muy elevado en los gastos, sin embargo el stock de la deuda ascendió al 8% de los recursos propios en el 2001. Por otra parte, analizando la estructura de ingresos y gastos del nivel municipal se observa déficits permanentes, al menos en el período 1996-2001, que son cubiertos principalmente por las transferencias y deuda interna y externa. El déficit fue particularmente grave para el 2001, más del doble que en 1996, que fue financiado básicamente por transferencias.

En cuanto a los gastos corrientes, éstos se basan, en la mayoría de municipios en gastos salariales. Para el 2001, la participación de los gastos salariales promedio en el gasto total era del 19%, con un rango entre 14 y 48%.

Como se anotó anteriormente, el endeudamiento de los gobiernos seccionales advierte un riesgo en el proceso de descentralización que debe ser confrontado, dado que no existen todavía instrumentos claros de seguimiento ni de su endeudamiento ni de la gestión de sus finanzas públicas, tampoco se advierten incentivos claros para un manejo adecuado y sostenible de sus finanzas, entre ellos del manejo de sus deudas. El saldo de la deuda de la mayoría de municipios con deuda en el Banco del Estado entre 1995 y 1996 (133), por ejemplo, era insostenible, pues representaba más del 300% de sus ingresos corrientes, principalmente en la Costa. Existe ciertamente peligro de que se incurra en riesgo moral del endeudamiento, dado que se cuenta con un garante

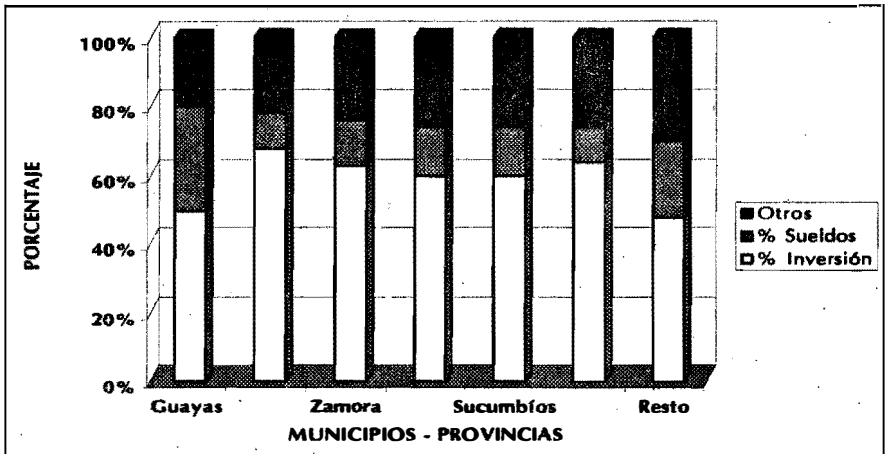
17 Banco Central del Ecuador. 2003. Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001. Quito: BCE

claro en el nivel central de gobierno, y por otro se tiene restricciones fiscales y macroeconómicas que condicionan las posibilidades de transferencias y riesgos políticos de generar más recursos propios y no incurrir en gastos.

La situación es aún más grave para los municipios pequeños. Según un estudio del CAAP que se basa en el análisis

financiero de una muestra reducida de municipios pequeños e indígenas, se evidencia una altísima dependencia de esos Municipios de las transferencias del gobierno central (82%) y del endeudamiento (8%), con apenas un 10% de ingresos propios respecto a los ingresos totales con casi la mitad de su gasto comprometido en gasto corriente.¹⁸

Distribución del Gasto Municipal por Provincia, 2001



Fuente: Banco Central del Ecuador. 2003. Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001. Quito: BCE

Por su parte, los Consejos Provinciales arrojan resultados económicos más desfavorables, dado que su capacidad de generar recursos propios es muy limitada, como se ha destacado previamente, ni siquiera cubren su gasto salarial, y son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central para el desarrollo de sus gestiones.

En este sentido es importante considerar tanto medidas para estimular la generación de recursos propios en los distintos niveles de gestión seccional, como mecanismos de transferencias con criterios más claros sobre eficiencia y equidad social y territorial ligados a nuevas responsabilidades y competencias. Estos mecanismos deben ir acom-

18 Maya, Milton. 1998. Sostenibilidad Financiera en los Municipios indígenas. Documento interno CAAP. Quito; CAAP.

pañados de disposiciones sobre transparencia y adecuada rendición de cuentas, así como de espacios institucionalizados para la participación ciudadana. Para ello, la institucionalidad municipal y provincial debe ser fortalecida y organizada de manera que pueda asumir los nuevos retos. Hacia este objetivo, el mejorar la coordinación interinstitucional es fundamental.

La descentralización y los retos del desarrollo local

El impulso a la descentralización en el país se ha revestido de otra característica importante, al menos en el discurso y las expectativas: el supuesto de que con la descentralización se logrará un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones y localidades. Pero, lejos del discurso la realidad provincial y cantonal altamente diferenciada, con su correspondiente heterogeneidad en la capacidad de gestión, muestran un escenario nada fácil para asegurar tal desarrollo. Es importante analizar estos elementos para pensar en serio en el desarrollo económico local, más allá de la administración de tareas que, en muchos casos, están definidas exógenamente por procesos nacionales e incluso globales.

Esta reflexión debe partir del reconocimiento de que las regiones y localidades en Ecuador no son simples contenedores de recursos y necesidades, sino

territorios dinámicos, altamente heterogéneos desde donde se construye y ejerce un poder diferenciado y diferenciador.

En Ecuador, considerando la división político administrativa, sin entrar al debate de la cuestión regional, existen 22 provincias, con 219 cantones, y 1149 parroquias urbanas y rurales¹⁹. Un rango de provincias con áreas que van desde los 5.988 a los 33.490 Km² y una población que va desde los 16.917 a 3'421.051 de habitantes. Cantones como Pablo VI en Morona Santiago con una población de 1.194 habitantes hasta cantones como Guayaquil en Guayas con más de 2 millones. Según el censo del 2001²⁰, la mayoría de cantones son pequeños de menos 50.000 habitantes, cuando la Ley determina que deben tener por lo menos 50.000 (en el área urbano y rural), como requisito para su creación. A estas diferencias se agregan las diferencias en la temporalidad e historia de conformación de los cantones y su grado de experiencia en la gestión.

Si tomamos como referencia la estructura económico-productiva, se puede advertir también distinciones apreciables. Cabe señalar, que el país no cuenta con estadísticas económicas regionales, provinciales o cantonales adecuadas, lo cual da como resultado, pobres elementos empíricos para el análisis y la planificación del desarrollo territorial; ello se constituye ciertamente en otro obstáculo no despreciable para la

19 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. 2002. **División Político-Administrativa de la República del Ecuador**, 2002. Quito: INEC

20 Instituto de Estadísticas y Censos, INEC. 2003. VI Censo de Población y V de Vivienda, 2001. Quito: INEC.

gestión. En todo caso, tomando como referencia las cuentas provinciales que se realizaron para 1993 y 1996²¹, se puede apreciar que Pichincha y Guayas concentran alrededor de la mitad del valor agregado bruto generado en esos años. Pese a que esta información corresponde a una estructura del valor agregado de muchos años atrás, no hay evidencia de cambios importantes en el país que hayan revertido tal bipolaridad económica. Muy de lejos, participan otras provincias como Manabí, Azuay, El Oro y provincias de la Amazonía como Sucumbíos y Napo, en éstas la relativa importancia de su participación en el valor agregado bruto del país obedece a la explotación petrolera, cuyos beneficios económicos finalmente salen de su territorio, quedándoles los impactos ambientales, por tanto éste no es un indicador apropiado de su desarrollo. Aparte de estas provincias, las restantes, que conforman la mayoría de provincias del país, tienen una participación, más bien marginal, en el valor agregado bruto.

Proyecciones del PIB provincial para el 2001, estimadas en un informe del PNUD²² sobre Ecuador, evidencian contrastes menos abruptos de la economía, sin embargo, se mantienen diferencias serias entre las provincias. De acuerdo a esta fuente, sólo Pichincha, Guayas, El Oro, y, apenas el Carchi, tendrían un índice de desarrollo humano

por encima del promedio nacional, el resto de provincias reportarían índices por debajo de dicho promedio. La Amazonía, que cubre casi la mitad del territorio nacional y concentra la explotación petrolera, tiene uno de los menores índices de desarrollo de su población, junto a Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi. Se debe reconocer que este índice considera no solo aspectos de la economía, sino también aspectos de la salud y educación de la población.

Si consideramos otro indicador, la estructura financiera privada, también se observa una concentración de las colocaciones y captaciones financieras en las provincias del Guayas y Pichincha. Adicionalmente, como bien lo analiza un estudio de CIUDAD²³, las colocaciones en las provincias de Guayas y Pichincha incluso exceden sus captaciones, al igual que las provincias de Los Ríos y Manabí, lo que revela que estas provincias están utilizando, a través de la intermediación financiera de los bancos, los ahorros forjados en otras localidades, las que, en cambio, no logran canalizar esos ahorros en sus propias economías.

Estos pocos indicadores, más bien estáticos, demuestran diferencias y problemas serios en la economía de la mayoría de provincias del país. No se puede ser conclusivos sobre la dinámica de esas economías, sin contar con suficiente información, pero si se puede afirmar

21 Banco Central del Ecuador. 2002. Cuentas Provinciales del Ecuador: Años 1993 y 1996, Boletín No.1. Quito: BCE

22 PNUD. 2002. Informe sobre el Desarrollo Humano, Ecuador, 2001. Quito: PNUD.

23 Barrera, A., coordinador. 1999. Ecuador: un modelo para [des]amar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo. Quito: CIUDAD.

que existen factores limitantes serios a nivel de recursos financieros, recursos humanos (poca calificación), recursos tecnológicos, instituciones, etc. A esto se unen aspectos como la pérdida en los flujos económicos vía intercambio comercial, la fuga de capital financiero, que operan tanto en la escala nacional, como, en la escala global.

Pero pese a todos estos limitantes también es importante advertir, que existen potencialidades, de tipo cultural, de recursos naturales y ambientales, de capital social, de remesas, que para localidades como las del sur del país son importantes, entre otros, que no han podido ser activadas, y es fundamental encontrar los elementos catalíticos que permitan su articulación al desarrollo. No es improbable encontrar casos, incluso para las provincias con mayor riqueza y desarrollo relativo, con problemas en sus economías; en tanto que, pese a los ingentes recursos públicos invertidos (gobierno provincial, local y central), no logran superar sus problemas de desarrollo y activar la inversión productiva empresarial.

Esta situación de diferenciación y límites nos permite interpretar el por qué, pese a las fuertes demandas y aparentes logros legales a favor de la descentralización, hayan tan pocos municipios interesados en solicitar competencias y sus respectivos recursos. La mayoría de gobiernos seccionales se sigue acogiendo a la dinámica del Estado central.

La descentralización, entonces, debe enfrentar esa realidad heterogénea y dar una respuesta diferenciada, si quiere favorecer un desarrollo regional más equitativo. Este objetivo sin embargo, como se ha argumentado, es muy grande para imputarse solo a la descentralización, se requiere también una política macroeconómica, políticas sectoriales, etc. que apoyen ese objetivo. En todo ello, el Estado juega un rol muy importante, ya que debe garantizar y facilitar el desarrollo de todos, en las distintas escalas, sobre todo en la actual coyuntura. Como lo reconoce Boisier: “[La política nacional regional].. *aparece como una condición para minimizar las posibilidades de fracaso en la inserción de las regiones al juego de la globalización, un juego que, se sabe, produce más perdedores que ganadores.*”²⁴

De esto se colige que los actores y gobiernos seccionales, sea cual sea la escala que se considere, tampoco definen por sí solos ni el desarrollo ni la descentralización, por lo que el debate y el proceso descentralizador no deben perder la perspectiva de lo nacional, más aun cuando se requiere amplios consensos para que se consolide en los términos más democráticos y equitativos posibles.²⁵

El contexto mundial actual, por otro lado, supone una relación con el capital global, que no hay que desconocer, a menos que se busque una desconexión, que al menos la sociedad ecuatoriana

24 Boisier, Sergio. 1997. El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Santiago de Chile: ILPES. p. 31

25 Carrión. F. 2003. “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada” en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. 2003. Quito: FLACSO.

en general, no se ha planteado. Sabemos, por otro lado, que la globalización, para países con economías frágiles es excluyente y exacerba las desigualdades, en las distintas escalas territoriales. De esta manera, las localidades deben prepararse para negociar la coincidencia entre los intereses de ganancia de la inversión y comercio extra-local y los intereses de la sociedad local, en términos de empleo, ingresos y protección ambiental. Igualmente, deben prepararse para negociar la política macroeconómica del país que los afecta tanto como la distribución de los recursos públicos.

Esta capacidad negociadora, requiere sin embargo, de una sociedad e instituciones activas que promuevan los factores endógenos del desarrollo, para evitar dependencias agudas que anulen toda posibilidad de negociación. En todo ello, el rol de las autoridades de los gobiernos seccionales es importante: su capacidad de gestión eficiente y eficaz de los recursos y bienes públicos, su capacidad política para negociar con el Estado y el capital, proveniente de la fuerza y legitimidad de sus acuerdos democráticos, al interior de su comunidad.

En relación a los factores endógenos del desarrollo, Boisier plantea, que la escala de una economía es importante a la hora de evaluar el grado de endogeneidad que se puede lograr; evidentemente una economía más pequeña es más vulnerable a los factores externos, sin embargo, sea cual sea el nivel de en-

dogeneidad que se pueda lograr, su reconocimiento e impulso es muy importante²⁶. Ni la asignación de recursos públicos del gobierno central a los gobiernos seccionales, por más eficiente y pro-equidad que ésta sea, ni la inversión extranjera (extra-región, de los países vecinos o de la economía global, en general) asegurarán el desarrollo provincial y cantonal, son sus actores, incluidos los gobiernos seccionales, la sociedad civil, los emprendedores, quienes lograrán o no articular esos recursos exógenos al desarrollo. De aquí que uno de los mayores retos de los gobiernos locales es primero conocer y luego ser capaces de movilizar las potencialidades y recursos existentes en el territorio y fuera de él hacia el desarrollo local.

La literatura académica sobre desarrollo territorial advierte varios factores de desarrollo endógeno²⁷. Entre los más importantes se pueden mencionar los siguientes. Un primer grupo de factores apunta a los actores, las instituciones y la cultura. Los actores pueden ser individuales, corporativos o colectivos y ocupan un sitio en la estructura de poder y en la toma de decisiones de la gestión del desarrollo que se debe reconocer a la hora de establecer estrategias. Las instituciones, por su parte, condicionan, entre otros, los costos de transacción del proceso de desarrollo y los procedimientos que tienden a estimular o no el desarrollo. La cultura local, regional o nacional que marca la capacidad de generar autoreferencia e identidad.

26 Boisier, Sergio. 1997. op.cit

27 Ver por ejemplo: Boisier, op cit.

Este factor es importante porque más allá de sus beneficios sociales tiene beneficios prácticos como la capacidad de ofertar productos diferenciados con un sello local (un ejemplo de ello son los productos otavaleños, los quesos de Salinas, los sombreros de Montecristi, etc.), que resultan curiosamente atractivos en el contexto globalizador como antítesis a la homogeneidad; sin embargo, existen problemas de escala y calidad por superar, aunque allí se encuentran claras potencialidades.

Otro grupo importante de factores endógenos apunta a los recursos sean estos naturales, financieros y sociales. En relación a los recursos naturales, las distintas provincias del país ciertamente cuentan con mucha potencialidad no solo de recursos naturales sino ambientales. Un país megadiverso biológica y culturalmente como el nuestro es un país con una potencialidad muy clara. Los recursos financieros, ciertamente son un limitante importante en la mayoría de nuestras provincias. Pero, si bien el ahorro en muchos casos es limitado, existe un problema en la incapacidad de trasladar ese ahorro al desarrollo local.

Un punto aparte merece el capital social y el recurso humano, recursos claves para el desarrollo. El capital social, que tiene que ver con el tejido social, con las organizaciones sociales, que pueden hacer una diferencia fundamental en apoyar la construcción de un

círculo virtuoso en relación al desarrollo. El recurso humano con control sobre aspectos como el conocimiento, la autoconfianza, la creatividad y la perseverancia para favorecer el desarrollo, son fundamentales bajo una economía cada vez más globalizada y a la vez excluyente.

Coraggio (2001) reconoce que el conocimiento es un factor básico de la competitividad, tanto de los individuos como de las instituciones. En relación a ello, podemos advertir que en Ecuador, el nivel educativo atraviesa una crisis prolongada. Resultados de evaluaciones hechas sobre comprensión lectora y matemáticas en una muestra de niños y niñas mestizos, quichuas, shuar y afroecuatorianos de quintos grados, para el 2000, revelan un manejo pobre de esas destrezas: en comprensión lectora no se alcanza ni al 37% de la nota máxima, en promedio, y en matemáticas no se consigue ni un 25%, siendo la situación más grave para la población indígena y afroecuatoriana²⁸. Varios estudios, por otro lado, nos develan serios problemas de eficiencia, efectividad y pertinencia de la educación²⁹. Si bien esto da cuenta de un mal estructural de todo el sistema educativo, revela problemas en el aprendizaje de nuestras futuras generaciones que se debe confrontar, si se piensa en serio en el desarrollo y en la competitividad.

Una localidad que no cuente con una estrategia deliberada que priorice la

28 Samaniego, J. 2000. "Principales resultados de logros de aprendizaje" capítulo de estudio realizado por CEPLAES para el Banco Mundial. Quito

29 Ponce, J. 2001. La eficiencia interna del sistema educativo ecuatoriano. Documentos de Trabajo del SIISE No. 9. Quito: SIISE.

educación e información, tiene muchas desventajas para su desarrollo en el contexto de la economía actual. De la misma manera, la inclusión y participación de la población en el desarrollo es clave, como lo menciona J. L. Coraggio:

"[Se trata de tener].. sociedades inteligentes con ciudadanos e instituciones inteligentes que ganen en flexibilidad, en capacidad de respuesta y aprender de sus propias experiencias...Una población inactiva no tiene la posibilidad de estar pensando alternativas y oportunidades. Es fundamental que todo el mundo esté integrado y activo en estos procesos de resolución de necesidades."³⁰

La presencia de estos factores de desarrollo endógeno, su utilización y potenciación, no garantizan de facto tampoco el desarrollo, se requiere contar además con una dirección y estrategia clara, que articule apropiadamente esos factores y que además aproveche adecuada y oportunamente los recursos y factores exógenos y neutralice los choques negativos de una economía abierta y globalizada³¹. Dado que existen restricciones en los recursos, principalmente financieros, es importante aprovechar todas las oportunidades y movilizar todos los recursos internos y externos (posibles) públicos y privados. Esto ciertamente, requiere contar, con lo que los científicos sociales llaman un proyec-

to político y esto no es algo fácil de construir en sociedades locales tan individualizadas, heterogéneas y excluyentes como las nuestras. Si bien el país ha sido testigo de una efervescencia de planes de desarrollo local, éstos todavía no son más que instrumentos técnicos para la gestión presupuestaria y, en general, han quedado limitados a su formulación, sin la suficiente voluntad política de las partes involucradas para ejecutarlos. Un reto fundamental es entonces, lograr abrir espacios de construcción de un proyecto político que potencie e impulse un desarrollo territorial incluyente y que apoye una inserción más ventajosa de la economía en el concierto nacional y global.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador
2004 *Información Estadística Mensual No. 1824*. Quito: BCE.
- Banco Central del Ecuador
2003 *Cuaderno de Trabajo No. 131: Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 1996-2001*. Quito: BCE.
- Banco Central del Ecuador
2002 *Cuentas Provinciales del Ecuador: Años 1993 y 1996*, Boletín No.1. Quito: BCE.
- Barrera, A.
1999 *Ecuador: un modelo para [des]armar*. Quito: CIUDAD.
- Boisier, Sergio
1997 El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Santiago de Chile:ILPES.

30 Coraggio, J. L. 2001. La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión de Trabajo Red No. 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URBAL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001. p.7

31 Boisier. S. Op cit.

- Carrión, F.
2003 "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada" en *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. 2003. Quito: FLACSO.
- Coraggio, J. L.
2001 La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales. Ponencia presentada en la Reunión de Trabajo Red No. 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URBAL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001.
- Coraggio, J. L.
2000 La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado. Ponencia presentada al Seminario Taller Internacional: "Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local", organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP), Quito, marzo 15-17, 2000.
- Finot, Iván
2002 "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", en *Revista de la CEPAL 78*. Santiago de Chile: CEPAL
- GTZ-Ministerio de Economía y Finanzas
2003 Metodología del Sistema de sostenibilidad del endeudamiento para gobiernos seccionales.
- ILDIS
2003 *Análisis de Coyuntura Económica, 2003*. Quito: ILDIS.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC
2002 *División Político-Administrativa de la República del Ecuador, 2002*. Quito: INEC
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC
2003 *VI Censo de población y V de vivienda, 2001*. Quito: INEC.
- Larrea, Carlos y Sánchez, Jeannette
2002 *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano*. Quito: PNUD.
- López Murphy, Ricardo, ed.
1995 *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Lucero, E.
Finanzas Intergubernamentales, algunos elementos para discusión. Copias.
- Maya, Milton
1998 Sostenibilidad Financiera en los Municipios indígenas. Documento interno CAAP. Quito: CAAP.
- Mikesell, John
1995 *Fiscal Administration: Analysis and Application for the Public Sector*. Belmont: Wodsworth Publishing Company.
- Ministerio de Economía y Finanzas
2003 Presupuesto del Gobierno Central. En <http://minfinanzas.ec-gov.net/docs/preu2003.htm>.
- Ojeda, L.
2001 *Estado del Debate sobre autonomía y descentralización*. Quito: PNUD.
- Ojeda, Lautaro
2002 *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*. Quito: PNUD.
- PNUD
2002 Informe sobre el Desarrollo Humano, Ecuador, 2001. Quito: PNUD.
- Ponce, J.
2001 La eficiencia interna del sistema educativo ecuatoriano. Documento de Trabajo del SIISE No. 9. Quito: SIISE
- 2001 *Reglamentación a la Ley de Descentralización del Estado*. Decreto Ejecutivo No. 1581 RO/Sup 349 de 18 de Junio.