2014

Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos

Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011 - 2013

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos

Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011 - 2013

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Senplades

Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos:
Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados
en el período 2011-2013

Senplades / 1ª edición – Quito, 2014
296 páginas, 21 x 29,7 cm (Serie Discusión)

Pabel Muñoz L.
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Gustavo Bedón Tamayo
Subsecretario General de Transformación del Estado
para el Buen Vivir

Germán Guerra Terán
Subsecretario de Descentralización

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre
que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los
créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita, no comercializable.

© Senplades, 2014

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades

Juan León Mera N. 1936 y Av. Patria
Quito, Ecuador
Tel: (593) 2 3978900
www.planificacion.gob.ec

Impreso en Ecuador

ISBN- 978-9942-07-731-8

Contenidos

Siglas y abreviaturas 17

Presentación 19

Introducción 21

1 **Transferencias a GAD desde el Presupuesto General del Estado** 23

1.1. Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes (Modelo de Equidad Territorial, MET) 30

1.2. Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias 32

a) Competencia de Riego y Drenaje 33

b) Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial 35

c) Gestión de la Cooperación Internacional 36

1.3. Transferencias para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables 37

a) Ley nro. 10, Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico 37

b) Ley nro. 47, por venta de energía de Inecel 38

2 **Transferencia de recursos por Modelo de Equidad Territorial en la provisión de bienes y servicios públicos** 41

2.1. Criterios de distribución de recursos 41

a. Ponderación de la población 43

b. Tratamiento de la información y ponderadores de los criterios de distribución 2011-2013 43

c. Metodología de distribución de recursos del monto B 44

i. Determinación del valor de los Z_i de los criterios de distribución 46

3 **Análisis de equidad de las transferencias de recursos por Modelo de Equidad Territorial 2011-2013** 53

a. Análisis de las transferencias totales de recursos (monto A + monto B) 54

i. GAD provinciales 56

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 58

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011 - 2013 58

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto total a los GAD provinciales en el período 2011-2013 61

ii. GAD municipales y metropolitanos 63

1. Análisis de la equidad en la transferencia de recursos 64

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 65

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto total a los GAD municipales y metropolitanas en el período 2011-2013 67

iii. GAD parroquiales rurales 69

1. Análisis de la equidad en la transferencia de recursos 70

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 71

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto total a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 73

b. Análisis de las transferencias de recursos por monto A 75

i. GAD provinciales 75

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 76

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita del monto A a los GAD provinciales en el período 2011-2013 77

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto A total y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013 79

ii. GAD municipales y metropolitanos 81

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 82

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita del monto A a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 83

3. Focalización geográfica de las transferencias del monto A por monto total y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013 85

iii. GAD parroquiales rurales 87

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 88

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 88

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto A por monto total y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 90

c. Análisis de las transferencias de recursos por monto B 92

i. GAD provinciales 92

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 93

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013 94

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto B a los GAD provinciales en el período 2011-2013 96

ii. GAD municipales y metropolitanos 98

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 99

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 100

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto B a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 102

iii. GAD parroquiales rurales 104

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 105

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 106
3. Análisis geográfico de las transferencias del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 108
d. Análisis de las transferencias de recursos por criterios del monto B 110
d.1. Transferencias de recursos por el criterio de población 110
i. GAD provinciales 110
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 110
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013 110
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de población a los GAD provinciales en el período 2011-2013 112
ii. GAD municipales y metropolitanos 114
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 114
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 114
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de población a GAD municipales y metropolitanas en el período 2011-2013 116
iii. GAD parroquiales rurales 118
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 118
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 118
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de población a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 120
d.2. Transferencias de recursos por el criterio de densidad poblacional 122
i. GAD provinciales 122
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 122
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD provinciales en el período 2011-2013 122
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de densidad poblacional a GAD provinciales en el período 2011-2013 124
ii. GAD municipales y metropolitanos 126
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 126
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 126
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de densidad poblacional a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 128
iii. GAD parroquiales rurales 130
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 130
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 130
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de densidad poblacional a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 132
d.3. Transferencias de recursos por el criterio de necesidades básicas insatisfechas 134
i. GAD provinciales 134
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 134

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013 134
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de necesidades básicas insatisfechas a los GAD provinciales en el período 2011-2013 136
ii. GAD municipales y metropolitanos 138
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 138
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 138
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de necesidades básicas insatisfechas a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 140
iii. GAD parroquiales rurales 142
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 142
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 142
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de necesidades básicas insatisfechas a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 144
d.4. Transferencias de recursos por el criterio de mejoramiento de las condiciones de vida 146
i. GAD provinciales 146
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 146
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD provinciales en el período 2011-2013 146
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de mejoramiento de las condiciones de vida a GAD provinciales en el período 2011-2013 148
ii. GAD municipales y metropolitanos 150
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 150
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 150
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de mejoramiento de las condiciones de vida a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 152
iii. GAD parroquiales rurales 154
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 154
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 154
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de mejoramiento en las condiciones de vida a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 156
d.5. Transferencias de recursos por el criterio de esfuerzo fiscal 158
i. GAD provinciales 158
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 158
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD provinciales en el período 2011-2013 158
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo fiscal a GAD provinciales en el período 2011-2013 160
ii. GAD municipales y metropolitanos 162
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 162
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 162
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo fiscal a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 164

d.6. Transferencias de recursos por el criterio de esfuerzo administrativo 166

i. GAD provinciales 166

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 166

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD provinciales en el período 2011 - 20132011-2013 166

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo administrativo a GAD provinciales en el período 2011-2013 168

ii. GAD municipales y metropolitanos 170

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 170

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 170

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo administrativo a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 172

iii. GAD parroquiales rurales 174

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 174

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 174

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo administrativo a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 176

d.7. Transferencias de recursos por el criterio de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD 178

i. GAD provinciales 178

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 178

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013 178

3. Análisis geográfico de las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas a los GAD provinciales en el período 2011-2013 180

ii. GAD municipales y metropolitanos 182

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 182

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 182

3. Análisis geográfico de las transferencias por el criterio cumplimiento de metas a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 184

iii. GAD parroquiales rurales 186

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos 186

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 186

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de cumplimiento de metas a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 188

4 **Conclusiones y recomendaciones** 191

Anexos 195

Bibliografía 199

Leyes 200

Índice de tablas

Tabla 1: Siglas y abreviaturas 17

Tabla 2: Normativa de transferencias a los gobiernos locales, período 1993-2010 24

Tabla 3: Detalle de la Ley nro. 010 38

Tabla 4: Detalle de la Ley nro. 047 39

Tabla 5: Ponderadores de los criterios de distribución de recursos a GAD, período 2011-2013 44

Tabla 6: Transferencia de recursos 2011-2013, en millones de dólares 53

Tabla 7: Transferencia de recursos por nivel de gobierno en el período 2011-2013 54

Tabla 8: Transferencia de recursos por componente en el período 2011-2013 (en millones de dólares) 56

Tabla 9: Ranking de las transferencias por monto total (monto A + monto B) a los GAD provinciales en el período 2011-2013 57

Tabla 10: Ranking de las asignaciones per cápita del monto total (monto A + monto B) a los GAD provinciales en el período 2011-2013 57

Tabla 11: Ranking de las asignaciones a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 63

Tabla 12: Ranking de las asignaciones per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 64

Tabla 13: Ranking de las asignaciones a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 69

Tabla 14: Ranking de las asignaciones per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 70

Tabla 15: Ranking de las asignaciones del monto A a GAD provinciales, período 2011-2013 75

Tabla 16: Ranking de las asignaciones del monto A per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013 76

Tabla 17: Ranking de las asignaciones del monto A a los GAD municipales y metropolitanos, en el período 2011-2013 81

Tabla 18: Ranking de las asignaciones per cápita del monto A a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 82

Tabla 19: Ranking de las asignaciones del monto A per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 87

Tabla 20: Transferencia de monto B por nivel de gobierno en el período 2011-2013 92

Tabla 21: Ranking de las asignaciones a los GAD provinciales en el período 2011-2013 93

Tabla 22: Ranking per cápita de las asignaciones a los GAD provinciales en el período 2011-2013 93

Tabla 23: Ranking de las asignaciones del monto B total a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 98

Tabla 24: Ranking de las asignaciones del monto B per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 99

Tabla 25: Ranking de las asignaciones del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 104

Tabla 26: Ranking de las asignaciones del monto B per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 105

Índice de gráficos

Gráfico 1: Reforma de transferencias a los GAD a partir de la vigencia del Cootad (2010) 30

Gráfico 2: Distribución de recursos por Modelo de Equidad Territorial 32

Gráfico 3: Transferencia de recursos por nivel de gobierno en el período 2011-2013 (millones de dólares) 55

Gráfico 4: Participación porcentual del monto A y monto B 56

Gráfico 5: Gini de la transferencia total (monto A + monto B) a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 58

Gráfico 6: Focalización del monto total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 60

Gráfico 7: Gini de la transferencia total (monto A + monto B) a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 64

Gráfico 8: Focalización del monto total y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso en el período 2011-2013 66

Gráfico 9: Gini de la transferencia total y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2014 71

Gráfico 10: Focalización del monto total y per cápita de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013 72

Gráfico 11: Gini de la transferencia del monto A a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 76

Gráfico 12: Focalización del monto A total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, período 2011-2013 78

Gráfico 13: Gini de la transferencia del monto A a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 82

Gráfico 14: Focalización del monto A total y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso en el período 2011-2013 84

Gráfico 15: Gini de la transferencia del monto A total y per cápita de los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 88

Gráfico 16: Focalización del monto A y per cápita de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013 89

Gráfico 17: Gini de la transferencia del monto B total y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013 94

Gráfico 18: Focalización del monto B total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 95

Gráfico 19: Gini de la transferencia del monto B a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 99

Gráfico 20: Focalización del monto B y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 101

Gráfico 21: Gini de la transferencia del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 106

Gráfico 22: Focalización del monto B total y per cápita de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013 107

Gráfico 23: Gini de la transferencia total del criterio población a los GAD provinciales en el período 2011-2013 110

Gráfico 24: Focalización del criterio de población de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 111

Gráfico 25: Gini de la transferencia total del criterio de población a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 114

Gráfico 26: Focalización del criterio de población total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 115

Gráfico 27: Gini de la transferencia del criterio población a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 118

Gráfico 28: Focalización del criterio de Población total de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y la Densidad poblacional en el período 2011-2013 119

Gráfico 29: Gini de la transferencia del criterio densidad poblacional a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 122

Gráfico 30: Focalización del criterio de densidad poblacional total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 123

Gráfico 31: Gini de la transferencia del criterio densidad poblacional a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 126

Gráfico 32: Focalización de las transferencias por el criterio de densidad poblacional total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 127

Gráfico 33: Gini de la transferencia del criterio densidad poblacional a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 130

Gráfico 34: Focalización de las transferencias por el criterio de densidad poblacional total y per cápita de GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la Densidad poblacional, en el período 2011-2013 131

Gráfico 35: Gini de la transferencia del criterio necesidades básicas insatisfechas a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 133

Gráfico 36: Focalización de las transferencias por el criterio de NBI total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso en el período 2011-2013 135

Gráfico 37: Gini de la transferencia del criterio necesidades básicas insatisfechas a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 138

Gráfico 38: Focalización de las transferencias del criterio de NBI total y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 139

Gráfico 39: Gini de la transferencia del criterio necesidades básicas insatisfechas a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 142

Gráfico 40: Focalización de las transferencias por el criterio de NBI total y per cápita de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la Densidad poblacional en el período 2011-2013 143

Gráfico 41: Gini de la transferencia del criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 146

Gráfico 42: Focalización de las transferencias del criterio de mejoramiento de los niveles de vida total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 147

Gráfico 43: Gini de la transferencia del criterio mejoramiento de las condiciones de vida de los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 150

Gráfico 44: Focalización de las transferencias por el criterio de mejoramiento de los niveles de vida total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 151

Gráfico 45: Gini de la transferencia del criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 154

Gráfico 46: Focalización de las transferencias por el criterio de mejoramiento de los niveles de vida total y per cápita de GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la Densidad poblacional en el período 2011-2013 155

Gráfico 47: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo fiscal a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 158

Gráfico 48: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo fiscal total y per cápita de GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 159

Gráfico 49: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo fiscal a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 162

Gráfico 50: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo fiscal total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 163

Gráfico 51: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo administrativo a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 166

Gráfico 52: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo administrativo total y per cápita con respecto al NBI y al ingreso de los GAD provinciales en el período 2011-2013 179 167

Gráfico 53: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo administrativo a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 170

Gráfico 54: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo administrativo total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 171

Gráfico 55: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo administrativo a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 174

Gráfico 56: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo administrativo total y per cápita con respecto al NBI y a la Densidad poblacional de los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 175

Gráfico 57: Gini de la transferencia del criterio de cumplimiento de metas a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 178

Gráfico 58: Focalización de las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas total y per cápita con respecto al NBI y al ingreso de los GAD provinciales, en el período 2011-2013 179

Gráfico 59: Gini de la transferencia del criterio de cumplimiento de metas a los GAD metropolitanos y municipales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 182

Gráfico 60: Focalización de las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013 183

Gráfico 61: Gini de la transferencia del criterio de cumplimiento de metas a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita) 186

Gráfico 62: Focalización de las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas total y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013 187

Gráfico 63: Ejemplo de una recta de regresión para estimar el esfuerzo fiscal 196

Índice de mapas

Mapa 1: Transferencias del monto total (monto A + monto B) asignado a los GAD provinciales en el período 2011-2013 62

Mapa 2: Ubicación geográfica del monto Total (monto A + monto B) asignado a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 68

Mapa 3: Transferencias del monto total (monto A + monto B) asignado a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 74

Mapa 4: Transferencias por monto A total y per cápita asignado a los GAD provinciales en el período 2011-2013 80

Mapa 5: Transferencias del monto A total y per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 86

Mapa 6: Transferencias del monto A asignado por monto total y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 91

Mapa 7: Transferencias del monto B asignado a los GAD provinciales en el período 2011-2013 97

Mapa 8: Transferencias del monto B asignado a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 103

Mapa 9: Transferencias de las asignaciones del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 109

Mapa 10: Transferencias de las asignaciones del criterio de población a los GAD provinciales en el período 2011-2013 113

Mapa 11: Transferencias asignadas a los GAD municipales y metropolitanos mediante el criterio de población en el período 2011-2013 117

Mapa 12: Transferencias de las asignaciones del criterio de población a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 121

Mapa 13: Transferencias de las asignaciones del criterio de densidad a los GAD provinciales en el período 2011-2013 125

Mapa 14: Transferencias de las asignaciones del criterio de población de metas a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 129

Mapa 15: Transferencias de las asignaciones del criterio de densidad población a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 133

Mapa 16: Transferencias de las asignaciones del criterio de NBI a los GAD provinciales en el período 2011-2013 137

Mapa 17: Transferencias de las asignaciones del criterio de NBI a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 141

Mapa 18: Transferencias de las asignaciones del criterio de NBI a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 145

Mapa 19: Transferencias de las asignaciones del criterio de mejoramiento de niveles de vida a los GAD provinciales en el período 2011-2013 149

Mapa 20: Transferencias de las asignaciones del criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 153

Mapa 21: Transferencias de las asignaciones del criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 157

Mapa 22: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo fiscal a los GAD provinciales en el período 2011-2013 161

Mapa 23: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo fiscal a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 165

Mapa 24: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo administrativo a los GAD provinciales en el período 2011-2013 169

Mapa 25: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo administrativo a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 173

Mapa 26: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo administrativo a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 177

Mapa 27: Transferencias de las asignaciones del criterio de cumplimiento de metas a los GAD provinciales en el período 2011-2013 181

Mapa 28: Transferencias de las asignaciones del criterio de cumplimiento de metas a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 185

Mapa 29: Transferencias de las asignaciones del criterio de cumplimiento de metas a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 189

Siglas y abreviaturas

Tabla 1: Siglas y abreviaturas

Siglas	Descripción
BEDE	Banco del Estado
CEM	Contribución Especial de Mejoras
CNC	Consejo Nacional de Competencias
Concope	Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador
Congope	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales
Cootad	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CREA	Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago
Fodesec	Fondo de Desarrollo Seccional
Fondepro	Fondo de Desarrollo Provincial
Fondoro	Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego de la Provincia de El Oro
Fondvial	Fondo Vialidad de la Provincia de Loja
Fonsal	Fondo de Salvamiento de Patrimonio Cultural
GAD	Gobierno(s) Autónomo(s) Descentralizado(s)
ICE	Impuesto a los Consumos Especiales
ICM	Índice de Cumplimiento de Metas
IEOS	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Inecel	Instituto Ecuatoriano de Electrificación
Inerhi	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
Ingala	Instituto Nacional de Galápagos
Magap	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca
MET	Modelo de Equidad Territorial
MF	Ministerio de Finanzas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organismos no Gubernamentales
PDyOT	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
RAE	Región Amazónica Ecuatoriana
SECI	Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional
Senagua	Secretaría Nacional del Agua
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Presentación

La Constitución de la República del Ecuador, en el año 2008, plantea un nuevo modelo de Estado que recupera el rol de la planificación y define como características del mismo a la descentralización y a la desconcentración.

En el ámbito de descentralización, dos de los elementos fundamentales son el establecimiento de competencias claramente definidas por nivel de gobierno y la racionalización del proceso de transferencias de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para dejar en el pasado a un sistema de transferencias arbitrario y discrecional, y dar paso a un sistema de transferencias ordenado y orientado a la equidad territorial que no solo garantiza los recursos que los gobiernos autónomos descentralizados venían recibiendo hasta el 2008, sino además considera criterios territoriales y de gestión que constituyen elementos objetivos, concretos, medibles y predecibles para esa definición.

Así, el Estado busca superar diferencias sociales históricas, en base a la coordinación de todos sus niveles de gobierno, a través de la constitución del Sistema Nacional de Competencias y la creación de mecanismos idóneos para la transferencia de recursos. En este contexto, el *Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos,* previsto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), es un mecanismo claro, aplicable a todos los gobiernos autónomos descentralizado, que elimina las transferencias discrecionales y las prácticas clientelares que ocurrían en el pasado. Este mecanismo garantiza que las asignaciones a los gobiernos autónomos descentralizados sean determinadas de forma técnica y en base a las características propias de cada territorio.

El *Modelo de Equidad Territorial* constituye un hito en la historia de las asignaciones y transferencias de recursos públicos y se convierte en un elemento adicional para viabilizar la gobernanza descentralizada en el territorio, haciendo que, en la actualidad, los GAD reciban sus recursos de forma transparente, automática y directa avanzando en la superación de asimetrías sociales y territoriales históricas.

La asignación de recursos bajo el *Modelo de Equidad Territorial* se realiza mediante siete criterios que consideran las características y necesidades territoriales, y adicionalmente el esfuerzo que los gobiernos autónomos descentralizados realizan por solventarlas. De esta forma, se busca superar las prácticas del Estado asistencialista para dar paso a un Estado que opera de manera inteligente en el territorio. De ahí que el volumen de recursos que recibe cada gobierno autónomo descentralizado está en correspondencia con sus competencias, responsabilidades y gestión.

Es importante aclarar que la estructura del *Modelo de Equidad* es dinámica pues la definición de los ponderadores de cada uno de los siete criterios en el monto a distribuir, es revisada cada cuatro años a efectos de orientar los recursos hacia la consecución de objetivos de desarrollo nacional. Por ejemplo, se podrá priorizar el criterio de necesidades básicas insatisfechas en determinados períodos o el de cumplimiento de metas, en función de atender las necesidades y cumplir con objetivos nacionales y locales planteados.

Es también en virtud de estos siete criterios que se logra obtener un sistema de asignación de recursos solidario que respalda y apoya el desarrollo de aquellos gobiernos autónomos descentralizados que presentan desventajas sociales y territoriales históricas. Esto no significa que se perjudique a los "grandes" en beneficio de los "pequeños" porque el modelo considera las características poblacionales de cada uno sin dejar de perseguir una asignación equitativa per cápita.

En tal sentido, se debe añadir que el *Modelo de Equidad Territorial* se ha inspirado en el anhelo bolivariano de alcanzar fronteras vivas, puesto que atiende de manera especial a las circunscripciones insulares, rurales y fronterizas para garantizar su desarrollo. Esto último es de gran importancia para Ecuador, ya que históricamente dichos territorios han sido marginados de la política pública nacional.

Adicionalmente, el *Modelo de Equidad Territorial* coexiste con mecanismos de asignación de recursos públicos que se han conservado en nuestro ordenamiento jurídico para menguar las desigualdades que persisten en nuestro país, tal y como son las transferencias compensatorias por la explotación, industrialización y comercialización de petróleo, y energía eléctrica, previstas en la Ley[1]. De esta forma, se reconoce el valioso aporte que tales circunscripciones realizan para el desarrollo nacional.

La presente publicación explica de manera clara y sencilla el Modelo de Equidad Territorial, para que aquellos que, desde su quehacer, estén involucrados en lo relacionado a la gestión pública y gestión local encuentren un instrumento de su interés y beneficio.

Pabel Muñoz L.
Secretario Nacional

[1] Leyes nro. 010 y nro. 047 respectivamente.

Introducción

Con la aprobación democrática de su Constitución en 2008[2], Ecuador se erigió como un Estado de derechos y justicia social, que respeta la dignidad de las personas y colectividades, buscando que cada uno de sus ciudadanos alcance un desarrollo integral, una vida digna, un Buen Vivir, gracias a la unidad nacional que se sustenta en la diversidad.

Para ello, de manera indudable, el primero de sus deberes fundamentales consiste en garantizar el goce efectivo de los derechos que la Constitución reconoce. Dicho deber entraña el reto de superar diferencias e inequidades históricas reflejadas en un escenario de concentración de riqueza en dos polos locales de crecimiento, el mismo que dio lugar a un panorama de exclusión y marginación social; motivo por el cual el Estado ha asumido el compromiso de reconstituirse para volver posible un régimen de desarrollo a la altura del reto planteado. Como consecuencia de ello, Ecuador es en la actualidad una República que se gobierna y administra de manera descentralizada, a efecto de promover el desarrollo equitativo y solidario de todo su territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

En tal sentido, la Constitución consagró un modelo de descentralización que prevé diferentes niveles de gobierno subnacionales, denominados gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que deben ejercer competencias y funciones definidas con claridad, y cooperar entre sí bajo la rectoría del gobierno central, el cual debe dirigir el modelo planteado atendiendo los grandes objetivos de desarrollo nacional, pero sin descuidar las voces de los demás partícipes. De manera paralela, el modelo de descentralización ecuatoriano persigue la transferencia obligatoria, progresiva, planificada y definitiva de competencias a dichos niveles de gobierno, para superar injusticias sociales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; dando lugar a una redistribución de recursos sobre la base de los principios de coordinación, corresponsabilidad, complementariedad, equidad, participación, solidaridad, subsidiariedad, sustentabilidad del desarrollo y unidad, los mismos que orientan el desarrollo territorial en Ecuador.

En virtud de tales principios, todos los niveles de gobierno tienen la obligación de perseguir el desarrollo justo y equilibrado de cada circunscripción territorial, sobre la base del respeto de la diversidad nacional, con lo que se viabiliza el disfrute de los derechos de la ciudadanía; motivo por el cual, se deberán redistribuir y redirigir los recursos públicos para compensar las inequidades existentes y garantizar la inclusión de sectores sociales marginados sobre la base de la asignación y el ejercicio de competencias pertinentes. Para ello, es fundamental privilegiar la gestión por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, que ejercen sus competencias de manera articulada, complementaria y coordinada; lo que implica que se prioricen las potencialidades y capacidades de cada circunscripción a fin de impulsar el desarrollo local y nacional, dando paso a una unidad económica y social equitativa y solidaria.

De esta manera, la Constitución ratifica la autonomía administrativa, financiera y política de los gobiernos autónomos descentralizados para fortalecer el proceso

[2] Publicada en el Registro Oficial nro. 449 del 20 de octubre de 2008.

democrático nacional, debido a que es imperativo acercar de manera real las instancias de toma de decisiones a la ciudadanía, lo que implica el involucramiento responsable de los actores locales para la atención de sus necesidades.

Para canalizar de manera idónea el proceso de transferencia de competencias que resulta del modelo mencionado, la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad)[3] señalan que dicho traspaso debe estar respaldado por la transferencia de recursos para su ejercicio, lo que garantiza su sostenibilidad en el tiempo. Esto quiere decir que el modelo ecuatoriano requiere del desarrollo y previsión de políticas referentes a ingresos permanentes, redistribución de recursos, dirección de calidad del gasto público y endeudamiento responsable, las mismas que son fundamentales para alcanzar la equidad interterritorial deseada.

Consecuentemente, la posibilidad de realizar el modelo de descentralización ecuatoriano está ligada a la idoneidad normativa y fáctica de los gobiernos autónomos descentralizados para generar recursos financieros propios dentro de sus circunscripciones territoriales, así como a la existencia de un mecanismo de transferencia de recursos del Presupuesto General del Estado (PGE) para la provisión de los bienes y servicios públicos que resultan del ejercicio de competencias. De esta forma, se contemplan tres tipos de transferencias: a) transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos; b) transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y c) transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

El primero de los tres tipos de transferencias mencionados se realiza a través del Modelo de Equidad Territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, que busca distribuir equitativa y solidariamente esos recursos considerando las características de cada circunscripción territorial, sus necesidades y la gestión realizada por cada GAD para satisfacerlas y cumplir las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus planes locales de desarrollo.

De esta forma, el Modelo de Equidad Territorial es uno de los puntales para consolidar un Estado cohesionado y policéntrico, que permitirá superar las desigualdades que existen en el territorio nacional, potenciado con un modelo de descentralización nacional que se inspira en los principios de solidaridad y equidad.

---

[3] Publicado en el Registro Oficial nro. 303 del 19 de octubre de 2010.

1

Transferencias a GAD desde el Presupuesto General del Estado

El sistema de transferencias de recursos del Presupuesto General del Estado (PGE) a los GAD inspirado por la Constitución de la República y desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), sienta un nuevo paradigma distinto de las prácticas discrecionales y clientelares que caracterizaron la asignación de dichos recursos en el pasado. A más de considerar los principios a los que nos hemos referido, reconoce las particularidades de cada circunscripción mediante la previsión de criterios que viabilizan la equidad interterritorial como: tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD.

Para entender adecuadamente al sistema de transferencias de recursos que respalda un modelo de descentralización que asigna competencias de manera clara, concreta y equitativa, es importante enunciar de manera sucinta el marco legal que reguló las transferencias de recursos en el pasado, concretamente en el período 1993-2010, con el afán de marcar el punto de inflexión entre el marco jurídico anterior, basado en principios neoliberales, y contrarrestarlo con el actual, fundado en un sistema progresista que prioriza la equidad interterritorial.

En este contexto, a continuación se presenta un detalle de las normas más representativas que regularon las transferencias a los gobiernos locales:

Tabla 2:
Normativa de transferencias a los gobiernos locales, período 1993-2010

Ley	Financiamiento	Distribución	Destino
Ley del 15% Fondo de Descentralización	Equivalente al 15% del Presupuesto del Gobierno Central	70% consejos municipales. 30% consejos provinciales. Se distribuye a través de criterios: - Superficie Territorial - Población - NBI	Gastos de inversión, obras de infraestructura urbana, rural, agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial o combinado, saneamiento ambiental, recolección y utilización final de desechos sólidos, letrinización y planes y proyectos de inversión para el desarrollo económico, social y cultural.
Ley nro. 72 del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC)	10% Impuesto a la Renta. 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado.	2% municipios capitales de provincia: - 25% para Quito - 25% para Guayaquil - 50% demás capitales de provincia 98% consejos provinciales. - 20% para los consejos provinciales y el INGALA - 75% municipalidades - 5% para una cuenta de reserva para emergencia	Gastos corrientes e inversión en municipios y consejos provinciales - infraestructura urbana, rural, saneamiento, vialidad, etc.
Ley nro. 65 del Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO)	2% del monto total de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado.	50% Aporte al capital del Banco del Estado-Acciones - 75% en partes iguales. - 25% en proporción del número de habitantes. 50% a los consejos provinciales - 75% en partes iguales. - 25% en proporción del número de habitantes. 0,05% Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE).	Gastos de inversión, a los consejos provinciales y al INGALA para obras de desarrollo. Lo transferido al Banco del Estado (BEDE) para capitalización, podrá ser utilizado por el INGALA y los consejos provinciales con crédito de desarrollo financiador por el BEDE.

Ley 82 del Fondo de Salvamento del Patrimonio (FONSAL)	Las municipalidades participarán del 6% del Impuesto a la Renta para el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de los municipios del país distintos de los ubicados en las provincias de Guayas y Manabí.	Para todos los municipios a nivel nacional, excepto de las Provincias de Guayas y Manabí.	Gastos de inversión, obras de infraestructura urbana.
Ley de Régimen Tributario Interno Compensación Impuestos Especiales Telecomunicaciones ICE	Impuesto sobre los servicios de telecomunicaciones y radioelectrónicos.	Compensación para las municipalidades y empresas de agua potable o saneamiento equivalente a su participación en el ICE correspondiente al año 2007.	Destinado a la ejecución de proyectos de agua potable.
Ley nro. 92 del Fondo de Vialidad de la Provincia de Loja	Impuesto del 1% a la transferencia de dominio en la compra-venta de vehículos usados.	70% municipios de la Provincia de Loja. 30% Consejo Provincial de Loja.	Gastos de inversión, obras de vialidad y compra de equipos camioneros, así como fideicomisos en créditos con el Banco del Estado.
Ley nro. 92 de Régimen Tributario Interno: Donaciones del Impuesto a la Renta	El 25% del Impuesto a la Renta causado por personas naturales o jurídicas.	65% municipalidades y consejos provinciales elegidos por el donante 35% al Fondo de Participación Municipal y Provincial para distribuir entre las demás municipalidades y consejos provinciales del país, excepto los Municipios de Quito y Guayaquil y los Consejos Provinciales de Pichincha y Guayas.	

Ley nro. 122 del Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica	2,5% sobre el total de la facturación cobrada a Petroecuador o a sus filiales, las empresas nacionales, por la prestación de servicios dentro de la jurisdicción de cada provincia amazónica. 4,5% sobre el valor total de la facturación cobrada a Petroecuador o a las empresas extranjeras, o sus filiales, por la prestación de servicios en la jurisdicción de cada provincia amazónica.	50% para los consejos provinciales. 20% para el concejo municipal de la capital provincial. 30% restante para los demás concejos municipales de la provincia, por partes iguales.	Gasto de inversión, para obras de infraestructura urbana y rural de las Provincias de Napo, Pastaza, Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.
Ley nro. 46 de Creación del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar	7,5% del Impuesto Unificado de 1% Semestral a las Operaciones de Crédito en moneda Nacional.	20% para el consejo provincial. 1% para el Municipio de Guaranda. 16% para el Municipio de San José de Chimbo. 16% para el Municipio de Chillanes. 16% para el Municipio de San Miguel. 16% para el Municipio de Echeandía.	Ejecución de obras de saneamiento ambiental, alcantarillado y demás relativas al desarrollo urbano previstas en el Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Bolívar.
Decreto nro. 47 para la asignación equivalente al 5% de la facturación por venta de energía que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (Inecel)	5% de la facturación por venta de energía a las empresas eléctricas de Inecel originada en Paute, Pisayambo y Agoyán.	La asignación calculada sobre la base de la venta de energía de la central hidroeléctrica, de la siguiente manera: 60% entre los Municipios de Azuay, Cañar y Morona Santiago. 40% para el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. La asignación calculada sobre la base de la venta de energía de las Centrales Hidroeléctricas de Pisayambo y Agoyán, de la siguiente manera:	Realización de obras de infraestructura. Ejecución de obras y programas de forestación y reforestación en la cuenca del río Paute que realice el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Obras de saneamiento ambiental y caminos vecinales de las zonas rurales. Obras de infraestructura. Obras de agua potable, canalización, caminos y otras de carácter infraestructural.

		40% para el Consejo Provincial de Tungurahua. 40% entre los municipios de Tungurahua, excepto Ambato. 20% Municipio de Ambato.	
Ley nro. 57 del Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego de la Provincia de El Oro- FONDORO	10% de los ingresos de la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar. 5% del rendimiento total del Impuesto Unificado a las operaciones de Crédito en Moneda Nacional.	Hasta 1990: 60% para el Instituto Ecuatoriano de Obras Públicas. 30% para el Ministerio de Obras Públicas. 10% para el Consejo Provincial de El Oro. Desde 1991: 40% para el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias IEOS. 40% para el Ministerio de Obras Públicas. 20% para el Consejo Provincial de El Oro.	Obras de saneamiento ambiental. Obras de vialidad. Ampliación y mejoramiento de obras de riego.
Ley 75 del Programa de Vialidad Rural de Manabí	10.000 millones de sucres hasta 2002, otras asignaciones y donaciones de particulares.	Los recursos del Programa de Vialidad Rural se transfirieron anualmente en calidad de aportes al capital del Banco de Desarrollo del Ecuador S.A.	El Consejo Provincial de Manabí los utilizó como créditos de desarrollo para financiar el Proyecto de Caminos Vecinales de la Provincia de Manabí, los que eran aprobados por el Directorio del BEDE.
Ley 93 del Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi	1.000 millones de sucres a partir de 1991, que se incrementan en relación con el porcentaje de crecimiento del Presupuesto General del Estado, exceptuando el capítulo de deuda pública, otras asignaciones que otorgue el Estado y las donaciones de particulares.	Los recursos del Fondo se transfirieron anualmente en calidad de aportes al capital del Banco de Desarrollo del Ecuador S.A.	El INERHI utilizó los recursos en calidad de créditos para financiar los proyectos de riego de la Provincia de Cotopaxi.

Ley 115 de Asignación de Fondos para Obras en el Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo	12,5% del rendimiento total del Impuesto Unificado del 1% a las operaciones de crédito en moneda nacional.	30% Municipio de Riobamba. 20% para los demás municipios de la Provincia de Chimborazo.	Construcción del Mercado Zonal y obras de saneamiento ambiental en Riobamba. Construcción de Centros de Acopio de productos agrícolas y programas de saneamiento ambiental en los demás municipios.
Ley 10 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico	Impuesto de un dólar por cada barril de petróleo que se produzca en la Región Amazónica y se comercialice interna o externamente.	58% para los municipios amazónicos. 28% para los consejos provinciales de la Región Amazónica. 9% para el Fondo Regional Amazónico.	Proyectos de agua potable, alcantarillado, regeneración urbana, tratamiento de desechos sólidos y aguas servidas, educación, salud, desarrollo productivo. Caminos vecinales, dotación de infraestructura educativa, alcantarillado sanitario y agua potable del área rural y programas de desarrollo ambiental. Proyectos de implementación y fortalecimiento de proyectos integrales para transporte aéreo, desarrollo de las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas. Fortalecimiento y desarrollo de proyectos y programas agroproductivos. Preservación y recuperación de recursos naturales.
Ley 145 del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha	15% del rendimiento total del Impuesto Unificado del 1% a las Operaciones de Crédito en Moneda Nacional y recursos del Presupuesto General del Estado que se asignen.	25% para el Consejo Provincial de Pichincha. 25% para el Municipio de Quito. 50% para el resto de cantones de la Provincia de Pichincha.	Obras de infraestructura.

Ley 146 del Fondo de Desarrollo de la Provincia del Carchi	15% sobre el resultado efectivo del diferencial cambiario entre el precio de compra y venta de las divisas extranjeras en el mercado de libre intervención del Banco Central del Ecuador. 15% del rendimiento total en el porcentaje que le corresponde al Gobierno Nacional del Impuesto Unificado del 1% a las Operaciones de Crédito en Moneda Nacional. La participación que corresponde al Consejo Provincial del Carchi de conformidad con el artículo 2 de la Ley que crea el Fondo de Desarrollo Provincial. Los recursos del Presupuesto General del Estado que se le asigne.	50% para el Consejo Provincial del Carchi. 20% para el Municipio de Tulcán. 30% para los Municipios de Montúfar, Espejo, Bolívar, Espejo, Bolívar y Mira.	Obras de infraestructura.

Fuente: Pino, 2012: 50-52, y Jarrín y Pareja, S/A: S/P.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización.

Bajo este esquema desordenado, entre las principales características de las transferencias que se realizaron durante el período referido se pueden señalar las siguientes:

1. No necesariamente abarcaban a todos los gobiernos seccionales.
2. Se originaron a partir de diversas fuentes de financiamiento, principalmente sobre la base de recursos tributarios y de rentas petroleras.
3. Fueron establecidas con diversos objetivos, que no correspondieron a criterios justificados de manera técnica.
4. No presentaron un mismo mecanismo de distribución.
5. No estaban acompañadas por la transferencia de nueva competencias (Pino, 2012: 48 y 49).

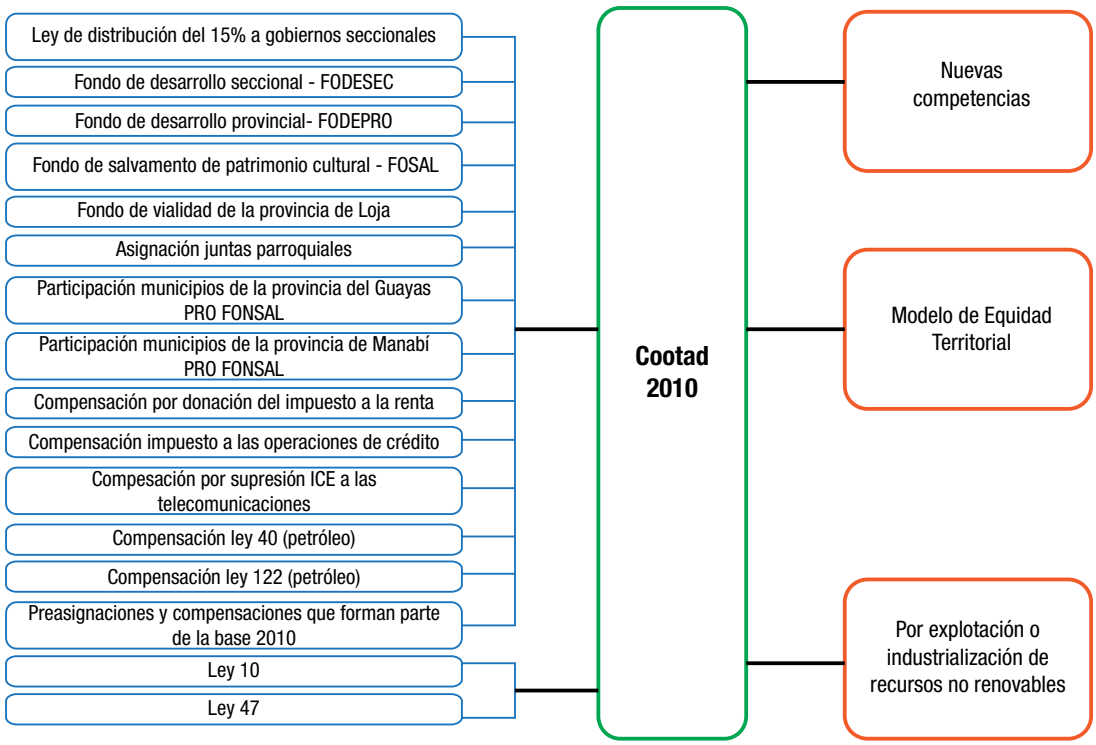
Este panorama nos permite tener una mejor idea de la dispersión normativa que estuvo vigente hasta la expedición del Cootad. La principal característica de este conjunto de leyes es que se expidieron para beneficio exclusivo de determinados GAD, lo que motivó que se pasen por alto a la gran mayoría. En consecuencia, la reforma que realizó el Cootad buscó implementar un mecanismo único, que dé seguridad a todos los GAD y que permita superar los efectos que resultan de cualquier tipo de dispersión normativa. Al mismo tiempo, la reforma procuró alinear el sistema de preasignaciones con lo dispuesto por la Constitución de la República.

De todo ello, resultó que se derogaron varias leyes y, en la actualidad, el marco jurídico prevé que las transferencias de recursos a los GAD respondan a tres objetivos:

a) Garantizar el ejercicio de nuevas competencias.
b) Permitir el desarrollo nacional sobre la base del reconocimiento de las características, necesidades y gestión de cada GAD a través del Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos.
c) Compensar a los GAD en los que se exploten, industrialicen y comercialicen recursos naturales no renovables.

El gráfico que se presenta a continuación, nos permite ilustrar lo indicado:

Gráfico 1:
Reforma de transferencias a los GAD a partir de la vigencia del Cootad (2010)



Fuente: Cootad.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización.

1.1. Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes (Modelo de Equidad Territorial, MET)

En la actualidad, la descentralización ha pasado de un plano aislado a un proceso de interés nacional e internacional. Afirmar que la implementación de este proceso se debate únicamente en las agendas internacionales y mesas de discusión de América Latina, África, Asia y Europa es un error, pues además está presente en compromisos a nivel de "organismos multi y bilaterales, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales…" (Carrión, 2003: 19).

En virtud de ello, con la expedición del Cootad se derogaron en Ecuador más de 25 leyes y disposiciones, algunas de ellas mencionadas en la Tabla 2, las cuales regulaban las transferencias de ingresos permanentes y no permanentes a los gobiernos locales hasta el año 2010. Con el objeto de adoptar un sistema de competencias exclusivas con un mecanismo claro, estable y equitativo de transferencias de recursos a cada nivel de gobierno, en beneficio de todos los ciudadanos y

ciudadanas del Ecuador, independientemente del lugar de su residencia, con la finalidad de lograr la equidad territorial (Cootad: art. 191).

El Modelo de Equidad Territorial (MET) se aplica a partir del año 2011, respeta la garantía constitucional del nivel de recursos entregados a los GAD hasta el año 2008, que el Cootad hace extensiva al 2010, conforme su Disposición Transitoria Séptima que estipula que se mantienen vigentes y respetan todas las leyes generales y específicas (preasignaciones) para los GAD, e incluye el incremento de las transferencias a favor de los gobiernos parroquiales rurales que estableció el presupuesto general del Estado del año 2010.[4]

El monto total a transferir[5] se distribuye entre los GAD, en virtud de sus competencias constitucionales, de la siguiente forma: 27% para los GAD provinciales; 67% para los GAD municipales y distritos metropolitanos; y 6% para los GAD parroquiales rurales (Cootad: art. 192). Para distribuir estos recursos a los GAD de cada nivel de gobierno, se aplica el Modelo de Equidad Territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, que divide el monto a transferir en dos partes (Cootad: art. 193):

a) Monto A: corresponde al monto que por leyes correspondió a los GAD en el año 2010 (transferencias entregadas el año 2010).
b) Monto B: es el excedente del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, restado el monto A; se asigna entre los GAD al aplicar la fórmula de distribución que considera los siete criterios de reparto señalados en la Constitución de la República del Ecuador.[6]

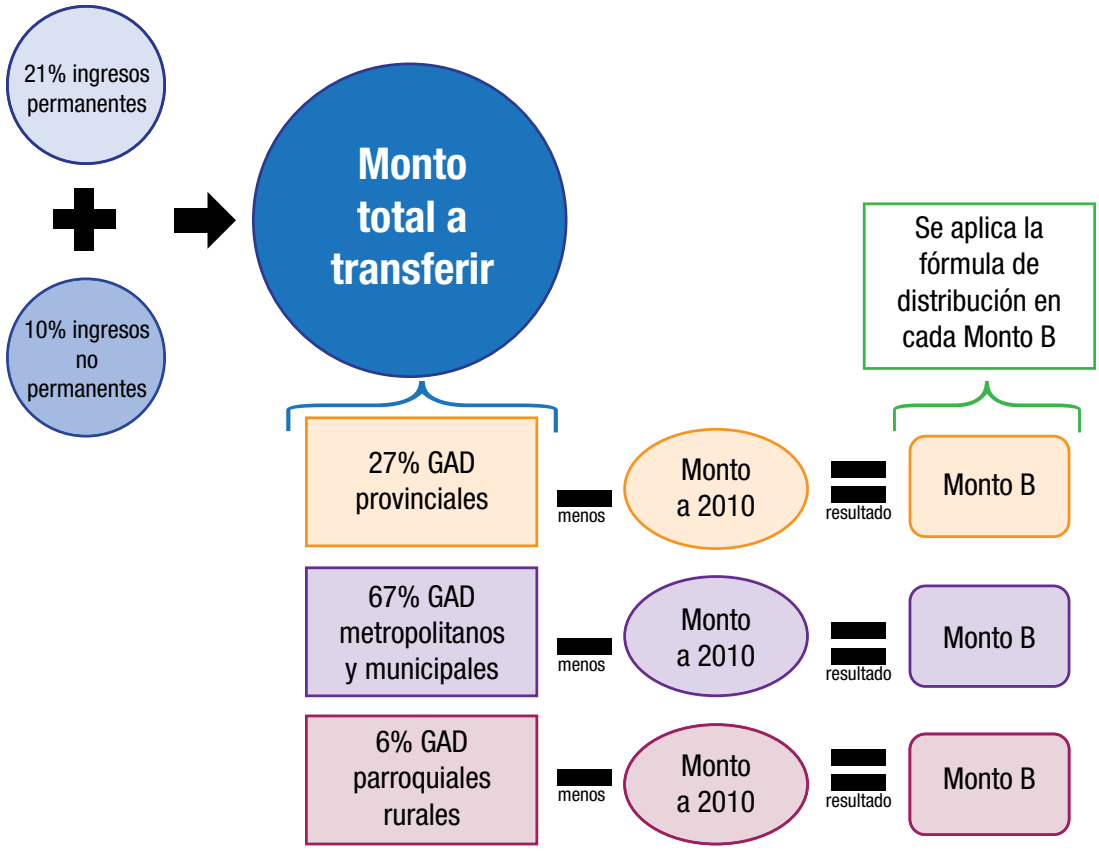
El proceso de determinación del monto a transferir a los GAD mediante el MET, la distribución entre los diferentes niveles de gobierno, y la determinación del monto B sobre el cual se aplica la fórmula, se resume en el siguiente gráfico:

4 Ver Disposición Transitoria Séptima del Cootad.

5 Se debe tomar en cuenta que el artículo 198 del Cootad establece que las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los GAD podrán financiar hasta el 30% de los gastos permanentes, y un mínimo del 70% de gastos no permanentes. Las transferencias provenientes de al menos el 10% de los ingresos no permanentes financiarán egresos no permanentes.

6 Constitución de la República de Ecuador 2008: Título V, Organización Territorial del Estado, Capítulo quinto, Recursos económicos, Artículo 272.

Gráfico 2:
Distribución de recursos por Modelo de Equidad Territorial



Fuente: Cootad – Art. 192.
Elaborado por: Jarrín Salazar, 2013.
Nota: Si bien el monto A para cada GAD es fijo[7], según lo establecido en la Constitución y en el artículo 193 literal a) del Cootad, no sucede lo mismo con el monto B, ya que este depende del crecimiento anual de las transferencias totales y se distribuye mediante siete criterios: tamaño de población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD. La distribución y ponderación de estos criterios pretenden caracterizar la realidad de cada GAD, por lo tanto, el recurso transferido no es igual para todos los GAD. En la sección 2 se describirá con mayor detalle el Modelo de Equidad Territorial.

1.2. Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias

Todo proceso de descentralización es progresivo. Por tanto, para otorgar las nuevas competencias los GAD deben contar con el suficiente recurso financiero, de talento humano, material y tecnológico (Cootad: art. 105).

Para ello, una vez analizado el diagnóstico situacional de la ejecución y cumplimiento de las competencias, y de haber establecido la capacidad operativa actual de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados que van a asumir las nuevas competencias, recibirán los recursos correspondientes aquellos que, a más tener un fortalecimiento institucional, estén en condiciones de recibir las nuevas competencias. Estos recursos comprenden las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias, y su objetivo es garantizar que los GAD asuman las nuevas competencias que venían siendo ejercidas por el gobierno central y deben ser financiadas por lo menos con los mismos recursos que este ha destinado históricamente para su ejercicio, sobre la base del promedio de los últimos cuatro años (Cootad: art. 189; 203-206).

[7] La diferencia en los valores del Monto A entre el 2011, 2012 y 2013, obedece a la Disposición General Segunda del Cootad que establece que desde 2011 se entregarán a los municipios de Guayas y Manabí el 6% del Impuesto a la Renta que se destinaba anteriormente a la comisión de Tránsito del Guayas el Centro de Rehabilitación de Manabí.

Para el caso ecuatoriano, entre las nuevas competencias transferidas a los GAD hasta la presente fecha están:

a) Competencia de Riego y Drenaje

Siendo el Ecuador, un país agrícola, que cuenta con un alto porcentaje de población ligada al trabajo agropecuario, es primordial generar políticas públicas concretas que aporten verdaderamente a los productores rurales del país. Por este motivo, considerar otros elementos, que van más allá de asistencia técnica y dotación de insumos agrícolas, es imprescindible. Por lo tanto, un cambio en el manejo del recurso hídrico exige una reestructuración de fondo. A más de la falta de infraestructura de canales de riego, existen otras irregularidades que impiden el acceso equilibrado del agua a poblaciones más vulnerables a cualquier tipo de abuso. Los casos más comunes dentro de la problemática de riego son: la concentración de agua en manos de grandes corporaciones o sistemas privados, abuso en el cobro de tarifas por su uso, el otorgamiento de concesiones a otros sectores sin ningún tipo de criterio técnico, etc.

La Constitución actual del Ecuador considera el acceso, uso y aprovechamiento del agua como un derecho fundamental de las personas, por su capacidad para permitir la producción y reproducción de la vida. Si hacemos una comparación del año 2005 y el 2010, vemos que en el primer caso el sistema privado concentraba el 64% del caudal, y los sistemas de riego comunitario apenas accedían al 13% del caudal; para el 2010, este escenario mejoró, aunque no en su totalidad, ya que cerca de 420.000 Ha correspondían a riego privado, con 40% del caudal concesionado; en tanto los sistemas públicos atendían a 266.000 Ha; y los comunitarios y asociativos llegaban a las 466.000 Ha (Senplades, 2013: 15).

Mediante el principio de subsidiariedad, privilegiar la gestión del servicio en los niveles de gobierno más cercanos a la población, es una oportunidad para que el recurso hídrico pase del plano económico a uno social e incluso cultural. Es así que, de acuerdo al marco legal vigente, el 14 de julio de 2011, mediante la Resolución nro. 0008-CNC-2011, publicada en el Registro Oficial 509 de 9 de agosto de 2011, el CNC transfirió la competencia de riego y drenaje a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (CNC, 2013: 15).

Con la referencia del folleto de "Territorio y Descentralización - Competencia de Riego y Drenaje", a continuación se resume el proceso de transferencia de la nueva competencia para los GAD provinciales:

- En agosto de 2010 se inició el proceso mediante una mesa técnica interinstitucional.
- En marzo de 2011, el CNC designó al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap), Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (Congope) y Ministerio de Finanzas (MF) la elaboración de los informes habilitantes; y en mayo del mismo año se entregó: Informe del Estado de Ejecución (Magap), Informe de Recursos Existentes (MF) e Informe de Capacidad Operativa (Congope).
- Para mayo de 2011, el CNC integró la Comisión Técnica Sectorial de Costeo de la Competencia de Riego y Drenaje, cuyo informe fue entregado en junio de 2011 y que consideraba costos para gasto corriente e inversión, basados en los recursos destinados por el gobierno central los últimos cuatro años.
- En conformidad con la Constitución de la República se identificó a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales como los titulares de la competencia de riego y drenaje, para que entraran en un proceso de fortalecimiento institucional.
- En julio de 2011, se establecieron los parámetros de regulación de la transferencia de la competencia para planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a los GAD provinciales; de igual manera, en diciembre del mismo año se otorgó al gobierno provincial la responsabilidad de la tecnificación del riego parcelario.

- En septiembre de 2012 se estableció el proceso de distribución de los recursos de inversión para la competencia de riego, y se definió que el proceso para acceder a estos recursos por parte de los GAD provinciales es a través de la presentación de proyectos que guarden concordancia con el Plan Nacional de Riego y Drenaje (Senplades, 2013: 21-22).

De esta manera, para la distribución de recursos se agruparon a los GAD provinciales, de acuerdo a sus necesidades territoriales y capacidades de gestión. Bajo estas condiciones, los criterios para la asignación de riego son:

1. ***Déficit hídrico:*** está en función de la necesidad de riego de cada provincia, de acuerdo con la relación entre la precipitación anual y el índice de evapo-transpiración.[8] Este criterio representa el 26% del monto total que corresponde a riego.
2. ***Hectáreas incrementales potenciales en sistemas públicos:*** es la diferencia entre las hectáreas potencialmente regables por un determinado sistema de riego y las hectáreas regadas efectivamente, respecto a las hectáreas regables.[9] Este criterio representa el 40% del monto total que corresponde a riego.
3. ***Incidencia de pobreza según ingresos:*** se aplicará el indicador de pobreza por ingresos del área rural provincial, el cual se debe actualizar todos los años.[10] Este criterio representa el 20% del monto total que corresponde a riego.
4. ***Participación del Producto Interno Bruto agrícola provincial:*** es la relación entre el PIB agrícola de cada provincia y el PIB agrícola nacional, considerando a los 23 GAD provinciales[11] receptores de la transferencia. Este criterio representa el 10% del monto total que corresponde a riego.
5. ***Esfuerzo Fiscal:*** está en función de la eficiencia de la recaudación de ingresos propios provenientes de la prestación del servicio público de riego y drenaje. Este criterio representa el 4% del monto total que corresponde a riego.

Mientras que, los criterios para la asignación de recursos por drenaje son:

1. ***Índice de Vulnerabilidad de Inundación (IVI):*** Este indicador es tomado del "*Diagnóstico previo a planes de intervención de las ONG: Prevención, mitigación, preparación ante desastres, Evaluación de capacidades y reducción de vulnerabilidad*",[12] en el cual se realiza una clasificación de los cantones de acuerdo al peligro de inundación. Esta clasificación tiene una escala de 0 a 3, en donde el grado 0[13] corresponde a bajo peligro de inundación y grado 3 a cantones con alto peligro de inundación. En función de ello, se toma en cuenta únicamente aquellos cantones calificados con grados 2 y 3, y el indicador funciona como un ponderador para el tamaño del cantón sumando los resultados para un dato provincial.[14]. Este criterio representa el 25% del monto total que corresponde a drenaje.
2. ***Provincia sin asignación de riego:*** este criterio está a favor de aquellas provincias que en virtud de sus condiciones naturales, no tengan déficit hídrico, ni hectáreas incrementales potenciales en sistemas públicos y en consecuencia no les correspondan asignación por riego. Según este criterio se asignará el 65% del monto total que corresponda por drenaje.

---

8 Dependerá de la información oficial del ente rector encargado de la política agropecuaria.

9 Dependerá de la información oficial del ente rector encargado de la política agropecuaria, que incluya la totalidad de los sistemas públicos existentes en el país susceptible de transferencia.

10 Los indicadores actualizados de pobreza por ingresos serán establecidos por la entidad responsable de emitir la información estadística nacional.

11 Esta información es proporcionada por el Banco Central del Ecuador. Se considera las 23 provincias, excepto Galápagos.

12 Este trabajo realiza mapas de amenazas, vulnerabilidad y capacidades en el Ecuador para el año 2001.

13 En el caso de aquellas provincias cuyo índice de vulnerabilidad sea cero y reciban asignación por riego, no se tomará en cuenta el criterio de incidencia de pobreza y de participación en el PIB agrícola, por lo que no tendrá asignación por drenaje.

14 El índice es definido por la entidad rectora de la política agropecuaria.

3. ***Incidencia de pobreza según ingresos:*** se aplicará el indicador de pobreza por ingresos del área rural provincial, el cual se debe actualizar todos los años.[15] Este criterio representa el 5% del monto total que corresponde a drenaje.
4. ***Participación del Producto Interno Bruto agrícola provincial:*** es la relación entre el PIB agrícola de cada provincia y el PIB agrícola nacional considerando a los 23 GAD provinciales[16] receptores de la transferencia.[17] Este criterio representa el 5% del monto total que corresponde a drenaje.

La estructura de distribución es similar a la planteada por el MET; y sus porcentajes de distribución son revisados cada cuatro años en función de la ejecución de la competencia.

(Senplades, 2013: Anexo 13. Resolución de Transferencia 008-CNC-2011)

b. Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial

El tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, se agrupan en una competencia de amplia magnitud y alta responsabilidad. Por un lado, se busca que las personas tengan la libertad de desplazarse dentro y fuera de su circunscripción territorial según su interés; por el otro, a no ser por circunstancias adversas, lo que interesa es que dicho desplazamiento sea por medio de vías de acceso seguro para evitar y minimizar los accidentes de tránsito causadas por la inseguridad en los caminos. Para esto, los usuarios, las vías y los vehículos son elementos importantes a considerar.

En relación con el marco legal de la Constitución y el Cootad, el Consejo Nacional de Competencias oficializa el 26 de abril de 2012, mediante la resolución nro. 0006-CNC-2012, publicado en el Registro Oficial nro. 712 de 29 de mayo de 2012, la transferencia de la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV), a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país (CNC, 2012: 24).

Sobre la base del principio de integralidad, dicha transferencia considera ciertas particularidades de cada GAD, como: la extensión territorial, número de habitantes, número de vehículos registrados, entre otros; lo cual obliga al proceso a implementar modelos de gestión diferenciados, los mismos que se clasifican como modelos de gestión "A", "B" y "C". Así, los tres modelos que involucran a todos los GAD metropolitanos y municipales asumen todas las facultades, como: planificación, regulación, control y gestión en todos los ámbitos de la competencia: tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. La diferencia entre modelos recae en que el modelo "B" no asume el control operativo en la vía pública, mientras que el modelo "C", a más de la anterior competencia, tampoco asume el servicio de matriculación (CNC, 2012: 25-26).

La asignación de recursos financieros distribuidos entre los GAD metropolitanos y municipales se fundamenta en los criterios validados por la Comisión Técnica Sectorial de Costeo para la ejecución de competencia, y son:

1. ***Población:*** se considera toda la población de la mancomunidad, es decir el total de la población de los GAD metropolitanos y municipales. Según este criterio se asignará el 30% del monto total.

---

15 Los indicadores actualizados de pobreza por ingresos, serán establecidos por la entidad responsable de emitir la información estadística nacional.

16 Información proporcionada por el Banco Central del Ecuador. Se considera las 23 provincias excepto Galápagos.

17 Dependerá de la información oficial del ente rector encargado de la política agropecuaria, que incluya la totalidad de los sistemas públicos existentes en el país susceptible de transferencia.

2. ***Densidad y dispersión poblacional:*** las variables para el cálculo son el total de la población de la mancomunidad y el total de extensión territorial en km^2 de la mancomunidad. La densidad poblacional es la razón entre la población total y la extensión territorial en km^2; mientras que la dispersión es el inverso de la densidad. Según este criterio se asignará el 20% del monto total a asignarse.
3. ***Participación de la población urbana:*** es la razón del total de la población urbana y el total de la población de la mancomunidad. Según este criterio, se asignará el 10% del monto total a asignarse.
4. ***Tasa de motorización:*** se calcula con el total de los vehículos de la mancomunidad en función de la residencia de los propietarios. Según este criterio, se asignará el 40% del monto total a asignarse.
5. ***Kilómetros de vías:*** se define el total de kilómetros de vías urbanas existentes en un cantón, pues los GAD metropolitanos y municipales deben atender a este tipo de vías.[18]
6. ***Esfuerzo fiscal-administrativo:***[19] se define así a la comparación entre la generación efectiva de recursos por tasa de matriculación vehicular y los recursos potenciales de recaudación de los GAD.

   Los ponderadores de los criterios de distribución son revisados cada tres años.

(CNC - Senplades, 2013: 26).

c. Gestión de la Cooperación Internacional

La competencia de gestión de cooperación internacional para la captación de recursos no reembolsables y asistencia técnica se transfiere a todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados con el objeto que las autoridades de los GAD puedan cumplir con sus competencias estipuladas en la Constitución, Cootad, CNC y/o otros documentos oficiales.

En relación con su marco legal, el Consejo Nacional de Competencias oficializa el 27 de octubre de 2011, mediante la resolución nro. 0009-CNC-2011, publicada en el Registro Oficial nro. 565, la transferencia de la competencia de Gestión de la Cooperación Internacional.

Dicha competencia trata de buscar en el ejercicio de la facultad únicamente la captación de recursos no reembolsables, más no contempla dentro de la transferencia de la competencia la asignación de recursos económicos. En lugar de ello, se otorga facultades que permiten a los GAD obtenerlos a partir de su gestión, siempre y cuando estén dentro del marco del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) (CNC, 2013: 21).

18 Los criterios de kilómetros de vías urbanas y esfuerzo fiscal administrativo aún no están implementados.

19 Los criterios de kilómetros de vías urbanas y esfuerzo fiscal administrativo aún no están implementados.

1.3. Transferencias para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables

Históricamente ciertas zonas andinas y amazónicas han sido atendidas de forma residual por la política pública nacional, generando, durante décadas, amplias desigualdades económicas y sociales en estos territorios, considerados únicamente como zonas atractivas por su gran potencial en recursos naturales no renovables. Los anteriores gobiernos de turno han aprovechado los ingresos generados por las actividades extractivas sobre la base de una redistribución inadecuada, generando polos de crecimiento asimétrico y profundizando aún más la pobreza, sin dejar en los respectivos territorios ningún tipo de compensación. Por el contrario, estas zonas asumían un alto costo ambiental y social.

Para cambiar esta realidad, se transfieren recursos financieros a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos naturales no renovables. El objetivo de este tipo de transferencias es compensar a los territorios por los efectos negativos inherentes a la actividad extractiva, y a la disminución del patrimonio nacional. Para ello, el Ecuador dispone de dos leyes por mandato constitucional: a) Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – Ley nro. 010[20], y b) Ley por venta de energía de Inecel – Ley nro. 047.[21]

a. Ley nro. 10, Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico

Según el Registro Oficial nro. 222 del 01 diciembre de 2003, modificado por última vez el 04 de enero de 2008, se crea en la Ley nro. 010 el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. Según su artículo 1, dicho fondo se incrementará con los ingresos provenientes del impuesto equivalente a un dólar de los Estados Unidos de América (USD 1,00) por cada barril de petróleo que se extraiga en la región amazónica, y se comercialice en los mercados interno y externo.

Los ingresos generados en el fondo serán invertidos y distribuidos de la siguiente manera:

[20] La Ley nro. 010 de Ecodesarrollo, expedida en 1992, beneficia a los gobiernos subnacionales de las provincias de la región amazónica donde se explota el petróleo. Si bien el fin es compensar a los territorios afectados por la explotación del crudo, en los últimos años el incremento de recursos por este concepto es importante, alcanzando los USD 168 millones en el año 2012.

[21] La Ley nro. 047 de 1989 estipula a favor de los GAD de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua asignaciones equivalentes al 5% de la facturación por venta de energía a las Empresas Eléctricas, que sea originaria de las Cuencas Hidroeléctricas de Paute, Agoyán y Pisayambo. El monto de esta Ley al 2012 fue de USD 6,2 millones.

Tabla 3:
Detalle de la Ley nro. 010

Porcentaje del Fondo	Beneficiario	Destino de los Recursos
58%	Municipios amazónicos, incluidas las parroquias rurales río verde y río negro del cantón Baños; y las parroquias rurales Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig, del cantón Penipe.	Proyectos de agua potable, alcantarillado sanitario, regeneración urbana, tratamiento de desechos sólidos y de aguas servidas, educación, salud, desarrollo productivo y micro empresarial en áreas urbanas y rurales en la respectiva jurisdicción cantonal.
28%	Consejos provinciales de la Región Amazónica.	Proyectos de caminos vecinales, dotación de infraestructura educativa, alcantarillado sanitario y agua potable del área rural, para el desarrollo ambiental que comprenderá inversiones en programas de prevención, preservación y conservación del ambiente, biodiversidad, áreas naturales protegidas, de reserva de biosfera, cuencas hidrográficas, y en general en el manejo de los ecosistemas.
9%	Fondo regional amazónico, a cargo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico.	Los proyectos que se financian con estos recursos, deberán ceñirse a las políticas y directrices emanadas por el Directorio, y se ejecutarán en las siguientes áreas: a) Implementación y fortalecimiento de proyectos integrales para el transporte aéreo de acción cívica, ambulancia aérea y transporte fluvial, previo convenio con los organismos públicos competentes, como son la Fuerza Aérea Ecuatoriana y la Armada Nacional, a través de los repartos y sus entidades técnicas subordinadas, según sus competencias; b) Constitución y desarrollo de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas; c) Fortalecimiento y desarrollo de proyectos y programas agroproductivos impulsados por los centros agrícolas cantonales de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE); y, d) Preservación y recuperación de los recursos naturales y biodiversidad. En ningún caso estos recursos financiarán proyectos de los gobiernos seccionales.
5%	Fondo de Desarrollo Parroquial Amazónico	Para la creación del Fondo de Desarrollo Parroquial Amazónico, para las juntas parroquiales.

Fuente: Jarrín, S. y Pareja, A., 2013.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

b. Ley nro. 47, por venta de energía de Inecel

De acuerdo al artículo 1 publicado en el Registro Oficial nro. 281 del 22 de septiembre de 1989, modificado el 12 de junio de 2002, se establece que las Provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua recibirán asignaciones presupuestarias que corresponden al 5 % de la facturación que por venta de energía a las empresas eléctricas efectúe el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (Inecel-[22]) y que sea originaria de las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán.

La asignación contemplada en el Presupuesto General del Estado de las Centrales Hidroeléctricas Paute, Pisayambo y Agoyán son:

22 Inecel fue liquidado por Decreto Ejecutivo nro. 773, publicado en Registro Oficial 169 de 14 de abril de 1999.

Tabla 4:
Detalle de la Ley nro. 047

Financiamiento	Beneficiario	Destino
Central Hidroeléctrica Paute	60% en partes iguales entre los Municipios de Azuay, Cañar y Morona Santiago.	Destinarán los recursos exclusivamente en la realización de obras de infraestructura.
	40% para el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA).	El 80% de estos recursos en la ejecución de obras, y el 20% restante en programas de forestación y reforestación en la cuenca del río Paute.
Central Hidroeléctrica Agoyán y Pisayambo	40% para el Consejo Provincial de Tungurahua.	Obras de saneamiento ambiental y caminos vecinales de las zonas rurales de la provincia y programas de forestación y reforestación.
	40% en partes iguales entre los Municipios de Tungurahua, excepto el de Ambato.	Obras de infraestructura.
	20% para el Municipio de Ambato.	Obras de agua potable, canalización, caminos y otras de carácter infraestructural.

Fuente: Jarrín, S. y Pareja, A., 2013.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2

Transferencia de recursos por Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos

En los últimos años, el Ecuador ha dado grandes avances para consolidar un Estado policéntrico, en el que se considere al ser humano como un fin y no como un medio. En este sentido, por ser un Estado democrático, se considera al proceso de descentralización como una de las bases fundamentales para el desarrollo territorial. Este cambio de paradigma conlleva un trabajo en conjunto, tanto de actores institucionales como sociales.

En este marco, el nuevo Modelo de Equidad Territorial, implementado a partir del año 2011, en el que priman los principios de solidaridad y equidad interterritorial, transfiere recursos en función de criterios sociodemográficos y de gestión de cada GAD. Estos criterios están descritos en la Constitución: tamaño de la población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas, mejoramiento de los niveles de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado. Así también, el MET incluye una ponderación poblacional especial, es decir, asigna más recursos a aquellas poblaciones que por su ubicación geográfica son más vulnerables a situaciones adversas.

En definitiva, el objetivo principal del MET es asignar equitativamente a cada GAD los recursos pertinentes y necesarios, para asegurar la prestación de bienes y servicios públicos de calidad a la población en los diferentes niveles de gobierno.

2.1. Criterios de distribución de recursos

El MET considera criterios de distribución que procuran caracterizar la realidad de cada territorio, a fin de mitigar cualquier asimetría al momento de asignar recursos. De esta manera, los criterios recogen características poblacionales, de condiciones de vida y de gestión de sus competencias.

A continuación se describe cómo se asignan los recursos de conformidad con los siete criterios previstos en el artículo 272 de la Constitución y en el artículo 192 del Cootad (Jarrín - Salazar, 2013):

1. ***Tamaño de la población:*** a más de ser un criterio de distribución, incide en los otros seis criterios, puesto que la distribución de recursos se hace per cápita. La asignación per cápita de recursos por este criterio es igualitaria.
2. ***Densidad de la población:***[23] este criterio asigna en términos per cápita mayores recursos a aquellos GAD con menor densidad poblacional, pues la prestación de bienes y servicios públicos en zonas dispersas (con menor densidad) es bastante costosa en comparación con los costos incurridos en las zonas más densas: "la densidad demográfica afecta los costos de las políticas sociales y de la inversión pública, y las zonas de baja densidad pueden no ser rentables para inversión privada por problemas de escala, costos de distancia y baja demanda" (Chomitz y otros, 2004, 2011: 47, citado en Candia, 2011).
3. ***Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD:*** este criterio realiza una asignación per cápita de recursos proporcional a la tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), considerando también el número de pobladores pobres en el GAD.
4. ***Logros en el mejoramiento de los niveles de vida:*** este criterio se mide como la disminución porcentual de la tasa de NBI, y asigna mayores recursos en términos per cápita a los GAD que reducen en mayor medida la pobreza por NBI. Su objetivo es incentivar a las autoridades del GAD a trabajar y tomar decisiones en función de las necesidades locales para mejorar las condiciones de vida de la población. Es necesario tener presente que, en caso de que algún GAD aumente su NBI en lugar de disminuirlo, su asignación por este criterio se reducirá más no dejará de percibirlo; es decir, la asignación de recursos por este criterio no es considerada como una medida punitiva.
5. ***Esfuerzo fiscal:*** este criterio mide el esfuerzo fiscal que realiza un GAD para generar recursos propios en relación con su propio potencial de recaudación, y asigna mayores recursos en términos per cápita a aquellos GAD que realizan un mayor esfuerzo fiscal. Entre los años 2011 y 2013, se estimaba el esfuerzo fiscal de acuerdo a la Disposición Transitoria Décimo Primera del Cootad, mediante una regresión lineal que estimaba el ingreso propio de los GAD en función de su NBI. A partir del año 2014 se aplica la metodología establecida por el CNC mediante la Resolución nro. 001-CNC-2013, publicada en Registro Oficial nro. 914 de 18 de marzo de 2013. Esta metodología define la capacidad fiscal en términos de una frontera de posibilidades de recaudación,24 aislando el efecto del tamaño de la población y las transferencias del gobierno central. De esta manera, la metodología permite comparar la recaudación efectiva del GAD con respecto a su propio potencial, incentivando con ello la eficiencia en la recaudación de tributos. Para los GAD municipales solo se considera la recaudación de impuestos, excluyendo la recaudación de tasas y Contribuciones Especiales de Mejoras (CEM), que pueden ser creadas o modificadas por los GAD mediante ordenanza; para los GAD provinciales considera la recaudación en impuestos, tasas y CEM, ya que estos GAD cuentan con un adicional al impuesto municipal de alcabalas; y finalmente para los GAD parroquiales rurales este criterio no aplica, pues no tienen facultades tributarias asociadas.
6. ***Esfuerzo administrativo:*** este criterio es distribuido en dos partes: un 50% en partes iguales, y el restante 50% asigna recursos en términos per cápita en función de la capacidad de cobertura del GAD de su gasto corriente mediante sus ingresos totales (ingresos propios y transferencias).
7. ***Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD:*** la distribución per cápita de recursos por este criterio, entre los años 2011 y 2013, asignó mayores recursos a los GAD en función de su ejecución del presupuesto de inversión conforme a lo establecido en la Transitoria Décimo Segunda del Cootad. A partir

---

[23] **Densidad poblacional:** Es el resultado de la razón entre el número de habitantes del gobierno autónomo descentralizado y la superficie de su territorio; mientras que la dispersión poblacional se refiere a "la relación de tiempo y distancia no tan solo de los grandes centros urbanos, sino entre los pequeños asentamientos poblados; y está relación determinada en gran medida por las características geográficas y también por el tamaño de las propiedades fundiarias" (Chomitz y otros, 2004, 2011: 48), la dispersión poblacional es la medida inversa de densidad poblacional.

[24] En la línea de los modelos de frontera de posibilidades de producción.

de 2014, este criterio asigna recursos en términos per cápita en función del Índice de Cumplimiento de Metas, cuya metodología fue aprobada por el CNC mediante Resolución nro. 00013-CNC-2011, publicada en el Registro Oficial nro. 606 de 28 de diciembre de 2011.

a. Ponderación de la población

La distribución de recursos por cada uno de los siete criterios se realiza en términos per cápita, lo que significa que para obtener la asignación total por cada criterio se considera la población total del GAD. La población empleada para el cálculo de asignación de recursos es la población ponderada del GAD que considera, conforme a lo establecido en el artículo 196 y Disposición Transitoria Décima del Cootad, un incremento del 20% a favor de la población rural,[25] 50% a favor de población fronteriza[26] y 100% a favor de la población insular (población que reside en el archipiélago de Galápagos). La discriminación positiva que se efectúa a favor de la población rural, fronteriza y del archipiélago de Galápagos, por ser población de interés para el desarrollo equilibrado a nivel nacional, se realiza como una medida de acción afirmativa que promueve la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad.

b. Tratamiento de la información y ponderadores de los criterios de distribución 2011-2013

Para la aplicación de cada uno de los criterios descritos en el acápite anterior, la Disposición Transitoria Octava del Cootad fijó técnicamente la ponderación, peso o participación de cada uno de ellos, por cada nivel de gobierno, sobre el monto general a distribuirse.

Es necesario recalcar que para la implementación del MET en el período 2011-2013, se utilizó la información actualizada de cada año, así la fuente de información y la periodicidad de cada criterio es:

- Tamaño de población, densidad poblacional y necesidades básicas insatisfechas, se considera la información oficial tanto del Censo 2001 como del Censo 2010, otorgadas por el ente rector (INEC), el mismo que se encarga de calcular la proyección poblacional para cada año, así como de conceder la información de la superficie territorial de cada GAD. Para estos tres criterios se considera el último año de información disponible. En el caso de las parroquias rurales, la tasa de crecimiento poblacional y la tasa de variación de las necesidades básicas insatisfechas utilizadas para la proyección es cantonal.
- El criterio de mejoramiento de los niveles de vida depende de la variación de las necesidades básicas insatisfechas, para lo cual se consideran los cuatro últimos años de información disponible.
- Esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD; el Cootad establece en el art. 199 que se considerarán los promedios de los últimos tres años de información disponible.

---

[25] **Población rural:** Son aquellos habitantes que residen en parroquias rurales, las cuales según el art. 24 del Cootad "constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano", y que cumplen con los requisitos establecidos en el art. 26 del Cootad.

[26] **Población fronteriza:** Según el art. 249 de la Constitución del Ecuador de 2008, se consideran fronterizos a ""los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos". Por su parte, la población fronteriza de una provincia es aquella que está ubicada en sus cantones fronterizos; mientras que en el caso de las parroquias rurales se las considera fronterizas si pertenecen a un cantón fronterizo.

- Adicionalmente, se debe considerar que la información utilizada en cada uno de los criterios tiene un rezago de dos años.

Para la aplicación de cada uno de los criterios de distribución, en la Disposición Transitoria Octava del Cootad se determinó la ponderación, peso o participación por cada nivel de gobierno, que se aplican al monto general a distribuirse. En la Tabla 5 se detallan los ponderadores aplicados a las transferencias por Modelo de Equidad Territorial realizadas en el período 2011-2013:

Tabla 5: Ponderadores de los criterios de distribución de recursos a GAD, período 2011-2013

Criterios de Distribución	Nivel de Gobierno		
	Provincia	Cantón	Parroquia
Tamaño de la población	10%	10%	15%
Densidad poblacional	14%	13%	15%
Necesidades Básicas Insatisfechas	53%	50%	50%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5%	5%	5%
Esfuerzo Fiscal*	2%	6%	0%
Esfuerzo Administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de metas	10%	10%	10%

Fuente: Cootad, Disposición Transitoria Octava.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.
*Nota: Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales no tienen una asignación bajo el criterio de esfuerzo fiscal debido a que no generan ingresos tributarios dentro de su gestión.

Las ponderaciones de los siete criterios en el período 2011-2013, tuvieron como objetivo asignar mayores recursos a aquellos GAD que registraban mayores niveles de pobreza, con el afán de ser equitativos con territorios que demandan mayor acceso de servicios sociales y públicos.

c. Metodología de distribución de recursos del monto B

Para la metodología de distribución de recursos se toma como base bibliográfica la "Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados", publicada en el 2012.

La fórmula de distribución del Modelo de Equidad Territorial se aplica al monto B de cada nivel de gobierno, y realiza una asignación per cápita de recursos para cada uno de los criterios de distribución. De esta forma, la asignación total de recursos que reciba cada uno de los GAD corresponderá a la agregación o suma de las asignaciones per cápita de cada criterio de distribución, considerando la población ponderada total del GAD (Senplades, 2012: 14).

De acuerdo al MET, el monto B se repartirá aplicando la siguiente fórmula, publicada en el artículo 194 del Cootad:

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

Los coeficientes Z_i establecen la proporción del reparto per cápita que reciben los GAD.

Donde:

i: Índice que representa al GAD al que se le aplica la fórmula.

Dependiendo del nivel de gobierno para el que se esté realizando la transferencia, i puede tomar los siguientes valores:

- GAD provinciales: $i = 1, 2, ..., 24$.
- GAD metropolitanos y municipales: $i = 1, 2, ..., 221$.
- GAD parroquiales rurales: $i = 1, 2, ..., 821$, de los cuales 3 corresponden a zonas no delimitadas.

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

En este caso el índice toma los valores $j = 1, 2, ..., 7$. Cuando $j = 1$ el reparto se estará realizando de acuerdo al criterio constitucional 1: tamaño de la población; cuando $j = 2$ el reparto se estará realizando de acuerdo al criterio constitucional 2: densidad poblacional; y así sucesivamente.

R_i: Monto que recibe el GAD i.

Corresponde al valor del *monto B* que recibirá un GAD de acuerdo al nivel de gobierno al que pertenezca.

Z_i^j: Dato correspondiente al GAD i, para el criterio j.

Para cada GAD se calculará el dato correspondiente a cada uno de los siete criterios constitucionales para la asignación de recursos.

P_i: Población ponderada del territorio del GAD i.

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

M_j: Monto total a repartir en el criterio j.

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

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

$$K_j = \sum_{i=1}^{n} Z_i \times P_i$$

El valor K_j es calculado para cada uno de los niveles de gobierno a los que se les está asignando las transferencias, y dentro de cada nivel de gobierno para cada uno de los criterios constitucionales de asignación.

n: Número de gobiernos autónomos descentralizados en el respectivo nivel de gobierno.

De forma desagregada la fórmula de reparto es la siguiente:

$$R_i = Z_i^1 \times \frac{M_1}{K_1} \times P_i + Z_i^2 \times \frac{M_2}{K_2} \times P_i + Z_i^3 \times \frac{M_3}{K_3} \times P_i + Z_i^4 \times \frac{M_4}{K_4} \times P_i + Z_i^5 \times \frac{M_5}{K_5} \times P_i + Z_i^6 \times \frac{M_6}{K_6} \times P_i + Z_i^7 \times \frac{M_7}{K_7} \times P_i$$

i. Determinación del valor de los Z_i de los criterios de distribución

El valor de Z_i, en cada uno de los criterios, se especifica de acuerdo al artículo 195 del Cootad. Así Z_i es un coeficiente que mide los criterios y marca las proporciones de cada uno. Veamos a continuación cada uno de ellos (Senplades, 2012: 17).

1. Tamaño de la población

Se define como la población del territorio del GAD y se calcula como:

$$Z_i = 1$$

2. Densidad de la población

Se define como la razón entre el número de habitantes del GAD y la superficie de su territorio.

La densidad poblacional del *GAD* i es igual a:

$$Den_i = \frac{P_i}{Ext_i}$$

Las variables representan:

P_i : Población en el territorio del GAD i.

Ext_i : Extensión territorial bajo el GAD i.

Para este criterio se aplicará la siguiente fórmula de cálculo:

$$Z_i = 1 + C \times Ln\left(\frac{Max(Den)}{Den_i}\right)$$

Donde:

$Max(Den)$: Máximo de la densidad poblacional territorial de los GAD i del nivel de gobierno que se esté calculando.

Den_i : Densidad poblacional del gobierno autónomo descentralizado i.

Ln : Función logaritmo natural.

C : Constante.

El valor constante C depende del nivel de gobierno, y se toma $C = 2$ para la distribución de los recursos provinciales, y $C = 1$ para la distribución de los recursos municipales y parroquiales.

Cabe mencionar que $Max(Den)$ será distinto para cada uno de los tres niveles de gobierno; se obtendrá el máximo de la densidad poblacional territorial de las provincias, cantones y parroquias rurales y se lo utilizará según corresponda.

Observación. Al aplicar la fórmula 5, los valores de Z_i están aproximadamente en un intervalo de 1 a 10.

3. Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas

La tasa de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se define por:

$$NBI_i = \frac{P_{NBIi}}{P_i}$$

Las variables representan:

NBI_i : Tasa de necesidades básicas insatisfechas del GAD *i.*

P_{NBIi} : Población con necesidades básicas insatisfechas en el territorio del GAD *i.*

P_i : Población total en el territorio del GAD *i.*

Para este criterio se aplicará la siguiente fórmula de cálculo:

$$Z_i = Max(0.1^2, NBI^2)$$

Es decir, si la tasa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de un GAD elevada al cuadrado es menor a $0{,}1^2$; se pondrá $Z_i = 0{,}01$, caso contrario se tomará $Z_i = NBI^2$. De manera que todos los GAD con bajos NBI recibirán una asignación equivalente a un NBI del 10% (Senplades, 2012: 18).

4. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida

Se entiende como mejora en los niveles de vida en el GAD a la disminución del porcentaje de población que es pobre según las NBI en el año inmediatamente anterior al año en el que se está realizando el cálculo para la asignación (Senplades, 2012: 19).

$$\Delta NBI_i = 1 \frac{NBI_{i_t}}{NBI_{i_{t-1}}}$$

Para este criterio se establece Z_i en función de ΔNBI_i:

$$Z_i = f(\Delta NBI_i)$$

Donde:

ΔNBI_i : Tasa de disminución anual de las necesidades básicas insatisfechas en el GAD *i*.

$\Delta NBI_{i\,t\text{-}1}$: Porcentajes de población con NBI del GAD de los dos años inmediatamente anteriores al año en que se realiza el cálculo de la asignación respectivamente.

La función de $Z_i = f(\Delta NBI_i)$ debe asegurar el reparto equitativo de los recursos, y fue definida por el CNC en coordinación con el organismo encargado de la planificación nacional y la entidad rectora de las finanzas públicas.

$\Delta NBI_{i\,t\text{-}1}$ es el valor correspondiente a la tasa de NBI del GAD en el año anterior al que se está realizando el cálculo; es decir, para el ejercicio fiscal del año 2012, donde se calcularon las transferencias a los GAD para el 2013, el año (t - 1) fue el 2011, el año (t - 2) fue el 2010, hasta llegar al año (t - 4) que fue el 2008 (Ver Anexo 1).

5. Esfuerzo fiscal

En este criterio se compara la generación efectiva de ingresos propios de cada GAD con su capacidad potencial, con el objeto de incentivar el esfuerzo fiscal, con excepción de los GAD parroquiales rurales en los que este criterio no aplica (Senplades, 2012: 21).

Se conceptualiza al esfuerzo fiscal como:

$$EF = \frac{Recaudación\ Efectiva\ del\ GAD}{Potencial\ de\ Recaudación\ del\ GAD}$$

Para el criterio "esfuerzo fiscal", en el caso de los municipios, se establece:

$$Z_i = EF$$

Nota: Es necesario tener presente que la siguiente metodología de cálculo solo se aplicó anualmente en el período 2011-2013.

El ingreso propio estimado para el GAD i se calcula con la fórmula:

$$IPPE_i = \beta_0 + \beta_1 NBI_i$$

Donde:

$IPPE_i$: Ingreso propio potencial estimado para el gobiernonautónomo descentralizado i.

NBI_i : Tasa de *NBI* del GAD i.

$\beta_0+\beta_1$: Coeficientes de la regresión lineal del logaritmo del ingreso propio per cápita para la tasa de NBI.

Una regresión lineal es una aplicación estadística que permite estimar, para este caso, los ingresos que podría recaudar un GAD en función de su tasa de NBI.

El residuo de la regresión lineal es:

$$Res_i = Ing_i - IPPE_i$$

El residuo de la regresión no es otra cosa que la diferencia entre el valor estimado de recaudación de un GAD y lo que efectivamente recaudó.

Para el criterio "esfuerzo fiscal" se establece:

$$Z_i = Res_i - Min(Res)$$

$$Z_i = Ing_i - IPPE - Min(Res)$$

Donde:

Ing_i : Logaritmo del ingreso propio real per cápita del GAD i.

$Min(Res)$: Mínimo de los residuos de la regresión.

La regresión lineal puede ejecutarse en casi cualquier programa estadístico, pero de acuerdo a lo establecido en el Cootad se debe tener en cuenta que hay que trabajar con el promedio de los datos del logaritmo del ingreso recaudado por los GAD en términos per cápita, en los últimos tres años en los que se tenga información disponible (Senplades, 2012: 22) (Ver Anexo 2).

a. Nueva metodología para el cálculo del Esfuerzo Fiscal

Esta metodología, al igual que la anterior, está determinada por la recaudación efectiva de tributos con relación al potencial tributable de cada GAD, a excepción de los GAD parroquiales rurales. Sin embargo, ambas metodologías se diferencian porque la actual mide el esfuerzo fiscal en términos de una frontera de posibilidades de recaudación.[27]

Es necesario recordar que para este criterio, tanto en la metodología anterior como para la actual, no se considera al total de la población, ni las transferencias del gobierno central.

Así, para el cálculo del criterio de esfuerzo fiscal, determinado mediante la Resolución nro. 001-CNC-2013 publicada en Registro Oficial nro. 914 del 18 de marzo de 2013, en la que el CNC modificó la metodología para el cálculo del potencial de recaudación, se aplica la siguiente fórmula:

$$Ef_{i,t} = \frac{T_{i,t} = Recaudación\ efectiva}{T_{i,t}{}^{*} = \varphi(\hat{Z}_i, P_i, R_i)\, v_i \varepsilon_i}$$

Donde:

T_i : Potencial de recaudación del GAD i.

φ : Función que toma valores mayores o iguales a 0 y que depende de los vectores $\hat{Z}_i, P_i, R_i$.

$\hat{Z}_i$: Ingreso potencial del GAD i.

P_i : Población del GAD i.

R_i : Transferencias del Gobierno Central del GAD i.

v_i : Eficiencia en la recaudación de impuestos para los gobiernos autónomos descentralizados municipales i, y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras para los gobiernos autónomos descentralizados provinciales i.

ε_i : Residuo.

(CNC, 2013: 11)

6. Esfuerzo administrativo

La distribución de recursos por este criterio se realiza asignando el 50% en partes iguales a todos los GAD, y el otro 50% en función del cociente entre los ingresos totales y el gasto corriente.

$$Z_i = \frac{Ingresos\ totales\ (1)}{Gasto\ corriente}$$

Donde:

(1) Ingresos totales: son los ingresos totales excluidos los de financiamiento del GAD.

Mientras mayor sea el Z_i, el GAD está realizando mejor su esfuerzo administrativo.

(Senplades, 2012: 24)

---

27 En la línea conceptual de los modelos de frontera de posibilidades de producción.

7. Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD

Para el criterio de "cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del gobierno autónomo descentralizado", se parte de estos dos planes, para lo cual se identificará las metas prioritarias[28] vinculadas a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, las cuales deben ser cuantificables anualmente y a nivel territorial. El valor de Z_i se establecerá a partir del porcentaje de cumplimiento de las metas.

$$Z_i = \textit{Índice de Cumplimiento de Metas del PNBV}$$

Actualmente existe una metodología para calcular el Índice de Cumplimiento de Metas del PNBV, aprobada por el CNC en la Resolución nro. 00013-CNC-2011 del 08 de diciembre de 2011, que se aplicará en la Fórmula de Reparto del Modelo de Equidad a partir del ejercicio fiscal 2014. Mientras tanto, para el período comprendido entre el 2011 y el 2013 se aplicó la metodología estipulada en la Disposición Transitoria Décimo Segunda del Cootad, que señala que este criterio será evaluado de manera provisional con el siguiente Z_i.

$$Z_i = \frac{\textit{Gasto de inversión ejecutado en el año t}}{\textit{Gasto de Inversión presupuestad del año t}}$$

En este criterio de asignación, mientras el Z_i sea más cercano a 1 el GAD recibirá una mayor asignación, pues está acercándose a una ejecución presupuestaria de la inversión del 100% (Senplades, 2012: 25).

a. Índice de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD, que será implementado a partir del 2014

Según la Guía Metodológica, para el cálculo del ICM los GAD deben plantear sus programas y proyectos, que han de estar alineados a sus competencias exclusivas, las cuales estarán relacionadas con los 5 Componentes Sistémicos[29] (y uno transversal) propuestos en la Guía para la Formulación de los PDyOT de la Senplades, o al Régimen de Desarrollo. Cada programa y proyecto ha de definir sus metas,[30] que deben expresar indicadores que reflejen el efecto/impacto[31] deseado en la población que habita en el territorio. Las metas deben estar expresadas en términos susceptibles de medición (fenómenos cualitativos y fenómenos cuantitativos).

Para el cálculo del índice de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de cada GAD, se considera:[32]

1) El porcentaje de avance y ejecución presupuestaria de cinco programas/proyectos priorizados por los GAD, que deberán emanar de las metas estratégicas de sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y que han de estar alineados a sus competencias exclusivas. El avance se define como físico en obras de infraestructura y como social en caso de cobertura.

---

28 Dichas metas son priorizadas por cada GAD.

29 Los componentes sistémicos son: 1) Económico; 2) Socio cultural; 3) Asentamientos Humanos; 4) Movilidad, energía y conectividad; 5) Político institucional; y un componente transversal que es Ambiental.

30 Las metas del impacto de un programa o un proyecto se miden al finalizar el programa o proyecto, en un horizonte de mediano y largo plazo. Esto no permite obtener información que permita calcular el ICM a corto plazo para realizar la asignación de transferencias comprendidas entre el valor excedente del Presupuesto General del Estado del año en curso y del año base 2010, "monto B", a los GAD. El cálculo del ICM se realiza con metas de resultado de los programas y proyectos de inversión ejecutados por los GAD. Lo cual permitirá calcular el ICM de forma anual.

31 Para medir el impacto se requieren metodologías experimentales o cuasi experimentales que exigen el levantamiento de una línea base y la selección de un grupo de tratamiento y control para determinar los efectos de haber recibido la intervención.

32 Se parte de la lógica de que el GAD realiza la articulación de sus metas con las metas del PNBV, condición que permitirá realizar el cálculo del cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo del GAD. Se considera que cada programa/proyecto estratégico debe tener una sola meta estratégica de resultado. Un programa puede tener varios proyectos.

2) La priorización de dichos programas/proyectos, sobre la base de su participación en el presupuesto total de los cinco programas/proyectos seleccionados y la jerarquización realizada por cada GAD (Senplades, 2012: 26).

Para tal efecto se aplicará la siguiente fórmula:

$$Z_i = \sum_{j=1}^{5} (C_j * P_j)$$

Donde:

Z_i : Índice de Cumplimiento de Metas del GAD i.

C_j : Porcentaje de cumplimiento de ejecución presupuestaria y avance del Programa.

P_j : Prioridad del programa sobre la base de la participación del presupuesto y a la jerarquización del GAD i.

i : Subíndice que corresponde a los GAD.

j : Subíndice que corresponde a los programas y proyectos priorizados por el GAD, j = 1, 2, ..., 5 (Ver Anexo 3).

3

Análisis de equidad de las transferencias de recursos por Modelo de Equidad Territorial 2011-2013

Las transferencias de recursos hacia los gobiernos autónomos descentralizados en los últimos años se han caracterizado por ser más eficientes, no solo por el nuevo modelo de equidad implementado a partir del 2011, sino también por las transacciones anuales desde el Ministerio de Finanzas hacia las cuentas bancarias de cada GAD en el Banco Central del Ecuador, que es inmediata. Esto ha permitido que cada GAD pueda continuar con su gestión sin que la falta de recursos sea un impedimento.

Como es evidente, la Tabla 6 muestra que los recursos que recibieron los GAD por parte del Estado son crecientes, pues el ingreso de los GAD en el año 2011 fue de USD 2.238,33 millones de dólares, mientras que en el 2012 fue de USD 2.448,74 millones de dólares; es decir, experimentaron un incremento de sus ingresos del 9,4 %. El panorama para el 2013 también es positivo, pues en este año los ingresos percibidos por los GAD tuvieron un crecimiento del 12,5%, ya que pasó de USD 2.448,74 millones de dólares a USD 2.754,93 millones de dólares.

Tabla 6: Transferencia de recursos 2011-2013, en millones de dólares

Monto transferido a los gobiernos autónomos descentralizados			
	2011	2012	2013
TOTAL	2.238,33	2.448,74	2.754,93

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

El modelo de transferencia y asignación de recursos hacia los GAD en gobiernos anteriores carecía de fundamentos técnicos, pues dependía más de posiciones políticas, padrinazgos o conveniencias. Estas acciones, desenfocadas de la realidad, dieron como resultado un "fortalecimiento institucional" heterogéneo con una incipiente articulación a un proyecto nacional de desarrollo social y económico. Por esta razón, el nuevo modelo de equidad busca que las autoridades pertinentes de cada GAD cuenten con todos los recursos necesarios para que su trabajo sea el más adecuado frente a sus necesidades.

A continuación, se detallan las transferencias percibidas por los GAD en el período 2011-2013, además de un análisis específico de: la asignación del monto A y monto B, su incidencia en las condiciones de vida en los territorios, la equidad en la distribución del ingreso, la ubicación geográfica de los GAD que reciben mayores y menores recursos, etc. De esta forma, se evidenciará que, a medida que pasa el tiempo, el monto B se incrementa progresivamente, mientras que el monto A pierde poco a poco su importancia en la distribución total.

a. Análisis de las transferencias totales de recursos (monto A + monto B)

Según la Tabla 7, los ingresos anuales destinados a los GAD se han incrementado en cada año, y se ha respetado la proporción de reparto dispuesta en el artículo 192 del Cootad. Es decir, los GAD provinciales recibieron el 27 %, los GAD municipales y metropolitanos el 67 %, y los GAD parroquiales rurales el 6 % de ingresos, según corresponde en cada año.

Como es evidente, la proporción de ingresos que perciben los municipios y distritos metropolitanos es mucho mayor, debido a que el campo de acción abarcado por sus competencias es más amplio.

Además, el crecimiento que han experimentado estas transferencias a los diferentes niveles de gobierno promueve mayores obras en beneficio de cada localidad.

Tabla 7: Transferencia de recursos por nivel de gobierno en el período 2011-2013

Gobiernos autónomos descentralizados	Modelo de Equidad – Monto (A + B) (millones de dólares)		
	2011	2012	2013
Provinciales	604,51	661,25	743,97
Municipales y metropolitanos	1.500,07	1.640,87	1.846,14
Parroquiales rurales	133,75	146,62	164,83
TOTAL	2.238,33	2.448,74	2.754,93

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

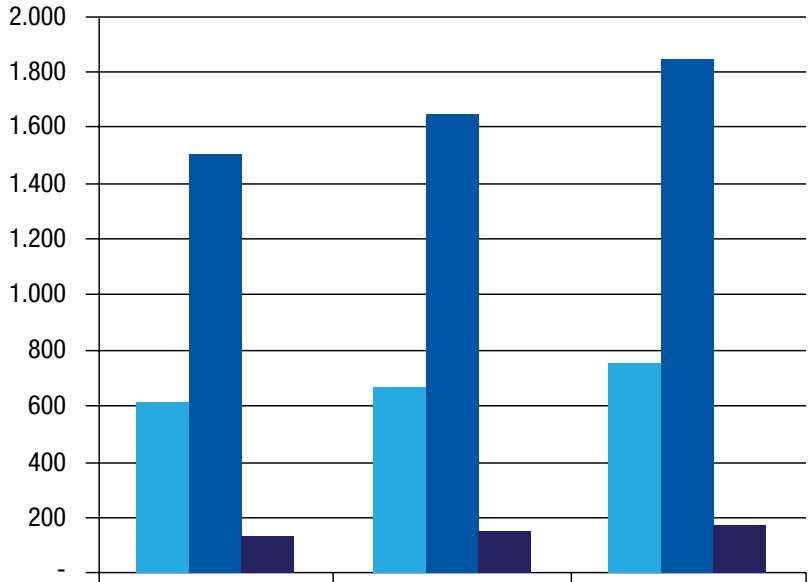


Gráfico 3: Transferencia de recursos por nivel de gobierno en el período 2011-2013 (millones de dólares)

	2011	2012	2013
Provinciales	604,50	661,24	743,96
Municipales y metropolitanos	1500,07	1640,86	1846,13
Parroquiales rurales	133,74	146,62	164,83

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

En la Tabla 8 se detalla por separado el monto A y monto B que percibieron los GAD en el período 2011-2013, en el cual se puede constatar que el monto A supera en más del 100% al monto B, y no refleja una variación significativa. También cabe señalar, que el monto A es el mismo valor transferido a los GAD por parte del gobierno central en el 2010.

Sin embargo, es necesario tener presente que los valores transferidos del monto B se distribuyen en función de los siete criterios que concuerdan con las realidades locales. Es decir, su valor depende de factores poblacionales, condiciones de vida y gestión de las autoridades de los GAD, con la finalidad de que estos valores sean los más equitativos y simétricos en todos los casos.

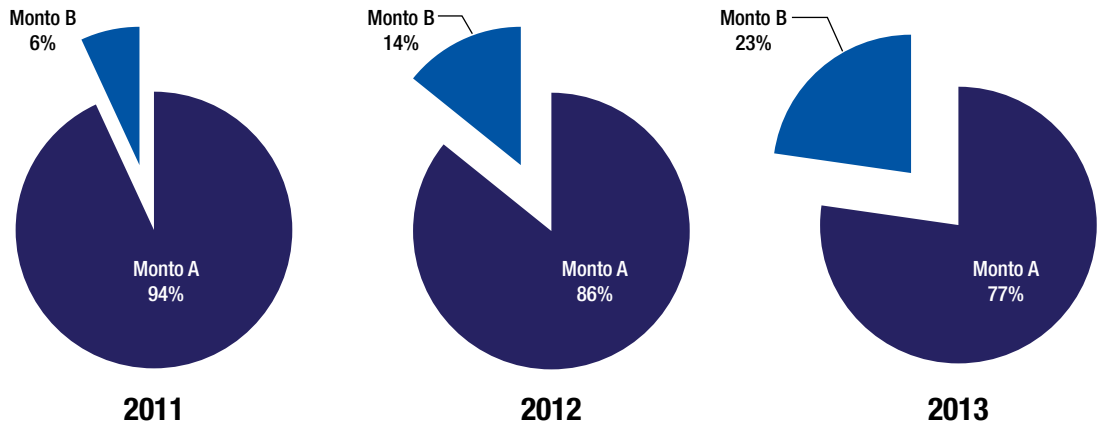
De esta manera, vemos que el monto B tiene un crecimiento año tras año. En el caso de los GAD provinciales crece del 2011 al 2012 un 110,1%; del 2012 al 2013, 76,4%. Para los GAD municipales y metropolitanos crece del 2011 al 2012 un 193,3% y del 2012 al 2013, 99,5%. Finalmente, para los GAD parroquiales rurales se incrementan de 2011 a 2012 en un 47,8% y de 2012 a 2013 en un 44,9%. En resumen, el monto B tiene un crecimiento anual y consecuentemente va teniendo una mayor importancia sobre el monto total, tal como se aprecia en el Gráfico 4.

Tabla 8:
Transferencia de recursos por componente en el período 2011-2013 (en millones de dólares)

Gobiernos autónomos descentralizados	2011		2012		2013	
	Monto A	Monto B	Monto A	Monto B	Monto A	Monto B
Provinciales	552,97	51,53	552,97	108,27	552,97	190,99
Municipales y metropolitanos	1.434,71	65,37	1.449,12	191,75	1.463,54	382,59
Parroquiales rurales	106,51	27,24	106,37	40,25	106,51	58,32
SUBTOTAL	2.094,19	144,14	2.108,47	340,27	2.123,03	631,91
TOTAL	2.238,33		2.448,74		2.754,93	

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Gráfico 4:
Participación porcentual del monto A y monto B



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

A continuación, se señalará las transferencias del monto total; es decir, del monto A más el monto B, por cada nivel de gobierno (GAD provinciales, municipales y metropolitanos, y parroquiales rurales) y su ubicación geográfica, tanto de la transferencia en términos totales como en términos per cápita, tomando en cuenta que las transferencias totales ya consideran el número total de población, todo esto en el período 2011-2013.

i. GAD provinciales

Durante el período 2011-2013 las transferencias de recursos por Modelo de Equidad Territorial (monto A + monto B) en términos totales han asignado mayores recursos a los GAD provinciales con mayor población. Al ordenar a los GAD provinciales que han recibido mayores y menores recursos, en términos totales, en la Tabla 9 se observa que, en su mayoría, las posiciones se han mantenido constantes.

Tabla 9: Ranking de las transferencias por monto total (monto A + monto B) a los GAD provinciales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Provincia	Total (millones de dólares)	Provincia	Total (millones de dólares)	Provincia	Total (millones de dólares)
GAD provinciales con mayores transferencias totales	Guayas	111,54	Guayas	123,10	Guayas	139,59
	Pichincha	62,88	Pichincha	66,65	Manabí	75,43
	Manabí	58,95	Manabí	65,69	Pichincha	73,93
	Los Ríos	35,12	Los Ríos	38,85	Los Ríos	44,48
	Esmeraldas	26,67	Esmeraldas	29,98	Esmeraldas	33,43
GAD provinciales con menores transferencias totales	Carchi	11,37	Carchi	12,35	Carchi	13,68
	Bolívar	11,14	Bolívar	12,03	Bolívar	13,44
	Napo	10,87	Napo	11,54	Napo	12,55
	Galápagos	9,63	Zamora Chinchipe	10,04	Zamora Chinchipe	11,20
	Zamora Chinchipe	9,23	Galápagos	9,98	Galápagos	10,48

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Por otra parte, al analizar las transferencias totales en términos per cápita (Tabla 10), vemos que los GAD provinciales con bajos indicadores sociales y económicos son los que perciben mayores recursos a nivel per cápita, como: Galápagos, Pastaza, Orellana, Napo y Sucumbíos. Mientras que las provincias que presentan características económicas más dinámicas y cobertura de servicios sociales un poco más altos, presentan menor asignación per cápita, tales como: Pichincha, Guayas, Azuay y Tungurahua.

Tabla 10: Ranking de las asignaciones per cápita del monto total (monto A + monto B) a los GAD provinciales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Provincia	Total (dólares)	Provincia	Total (dólares)	Provincia	Total (dólares)
Cinco GAD provinciales con mayores transferencias totales per cápita	Galápagos	403,44	Galápagos	397,28	Galápagos	394,52
	Pastaza	206,09	Pastaza	204,46	Pastaza	204,48
	Orellana	166,29	Orellana	151,07	Orellana	158,20
	Napo	107,94	Sucumbíos	113,93	Sucumbíos	122,39
	Sucumbíos	106,69	Napo	111,27	Zamora Chinchipe	114,70
Cinco GAD provinciales con menores transferencias totales per cápita	Tungurahua	38,16	El Oro	44,70	Santo Domingo de los Tsáchilas	46,78
	El Oro	37,65	Tungurahua	42,70	Tungurahua	45,00
	Azuay	35,00	Azuay	37,83	Azuay	39,90
	Guayas	32,56	Guayas	33,77	Guayas	36,35
	Pichincha	25,90	Pichincha	25,87	Pichincha	27,15

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Una vez que se revisó de forma general las transferencias del monto total en el período 2011-2013 de los GAD provinciales, a continuación se analiza la focalización que tiene cada una de las transferencia con respecto al índice de necesidades básicas insatisfechas y sus ingresos.

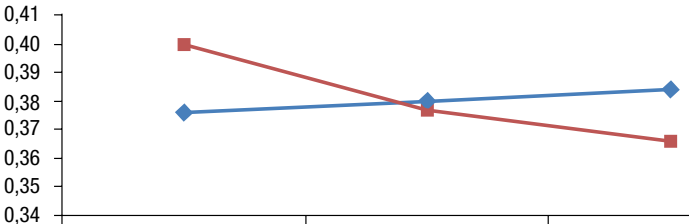
1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

La desigualdad en diferentes ámbitos de la sociedad, así como su evolución, ha sido analizada permanentemente debido a su relevancia para la formulación de política pública. Para ello existen varias medidas estadísticas, pero el coeficiente de Gini uno de los más utilizados en el análisis de desigualdad debido a su fácil cálculo e interpretación.

El coeficiente de Gini es una medida que resume la forma en la que se distribuye una determinada variable entre un conjunto de individuos; de forma más precisa, mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

Este indicador nos permite identificar el nivel de equidad mediante el cual se distribuyen las asignaciones por el MET. Como se puede apreciar en el Gráfico 5 respecto del total de la transferencia a los GAD provinciales, existe un leve crecimiento en el coeficiente de Gini, el cual refleja el impacto que tiene el crecimiento de la participación del monto B en la transferencia de este nivel de gobierno, ya que la asignación de recursos depende de los criterios individuales de cada GAD provincial. Pero en un enfoque per cápita se puede observar cómo el coeficiente de Gini tiene un descenso más acelerado, que evidencia que la transferencia es distribuida de forma más equitativa por cada habitante; de esta forma llega a reducirse en 0,035 puntos entre el 2011 y 2013.

Gráfico 5: Gini de la transferencia total (monto A + monto B) a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



	2011	2012	2013
Monto Total	0,376	0,380	0,385
Monto per cápita	0,400	0,378	0,365

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011 - 2013

En esta sección se pretende verificar la focalización de las asignaciones en función del ingreso de la población y el NBI. De esta forma, se determinará cuáles son las características de los GAD que reciben mayor transferencia; por ejemplo, los GAD que presentan bajos ingresos y altos índices de NBI.

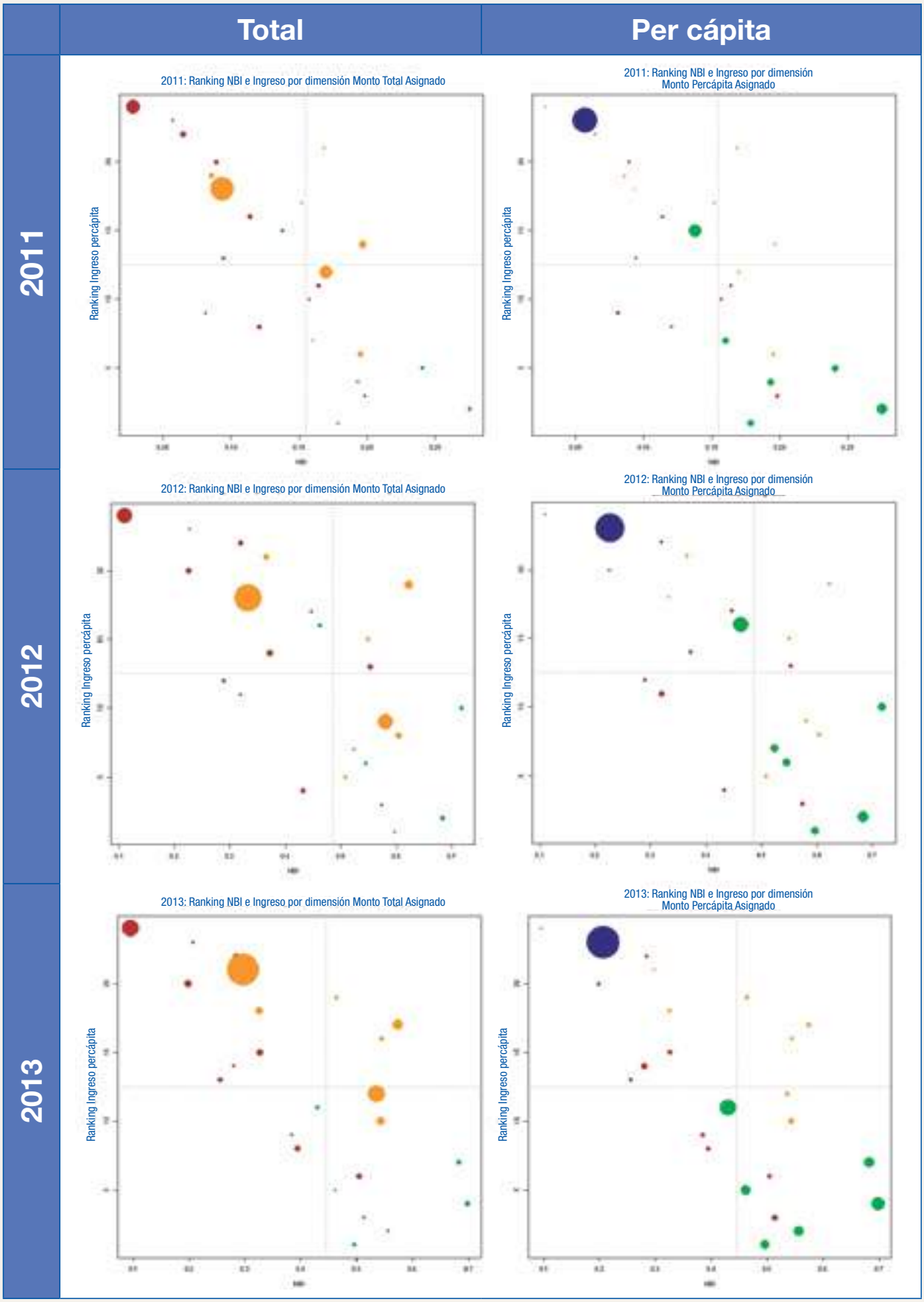
A nivel de monto total, sobresalen dos GAD provinciales (Pichincha y Guayas) debido a que tienen mayor asignación por monto A y cada año crece el monto B; ello pese a registrar menores niveles de pobreza por NBI. Este fenómeno se explica porque son las provincias que acogen mayor población. Caso contrario pasa con el resto de provincias, pues son más pequeñas en comparación con las mencionadas anteriormente.

En relación al nivel de ingreso de la población[33], las provincias que tiene mayor asignación de recursos per cápita son las que tienen altos niveles de pobreza por NBI y generalmente se encuentran en la región amazónica e insular.

En el Gráfico 6, se puede observar la focalización de las asignaciones, total y per cápita, en función de cuadrantes determinados por el nivel de ingreso y su NBI de los años 2011, 2012 y 2013. Las imágenes de la parte superior corresponden a la focalización del monto total en cada año, mientras que en la parte inferior se representa la focalización del monto per cápita.

[33] Variable que considera la estimación de ingreso de la población en el territorio.

Gráfico 6: Focalización del monto total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013

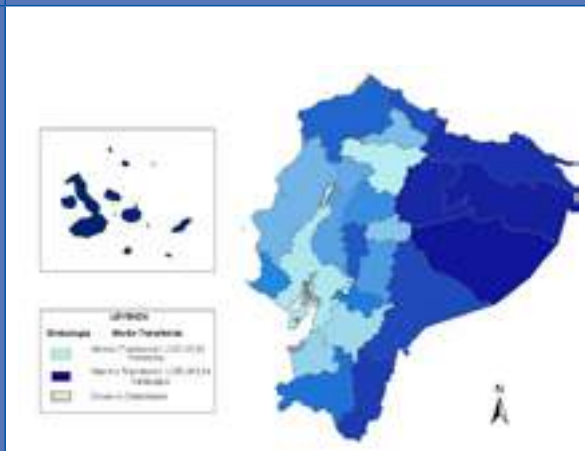
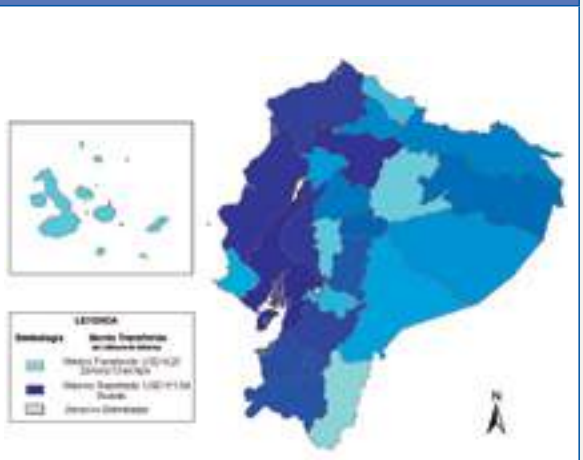
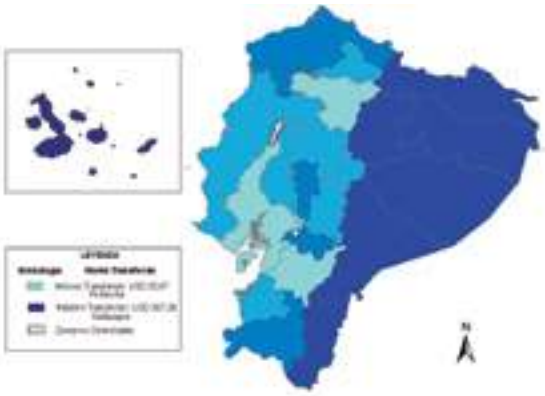
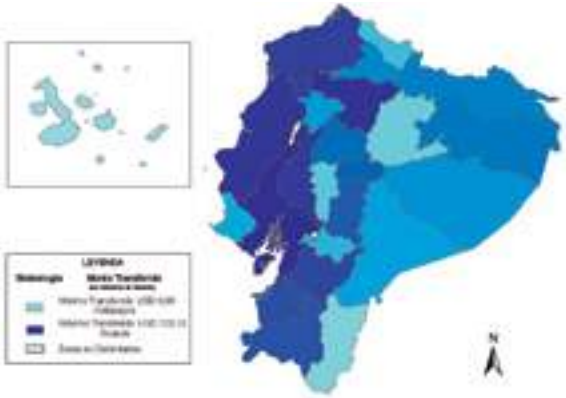
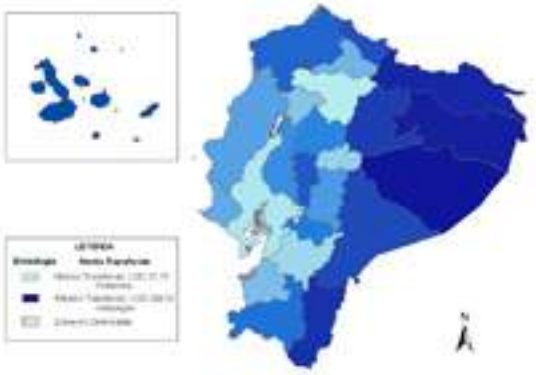
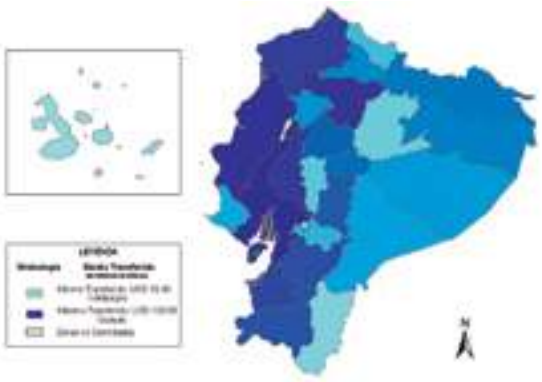


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto total a los GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 1 presenta el monto total de las transferencias asignadas a los GAD provinciales en el período 2011-2013. En la parte superior del mapa se ubican las transferencias en términos totales, siendo Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas los GAD que reciben mayores transferencias; los mismos que en el transcurso de estos tres años han recibido montos superiores para la gestión de sus territorios, debido a que acogen a un número mayor de pobladores. Mientras que las provincias Carchi, Bolívar, Napo, Zamora Chinchipe y Galápagos, son las que recibieron menores recursos en el mismo período, debido a que son provincias con un menor número de población. Sin embargo, a nivel per cápita las mayores transferencias se ubican de forma predominante en las provincias de la región oriental, y en especial en aquellas zonas territoriales donde la población presenta problemas de índole social más graves. Caso contrario sucede con las provincias de Tungurahua, El Oro, Azuay, Guayas y Pichincha, cuya asignación per cápita es menor.

Mapa 1: Transferencias del monto total (monto A + monto B) asignado a los GAD provinciales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Senplades, Subsecretaría de Descentralización, 2014.

ii. GAD municipales y metropolitanos

Durante el período 2011-2013 las asignaciones transferidas a los GAD municipales y metropolitanos se han mantenido constantes en cuanto a lo que se refiere a la posición respecto a los que perciben mayores y menores transferencias, tal como se puede apreciar en la Tabla 11. Los cantones de Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo y Ambato son los que cuentan con mayores transferencias, mientras que Oña, San Fernando, Guachapala, Isabela y Pablo Sexto registran menores asignaciones durante el mismo período. Esta posición responde, en el caso de los primeros cinco cantones, por mantener el mayor número de habitantes del país; y viceversa en el caso de los cinco últimos cantones.

Tabla 11: Ranking de las asignaciones a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Cantón	Total (millones de dólares)	Cantón	Total (millones de dólares)	Cantón	Total (millones de dólares)
GAD municipales y metropolitanos con mayores transferencias	Quito	263,97	Quito	275,21	Quito	291,08
	Guayaquil	202,57	Guayaquil	229,51	Guayaquil	262,35
	Cuenca	39,16	Cuenca	41,88	Cuenca	45,59
	Santo Domingo	29,22	Santo Domingo	32,87	Santo Domingo	38,35
	Ambato	28,16	Ambato	30,16	Ambato	33,11
GAD municipales y metropolitanos con menores transferencias	Oña	0,91	Oña	0,97	Isabela	1,05
	San Fernando	0,91	San Fernando	0,95	El Pan	1,03
	Guachapala	0,89	Isabela	0,94	San Fernando	1,02
	Isabela	0,87	Guachapala	0,93	Guachapala	1,00
	Pablo Sexto	0,76	Pablo VI	0,80	Pablo Sexto	0,86

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Por otra parte, la Tabla 12 muestra que, en función de la asignación per cápita de los GAD municipales y metropolitanos, en los primeros lugares se encuentran aquellos cantones cuyos NBI son superiores, mientras que los cinco últimos cantones presentan mejores condiciones de vida junto con mayor población, por lo que su monto per cápita es menor.

Tabla 12:
Ranking de las asignaciones per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

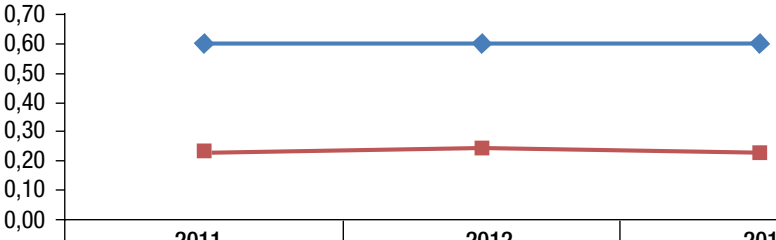
Ranking	2011		2012		2013	
	Cantón	Total (dólares)	Cantón	Total (dólares)	Cantón	Total (dólares)
GAD municipales y metropolitanos con mayores transferencias	Arajuno	628,77	Arajuno	668,21	Arajuno	674,65
	Pablo Sexto	544,63	Cuyabeno	492,80	Cuyabeno	510,73
	Isabela	421,21	Sucumbíos	473,37	Aguarico	491,63
	Santa Clara	415,66	Santa Clara	472,51	Sucumbíos	486,37
	Carlos Julio Arosemena	405,47	Aguarico	451,25	Santa Clara	474,57
GAD municipales y metropolitanos con menores transferencias	Pasaje	79,25	Cuenca	82,83	Loja	89,32
	Esmeraldas	79,07	Loja	82,50	Durán	88,59
	Ibarra	75,93	Durán	80,44	Cuenca	85,12
	Riobamba	75,16	Riobamba	78,11	Portoviejo	84,68
	Portoviejo	71,10	Portoviejo	77,41	Riobamba	81,92

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Con respecto al total de la transferencia a los GAD municipales y metropolitanos, el Gráfico 7 indica que existe una leve variación en el coeficiente de Gini durante el año 2012, que responde a la actualización de datos del último Censo de Población y Vivienda (2010), después del cual se mantiene constante. De la misma forma, este comportamiento se puede observar con un enfoque per cápita; cabe resaltar que en este enfoque el coeficiente es mucho menor.

Gráfico 7:
Gini de la transferencia total (monto A + monto B) a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



	2011	2012	2013
Monto Total	0,609	0,610	0,608
Monto per cápita	0,230	0,239	0,230

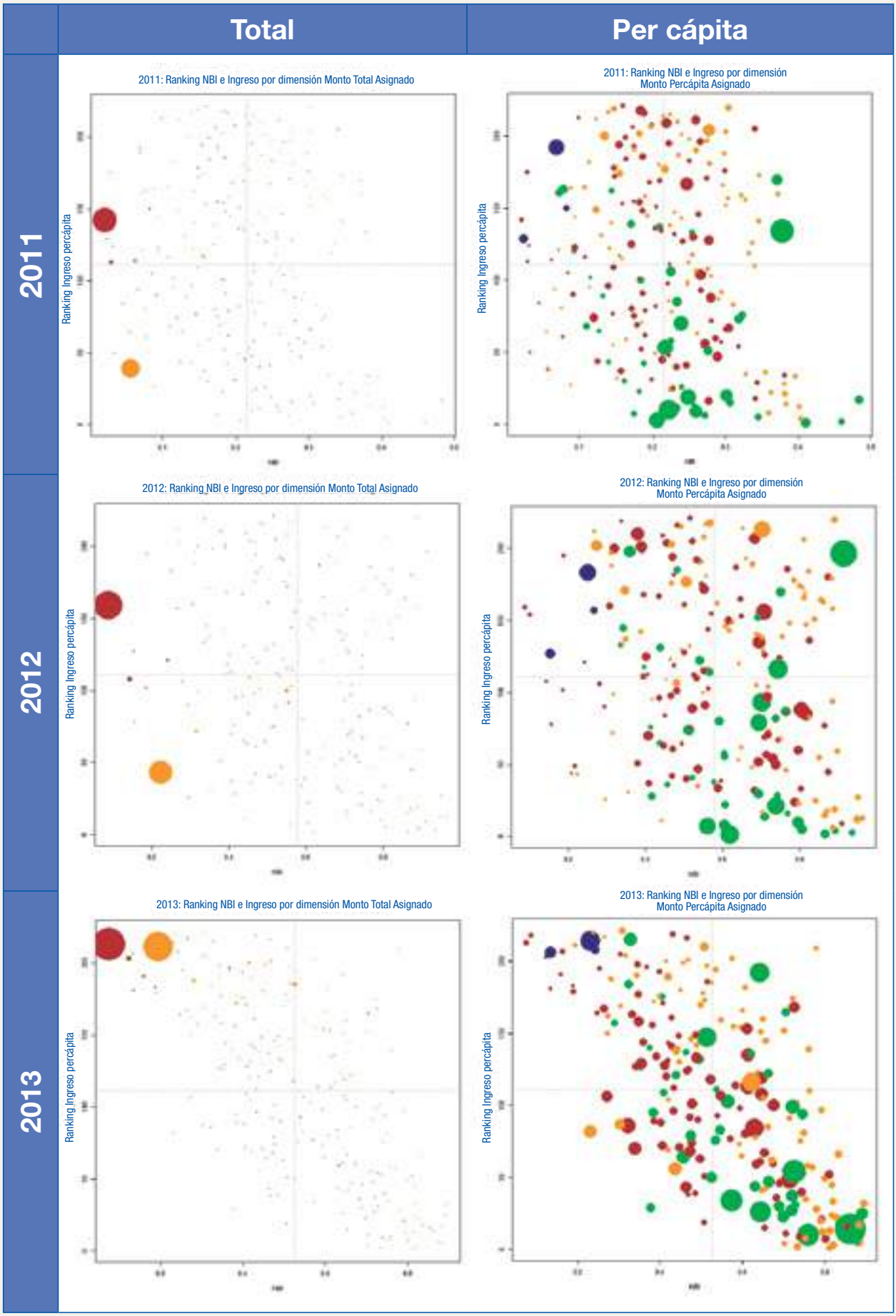
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

Como se puede apreciar en el Gráfico 8, la asignación del monto total que recibieron los GAD municipales y metropolitanos es mayor para aquellos cantones que tienen menores niveles de pobreza por NBI. Dentro de este grupo se encuentran principalmente las ciudades de Quito y Guayaquil; de igual manera, los dos cantones registran mayor número de población, y por ende su monto total asignado es mayor.

Al realizar una comparación del monto asignado per cápita se observa un escenario distinto. El monto asignado per cápita va creciendo en el transcurso de los tres años. Además, los cantones de la región amazónica se destacan en lo que respecta a su asignación presupuestaria por monto per cápita, pues son los que tienen mayores niveles de pobreza; es decir, aquí se puede notar una mayor simetría al momento de asignar recursos per cápita, acoplándose mucho más a las realidades locales.

Gráfico 8: Focalización del monto total y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso en el período 2011-2013



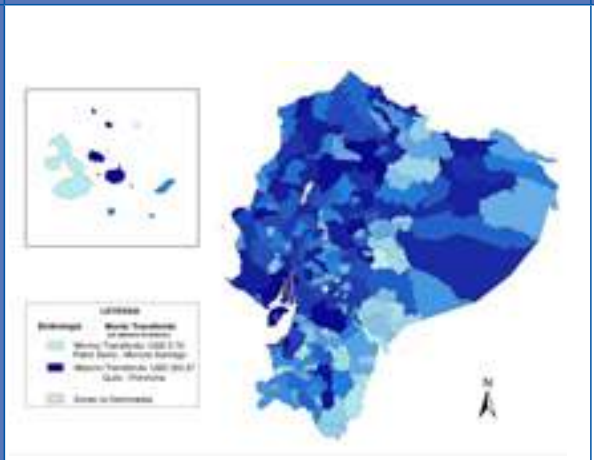
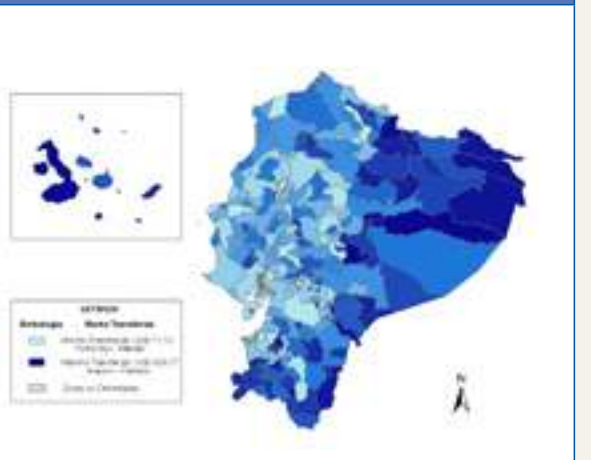
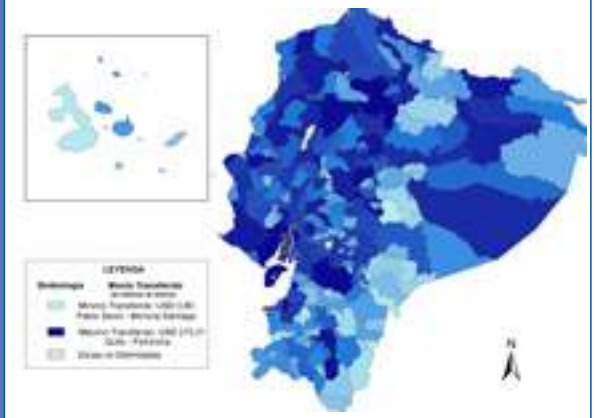
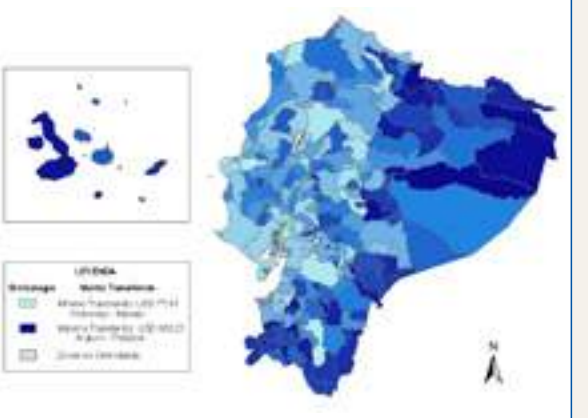
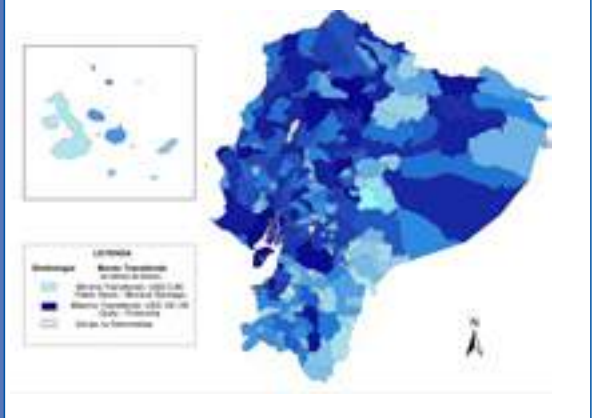
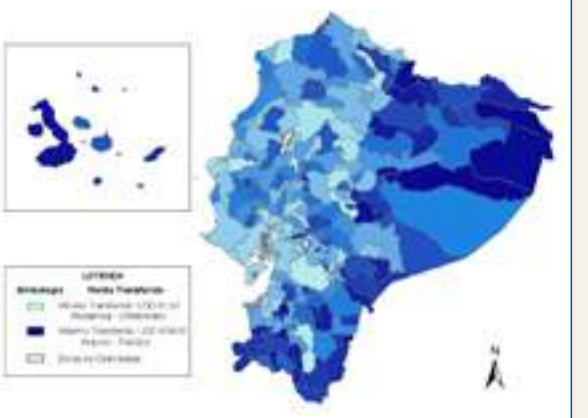
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. *Análisis geográfico de las transferencias del monto total a los GAD municipales y metropolitanas en el período 2011-2013*

En cuanto al Mapa 2 podemos observar las transferencias del monto total a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013. En la parte superior se ubican las transferencias en términos totales, siendo los cantones de Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo y Ambato los que tienen las mayores asignaciones; es decir, aquellas administraciones cantonales consideradas, entre otras, como las más dinámicas del país, y en donde se concentra un alto número de población. Mientras que las municipalidades de Oña, San Fernando, Guachapala, Isabela y Pablo Sexto, recibieron menores recursos dentro del mismo período, debido a que son municipios con un menor número de población.

En la parte inferior se ubican las transferencias a nivel per cápita. Las mayores transferencias se dirigen a las administraciones municipales de la región oriental, ya que el objetivo del MET, como su nombre lo indica, es generar equidad al momento de asignar recursos en zonas territoriales donde la población presenta problemas de índole social más graves, tales como Arajuno, Pablo Sexto, Isabela, Santa Clara, Carlos Julio Arosemena. El efecto contrario se percibe en las Municipalidades de Pasaje, Esmeraldas, Ibarra, Riobamba y Portoviejo.

Mapa 2: Ubicación geográfica del monto Total (monto A + monto B) asignado a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

iii. GAD parroquiales rurales

Como se puede constatar en la Tabla 13, los GAD Parroquiales Rurales de Conocoto, Tarifa, Colonche, Alluriquín, Calderón, La Unión, recibieron mayores transferencias en el período de análisis, pues son parroquias rurales que por su población y extensión registran un monto total transferido superior. Al contrario, las parroquias rurales de El Chorro, Bellavista, La Canela, Pucapamba, Los Ángeles, Plan Piloto, Panguintza, recibieron menores asignaciones, pues son territorios con pequeñas superficies y baja población.

Tabla 13: Ranking de las asignaciones a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Parroquia	Total (millones de dólares)	Parroquia	Total (millones de dólares)	Parroquia	Total (millones de dólares)
GAD parroquiales rurales con mayores transferencias	Conocoto-Pichincha	475,70	Conocoto-Pichincha	767,07	Conocoto-Pichincha	1.127,62
	Tarifa-Guayas	425,43	Calderón-Pichincha	629,85	Calderón-Pichincha	692,03
	Colonche-Santa Elena	390,75	Colonche-Santa Elena	523,46	Colonche-Santa Elena	669,72
	Alluriquín-Santo Domingo	340,08	Manglaralto-Santa Elena	506,01	La Unión – Los Ríos	627,94
	Chinca-Esmeraldas	335,00	Malimpia-Esmeraldas	418,96	Manglaralto – Santa Elena	614,66
GAD parroquiales rurales con menores transferencias	El Chorro-Zamora Chinchiper	74,98	Plan Piloto	25,36	Panguintza–Zamora Chinchipe	22,81
	Bellavista-Zamora Chinchipe	74,78	Los Ángeles	23,48	10 de Agosto -Manabí	22,65
	La Canela-Zamora Chinchipe	74,53	Triunfo-Pastaza	20,24	San Salvador de Cañaribamba	21,81
	Pucapamba-Zamora Chinchiper	74,08	Panguintza-Zamora Chinchipe	15,92	Triunfo-Pastaza	21,04
	Pumpuentsa-Morona Santiago	25,85	San Salvador de Cañaribamba	15,49	Cazaderos - Loja	13,26

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Como se puede apreciar en la Tabla 14, son las parroquias de La Sofía, Puerto Bolívar, Isla Santa María, Río Corrientes, Tomás de Berlanga, Zuña, Sumaco y Bilbao las que registran mayores transferencias en el período de análisis, pues presentan condiciones geográficas que requieren mayores recursos económicos para ejecutar proyectos en beneficio de la colectividad. Por otro lado, las parroquias de Pomasqui, Cumbayá, Tumbaco, Calderón, Conocoto, se ubican entre las parroquias que recibieron menores recursos, pues son cercanas a las cabeceras cantonales, con buena conectividad y cobertura de servicios públicos y sociales, por lo que sus habitantes presentan mejores condiciones de vida, y a su vez demandan menores recursos.

Tabla 14: Ranking de las asignaciones per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Parroquia	Total (dólares)	Parroquia	Total (dólares)	Parroquia	Total (dólares)
GAD parroquiales rurales con mayores transferencias	La Sofía-Sucumbíos	1.633,93	Sumaco-Napo	1.883,19	Sumaco-Napo	1.901,78
	Puerto Bolívar -Sucumbíos	989,96	La Sofía-Sucumbíos	1.359,19	La Sofía-Sucumbíos	1.372,53
	Isla Santa María-Galápagos	852,13	Tomás de Berlanga-Galápagos	883,30	Tomás de Berlanga-Galápagos	902,69
	Río Corrientes-Pastaza	763,77	Bilbao-Chimborazo	647,17	Zuña-Morona Santiago	656,15
	Tomás de Berlanga-Galápagos	729,27	Zuña-Morona Santiago	644,15	Bilbao-Chimborazo	654,36
GAD parroquiales rurales con menores transferencias	Pomasqui-Pichincha	8,56	Cumbayá-Pichincha	7,93	Pomasqui-Pichincha	9,79
	Cumbayá-Pichincha	8,46	Pomasqui-Pichincha	7,79	Cumbayá-Pichincha	9,23
	Tumbaco-Pichincha	8,12	Conocoto-Pichincha	7,67	Tumbaco-Pichincha	8,58
	Conocoto-Pichincha	6,29	Tumbaco-Pichincha	6,83	Conocoto-Pichincha	8,43
	Calderón-Pichincha	5,61	Calderón-Pichincha	5,04	Calderón-Pichincha	7,41

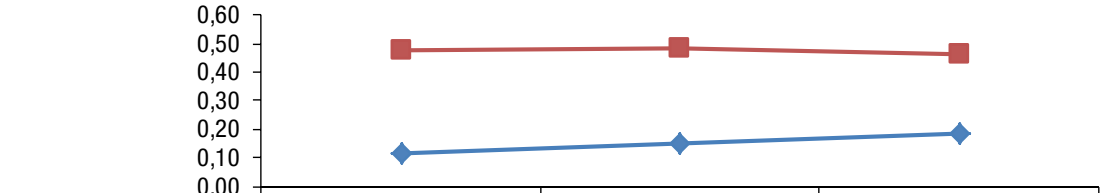
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

A continuación, se va a realizar un análisis de equidad y de focalización de las asignaciones, total y per cápita, con respecto a sus índices de necesidades básicas insatisfechas y su densidad poblacional.

1. Análisis de la equidad en la transferencia de recursos

Con respecto al total de la transferencia a los GAD parroquiales rurales, el Gráfico 9 muestra que el coeficiente de Gini del monto total aumenta en 0,075 puntos entre el 2011 y 2013.

Desde un enfoque per cápita se puede observar cómo el coeficiente de Gini, a pesar de presentar un crecimiento de 0,007 puntos entre el 2011 y 2012, llega a descender en 0,02 puntos entre el 2012 y 2013, variación que se puede deber a la actualización de datos del nivel parroquial rural mediante el censo del año 2010; este coeficiente se mantiene en niveles altos debido a la amplia heterogeneidad en tamaño y proporción entre los diferentes GAD parroquiales rurales.



	2011	2012	2013
Monto Total	0,113	0,153	0,188
Monto per cápita	0,479	0,486	0,466

Gráfico 9: Gini de la transferencia total y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2014

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

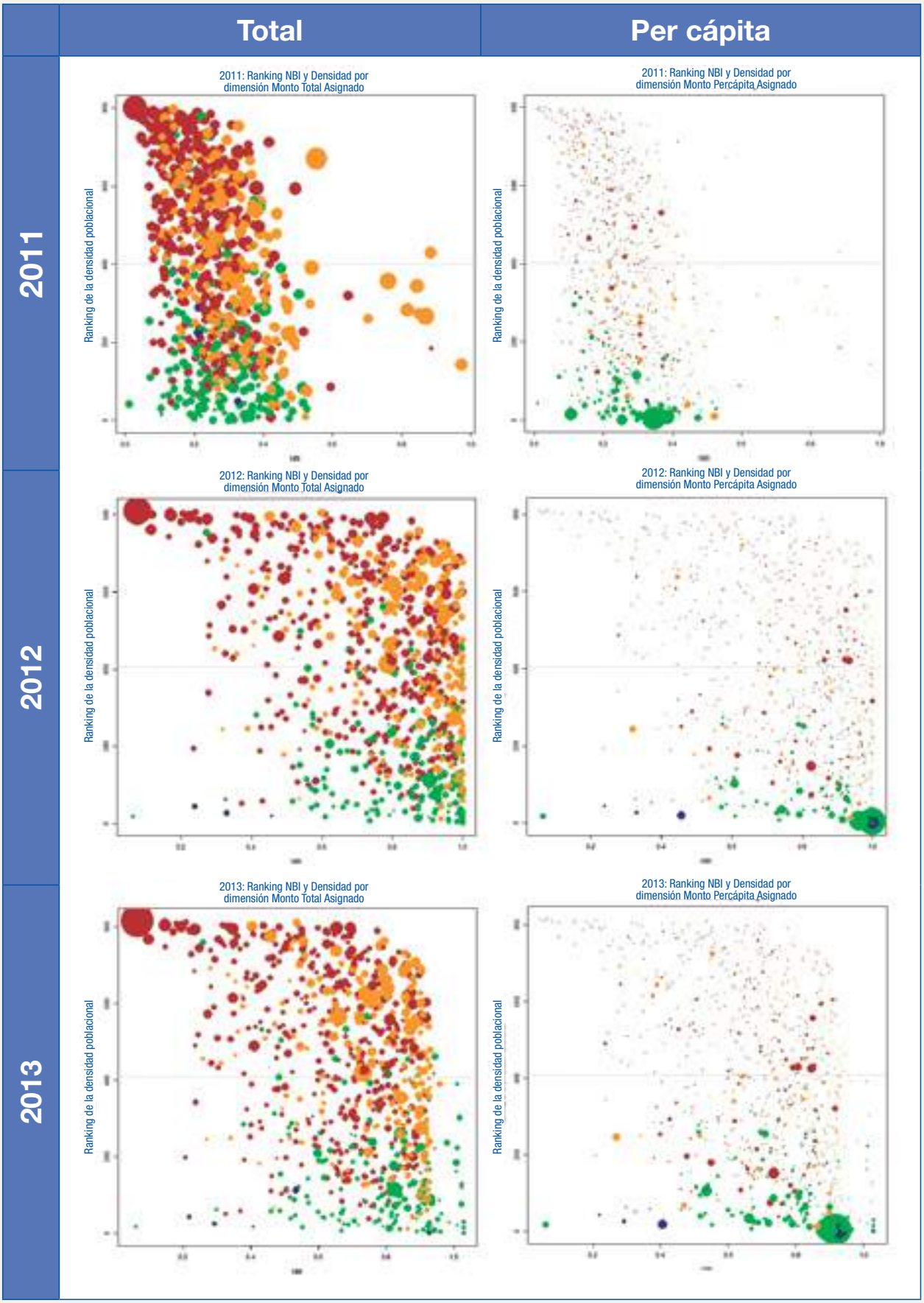
2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Esta sección busca identificar la intensidad de las asignaciones del MET sobre la base de características específicas, como son: el nivel de NBI y la densidad poblacional.

La asignación del monto total se concentra en los GAD parroquiales rurales, que son mayormente densos (especialmente en el 2012), debido a la relación directa entre la población total y el monto a asignarse. Por otro lado, la cantidad asignada se encuentra distribuida especialmente entre aquellos GAD que poseen un alto nivel de NBI (Gráfico 10).

El enfoque per cápita de dichas asignaciones permite afirmar que, por poblador, las transferencias demuestran ser mucho más equitativas, pues aquellos GAD parroquiales con un alto NBI y menor densidad son los que reciben un mayor nivel de asignación; obviamente, en respuesta a sus respectivas condiciones socioeconómicas y demográficas.

Gráfico 10: Focalización del monto total y per cápita de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013



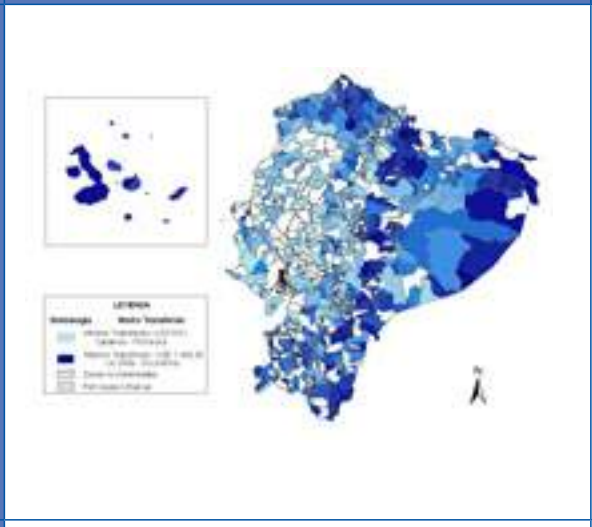
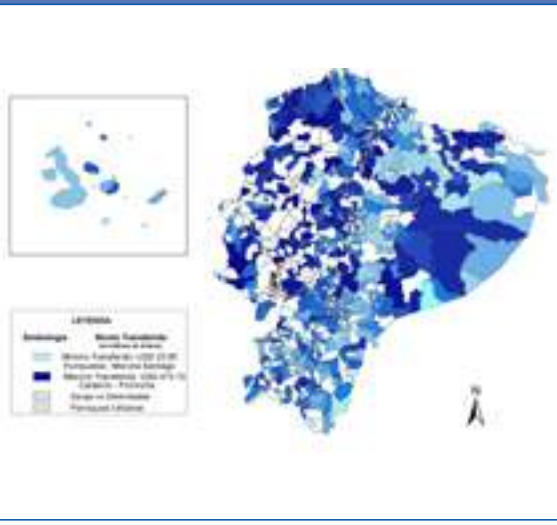
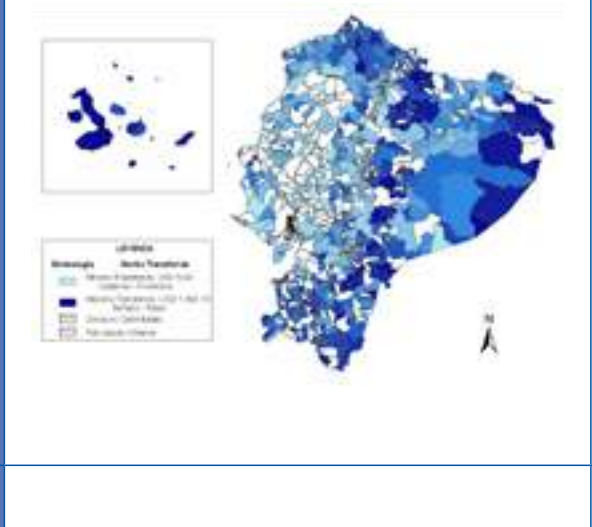
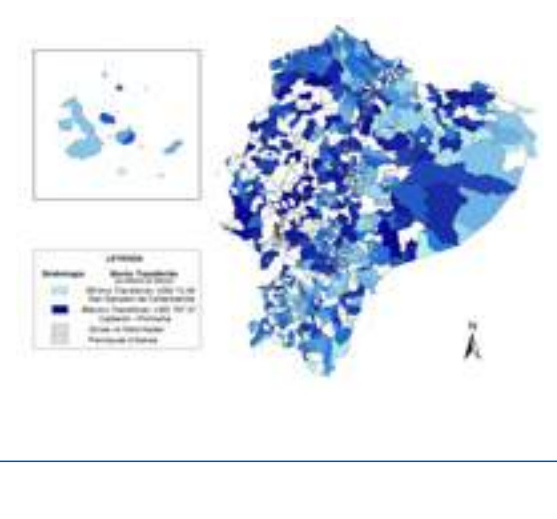
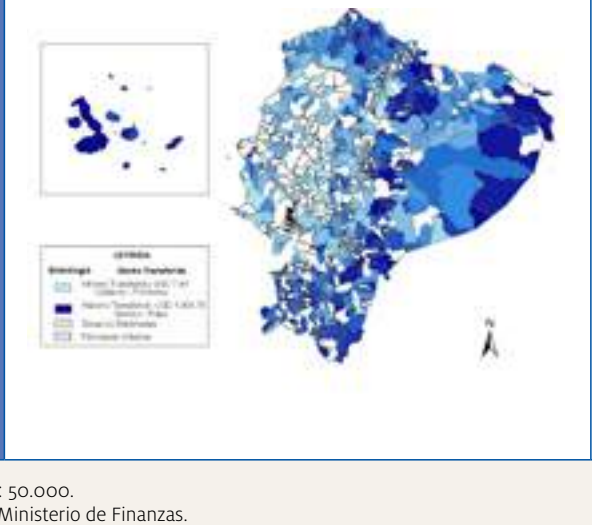
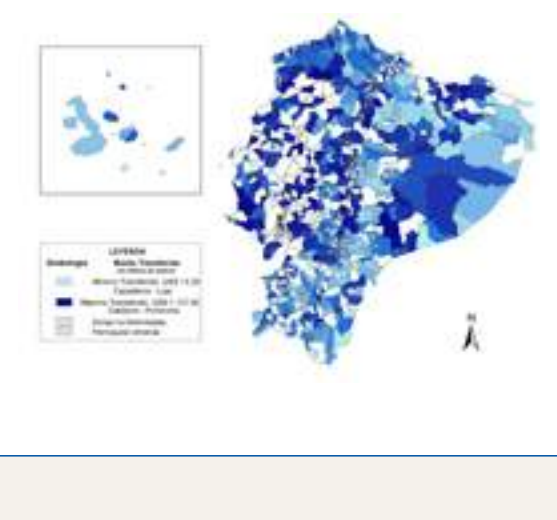
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto total a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

El Mapa 3 presenta las transferencias del monto total que han recibido los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013. En términos totales, los GAD parroquiales rurales con mayor transferencia son: Conocoto, Tarifa, Colonche, Alluriquín y Chinca; es decir, aquellas administraciones parroquiales consideradas, entre otras, como las más dinámicas respecto a su cantón y donde se concentran la mayor población. Mientras que las parroquias de El Chorro, Bellavista, La Canela, Pucapamba, Plan Piloto, 10 de Agosto, San Salvador de Cañarimba y Pumpuentsa son las que recibieron menores recursos dentro del mismo período, debido a que son parroquias con un menor número de población, lo que representa ingresos bajos en términos totales. En la parte inferior del mapa se ubican las transferencias a nivel per cápita. Las mayores transferencias se dirigen a las administraciones parroquiales de la región oriental e insular, cumpliendo con la premisa de asignar recursos en zonas territoriales donde la población presenta indicadores sociales y económicos deficientes, tales como La Sofía, Puerto Bolívar, Isla Santa María, Río Corrientes, Tomás de Berlanga, Sumaco, Bilbao y Zuña. La situación inversa sucede con las administraciones parroquiales de Pomasqui, Cumbayá, Tumbaco, Conocoto y Calderón que, relativamente, cuentan con mejor desempeño.

En general, los GAD parroquiales rurales de la región amazónica son los mayores beneficiarios en términos per cápita.

Mapa 3: Transferencias del monto total (monto A + monto B) asignado a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

b. Análisis de las transferencias de recursos por monto A

Según el art. 201 del Cootad, se garantiza que las transferencias del monto A por parte del gobierno central no puede ser inferior al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal del 2008. Por lo tanto las transferencias en cada año hacia los diferentes GAD son prácticamente las mismas.

La presente sección analiza las transferencias realizadas en el período 2011-2013 del monto A, tanto en términos totales como a nivel per cápita, hacia los diferentes niveles de gobierno (GAD provinciales, municipales y metropolitano, y parroquiales). También incluye la incidencia de las diferentes transferencias en las condiciones de vida en los territorios, la equidad en la distribución del ingreso, la ubicación geográfica de los GAD que observan mayores y menores recursos, etc.

i. GAD provinciales

La Tabla 15 demuestra que en el transcurso del período 2011-2013 la asignación de recursos hacia los GAD es fija, siendo las provincias del Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas las que perciben una mayor asignación de recursos; mientras que las provincias del Carchi, Napo, Bolívar, Galápagos y Zamora Chinchipe son las que reciben menores recursos del monto A. Este fenómeno se explica debido a las transferencias que les correspondían por ley al año 2010.

Tabla 15: Ranking de las asignaciones del monto A a GAD provinciales, período 2011-2013

Ranking	2011-2013	
	Provincia	TOTAL (millones de dólares)
GAD provinciales con mayores transferencias	Guayas	102,35
	Pichincha	58,59
	Manabí	52,73
	Los Ríos	31,37
	Esmeraldas	23,88
GAD provinciales con menores transferencias	Carchi	10,54
	Napo	10,27
	Bolívar	10,14
	Galápagos	9,34
	Zamora Chinchipe	8,50

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

La Tabla 16 muestra cómo la asignación de recursos per cápita del monto A cambia en comparación con el monto total, pues las provincias con mayor asignación per cápita en el período 2011-2013 son: Galápagos, Pastaza, Orellana, Napo y Zamora Chinchipe, en donde se asigna por habitante entre USD 90 y USD 400. Por otro lado, las provincias que registran menores ingresos por habitante son: Tungurahua, El Oro, Azuay, El Guayas y Pichincha, en las que los ingresos por habitante oscilan entre USD 24 y USD 36. Cabe recalcar que la asignación de este monto no se designa bajo ningún criterio socioeconómico, pues el ingreso per cápita de año a año varía por el crecimiento poblacional, mas no por una asignación mayor o menor de recursos.

Tabla 16: Ranking de las asignaciones del monto A per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Provincia	Total (dólares)	Provincia	Total (dólares)	Provincia	Total (dólares)
GAD provinciales con mayores transferencias	Galápagos	391,58	Galápagos	371,92	Galápagos	351,60
	Pastaza	198,09	Pastaza	188,20	Pastaza	177,38
	Orellana	157,05	Orellana	135,75	Orellana	131,63
	Napo	101,89	Napo	99,00	Napo	93,74
	Zamora Chinchipe	97,01	Sucumbíos	95,05	Sucumbíos	90,15
GAD provinciales con menores transferencias	Tungurahua	35,20	El Oro	35,36	El Oro	33,47
	El Oro	33,62	Tungurahua	36,27	Santo Domingo	31,61
	Azuay	32,29	Azuay	31,88	Azuay	30,13
	Guayas	29,88	Guayas	28,08	Guayas	26,65
	Pichincha	24,14	Pichincha	22,74	Pichincha	21,51

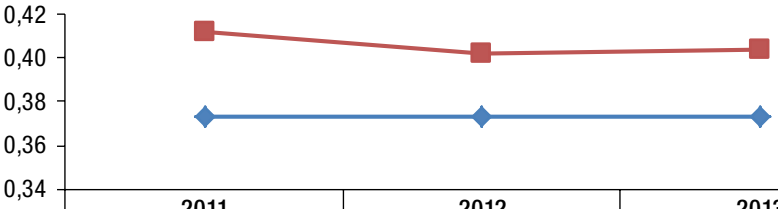
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Luego de revisar las transferencias del monto A en el período 2011-2013 de los GAD provinciales, se va a realizar un análisis de las relación que tiene cada una de las transferencias con respecto a las necesidades básicas insatisfechas, además de su relación con los ingresos de la población y su focalización en relación con los cuatro cuadrantes en el plano.

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 11, respecto al monto A de la transferencia a los GAD provinciales el coeficiente de Gini se mantiene constante en el tiempo debido a que el monto A también lo es. Desde un enfoque per cápita se puede observar cómo el coeficiente de Gini desciende en 0,008 puntos entre el 2011 y 2013, en respuesta a la variación de la población. Entre el enfoque del total del monto A y el enfoque per cápita no existe una diferencia significativa. Sin embargo, el coeficiente de Gini del monto total es mayor que el per cápita.

Gráfico 11: Gini de la transferencia del monto A a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



	2011	2012	2013
Monto Total	0,373	0,373	0,373
Monto per cápita	0,412	0,402	0,404

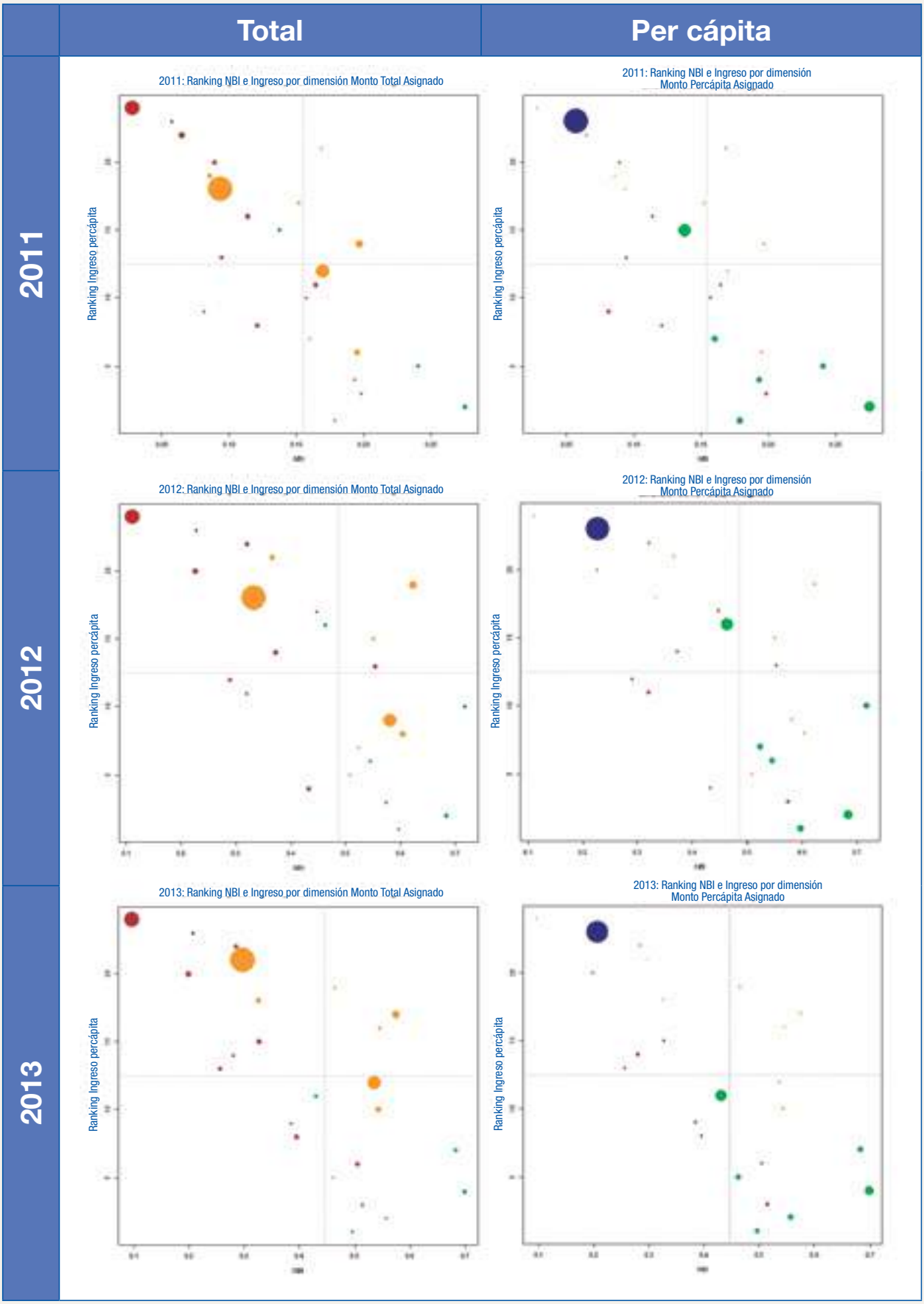
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita del monto A a los GAD provinciales en el período 2011-2013

Con respecto a la transferencia total de recursos del monto A, registran mayores transferencias aquellas provincias que tiene menores niveles de pobreza por NBI, como es el caso de las provincias del Guayas y Pichincha. Este comportamiento es similar en el transcurso de los tres años analizados, pues estas provincias tienen un alto número de población y su asignación es mucho mayor en comparación con las demás.

En lo que se refiere a la asignación del monto per cápita, se puede notar un escenario distinto. Este contraste refleja que dicha asignación per cápita es más representativa para aquellos GAD provinciales con mayores niveles de pobreza, pese a que no necesariamente sean los que contemplan un alto número poblacional; dentro de este grupo se ubican especialmente los GAD provinciales de la región amazónica e insular.

Gráfico 12: Focalización del monto A total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, período 2011-2013

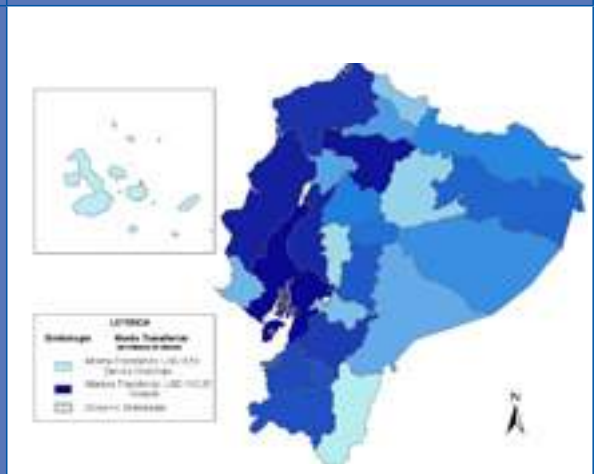
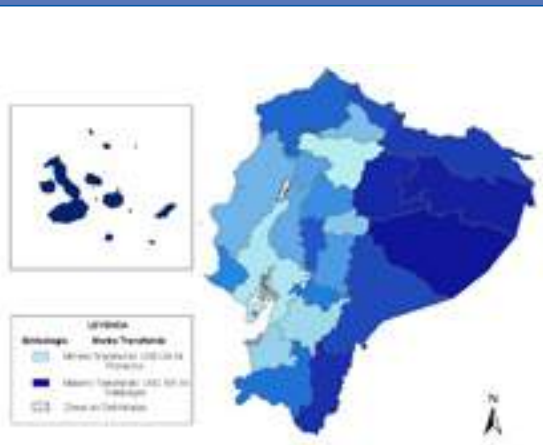
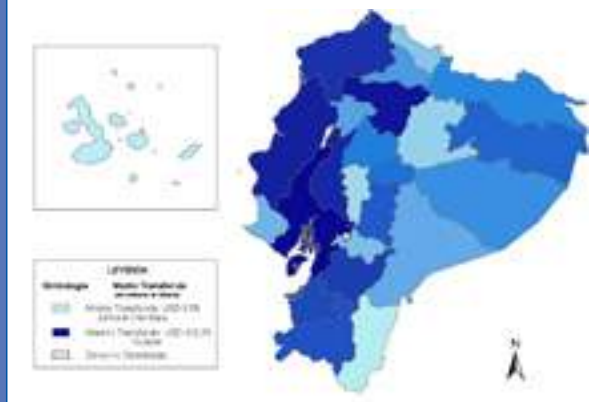
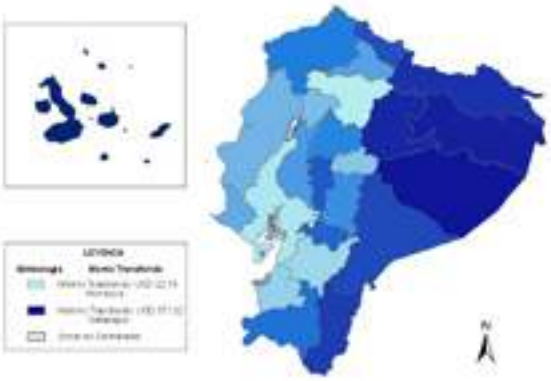
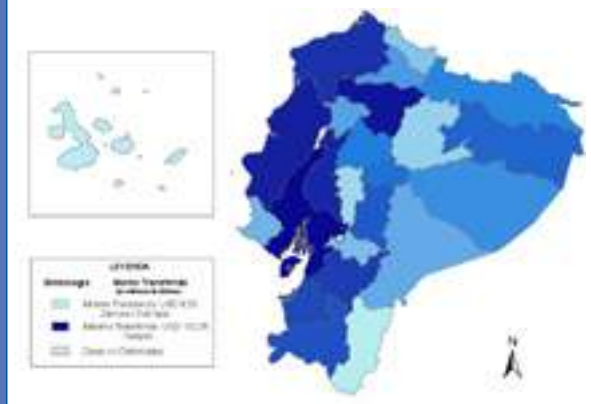
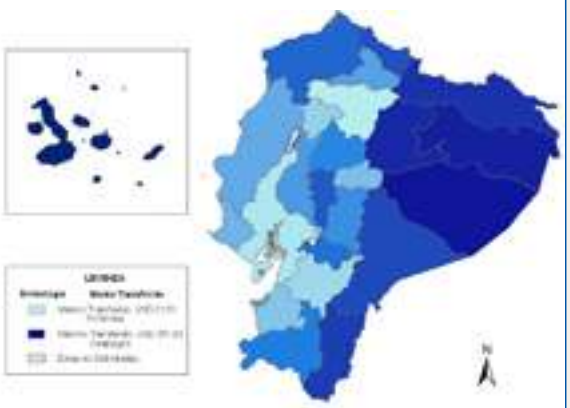


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto A total y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 4 muestra que las transferencias del monto A en el transcurso de los tres años de análisis permanecen constantes, siendo las provincias de Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas las que cuentan con mayores transferencias, debido a que son las administraciones que concentran un alto número de población; lo contrario sucede con las provincias de Carchi, Napo, Bolívar, Galápagos y Zamora Chinchipe. En cuanto a las transferencias per cápita, si bien el monto A es fijo, se presenta una mínima variación de año a año debido a la variación poblacional. De esta manera, las mayores transferencias son percibidas por aquellas provincias que, ya sea por su ubicación geográfica o condiciones socioeconómicas, presentan mayores necesidades a ser cubiertas; dentro de este grupo están: Galápagos, Pastaza, Orellana, Napo, Zamora Chinchipe y Sucumbíos; mientras que los GAD provinciales de Tungurahua, El Oro, Azuay, Guayas, Pichincha, Santo Domingo, perciben una transferencia per cápita menor, que oscila entre USD 21,51 y USD 36,27 dólares por habitante. De forma general, ciertas provincias de la región costa (Guayas y Manabí) y la provincia de Pichincha reciben los mayores rubros.

Mapa 4: Transferencias por monto A total y per cápita asignado a los GAD provinciales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

ii. GAD municipales y metropolitanos

En la Tabla 17 podemos observar la distribución del monto A jerárquicamente, tanto de los cinco primeros cantones con mayores recursos como de los cinco cantones con menores recursos. De esta manera, podemos notar que los cantones de Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo y Ambato registran mayores recursos; y lo contrario pasa con los cantones de Oña, San Fernando, Guachapala, Isabela y Pablo Sexto, pues son cantones más pequeños en comparación de los primeros, tanto por su población como por superficie territorial.

Tabla 17: Ranking de las asignaciones del monto A a los GAD municipales y metropolitanos, en el período 2011-2013

Ranking	2011-2013	
	Cantón	Total (miles de dólares)
GAD municipales y metropolitanos con mayores transferencias	Quito	258.903,23
	Guayaquil*	196.421,20
	Cuenca	37.900,76
	Santo Domingo	27.713,77
	Ambato	27.172,72
GAD municipales y metropolitanos con menores transferencias	Oña	877,46
	San Fernando	877,33
	Guachapala	864,74
	Isabela	838,76
	Pablo Sexto	739,07

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.
Nota*: Si bien el monto A es fijo durante el período 2011-2013 para todos los GAD, en el caso de la municipalidad de Guayaquil tiene una variación mínima debido a la Disposición General Segunda del Cootad (la cual se refiere que desde el 2011 hasta el 2013 se entregará a los municipios de la Provincia del Guayas el 6% del Impuesto a la Renta).

Al año 2011, los municipios que perciben mayores transferencias en términos per cápita son: Arajuno, Pablo Sexto, Santa Clara, Isabela y Carlos Julio Arosemena. Para el mismo año, los municipios con menores transferencias per cápita son: Pasaje, Esmeraldas, Ibarra, Riobamba y Portoviejo, los cuales perciben entre USD 65 y USD 78 por habitante.

Para los años 2012 y 2013, son distintos los cantones que reciben mayores recursos por habitantes como es el caso de Arajuno, Cuyabeno, Santa Clara, Sucumbíos, Aguarico; sus ingresos per cápita se ubican entre USD 400 y USD 620. Mientras que los municipios que reciben menores ingresos por habitante son Ibarra, Loja, Durán, Portoviejo y Riobamba, y sus ingresos se ubican entre USD 60 y USD 70. Esta diferencia se explica porque para los años 2012 y 2013 se utiliza información del censo 2010, mientras que para el 2011 se tiene como base el censo 2001. Además, cabe resaltar que el monto A responde a la existencia de varias preasignaciones que actuaban de forma dispersa y desordenada.

Tabla 18: Ranking de las asignaciones per cápita del monto A a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Cantón	Total (dólares)	Cantón	Total (dólares)	Cantón	Total (dólares)
GAD municipales y metropolitanos con mayores transferencias	Arajuno	612,15	Arajuno	626,86	Arajuno	593,83
	Pablo Sexto	531,71	Cuyabeno	456,68	Cuyabeno	440,08
	Santa Clara	406,99	Santa Clara	446,38	Santa Clara	424,70
	Isabela	404,61	Sucumbíos	437,79	Sucumbíos	418,88
	Carlos Julio Arosemena	395,99	Aguarico	412,52	Aguarico	411,16
GAD municipales y metropolitanos con menores transferencias	Pasaje	74,78	Ibarra	73,24	Ibarra	69,37
	Esmeraldas	75,81	Loja	69,98	Loja	65,97
	Ibarra	71,97	Durán	68,29	Durán	65,73
	Riobamba	72,65	Riobamba	70,17	Portoviejo	62,90
	Portoviejo	68,26	Portoviejo	66,01	Riobamba	66,72

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

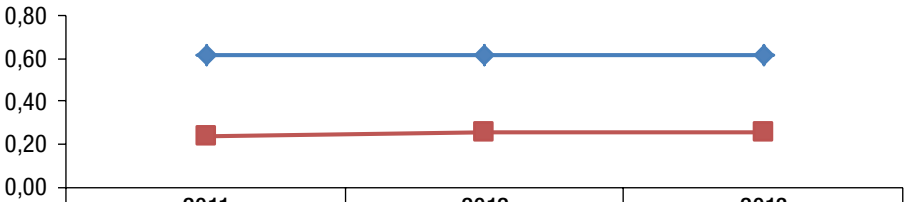
En los siguientes acápites se realiza un análisis de equidad y de focalización de las asignaciones por este concepto con respecto al índice de necesidades básicas insatisfechas y sus ingresos.

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Respecto al monto A de la transferencia a los GAD municipales y metropolitanos, existe un leve crecimiento en el coeficiente de Gini entre el 2011 y 2013, el cual es de 0,007 puntos (Gráfico 13).

Entre el análisis del monto A total y el per cápita existe una diferencia considerable del coeficiente, debido a la forma en que se determinaba en el 2010; que a pesar de ser constante, demuestra que en términos per cápita la asignación era equitativa en el año 2010.

Gráfico 13: Gini de la transferencia del monto A a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



	2011	2012	2013
Monto Total	0,613	0,617	0,620
Monto per cápita	0,234	0,252	0,253

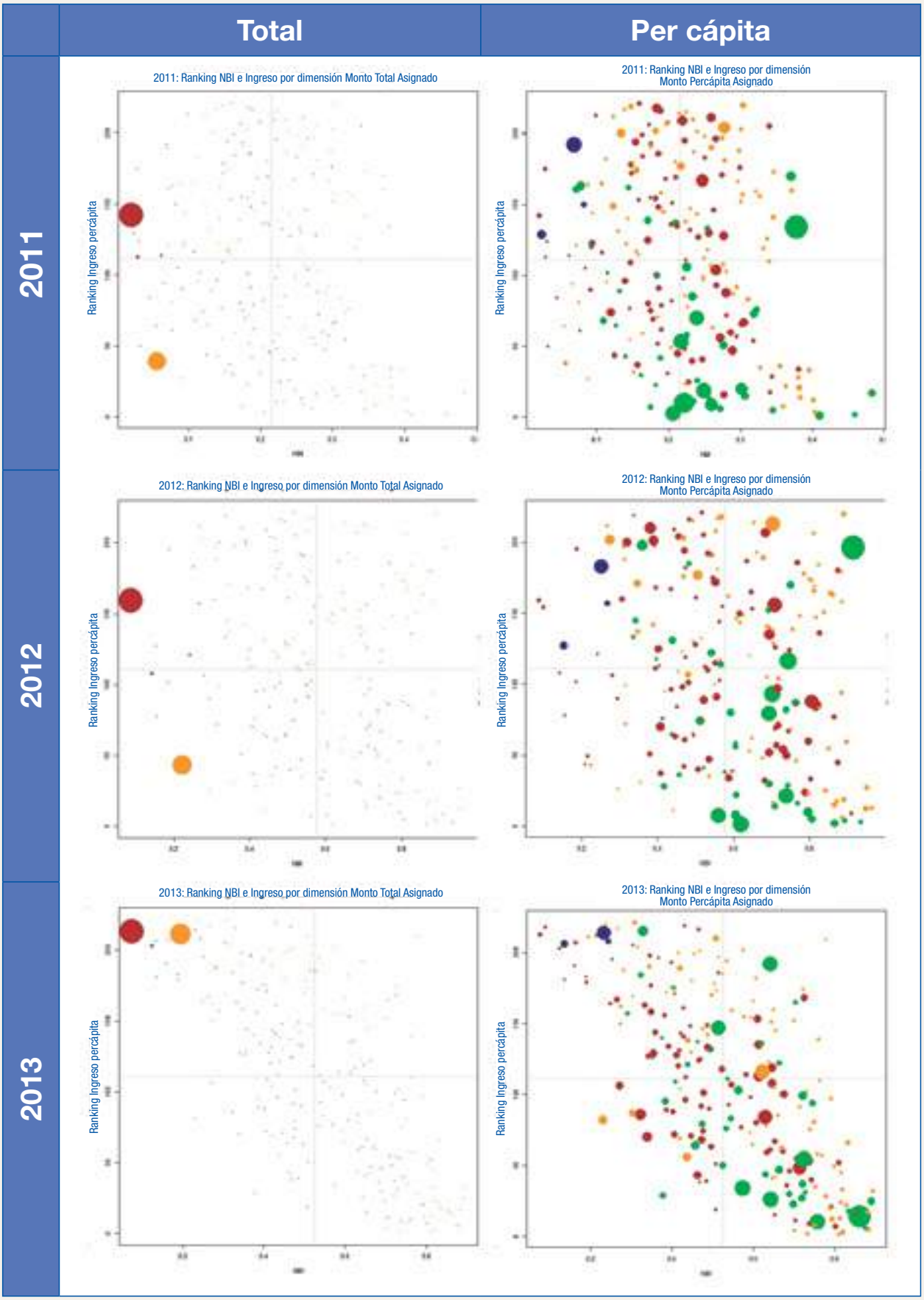
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita del monto A a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

Como se puede apreciar en el Tabla 14, en términos totales, los GAD municipales que tienen bajo nivel de NBI y mayores ingresos per cápita son los que perciben una mayor transferencia. Tal es el caso de los cantones de Quito y Guayaquil, donde incluso se verifica que, para el 2013, incrementa su asignación de recursos pese a mantener el mismo nivel de pobreza por NBI.

En lo referente al análisis per cápita del monto A, se puede notar que el resto de municipios del país reciben un mayor porcentaje en la asignación de recursos, a pesar de que el monto A carece de criterios socioeconómicos al momento de ser distribuido.

Gráfico 14: Focalización del monto A total y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso en el período 2011-2013

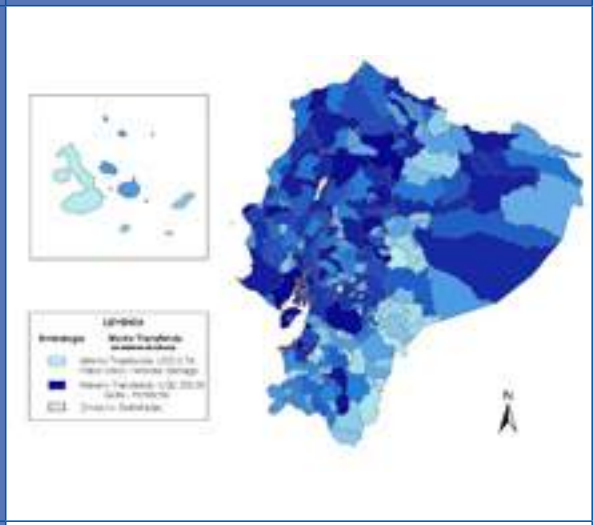
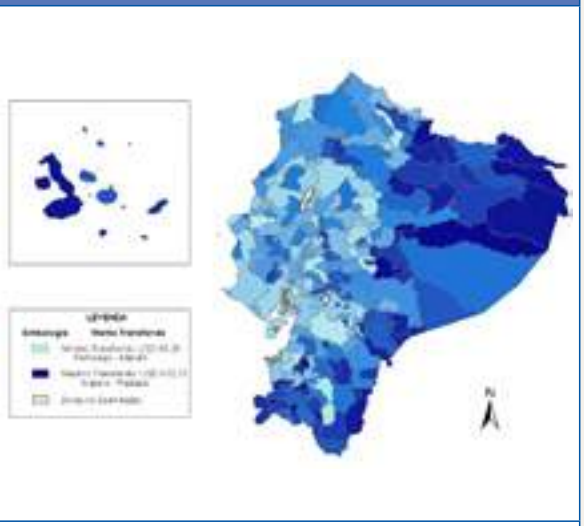
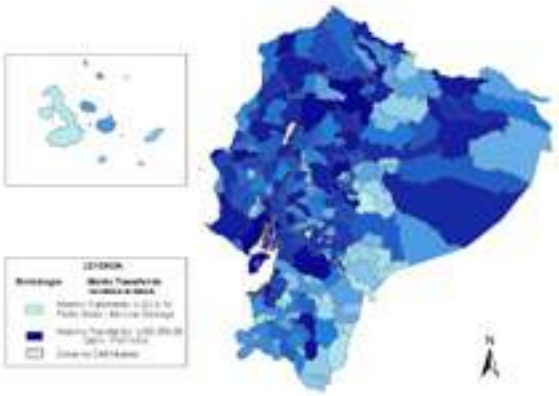
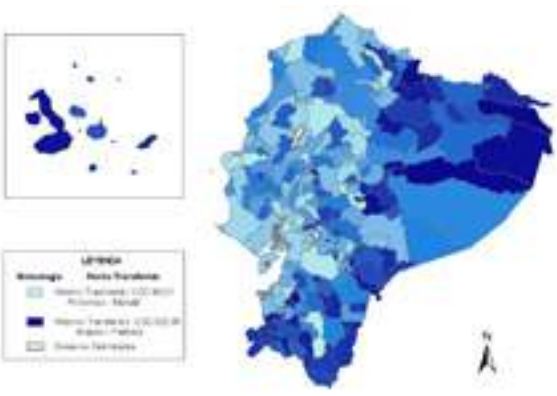
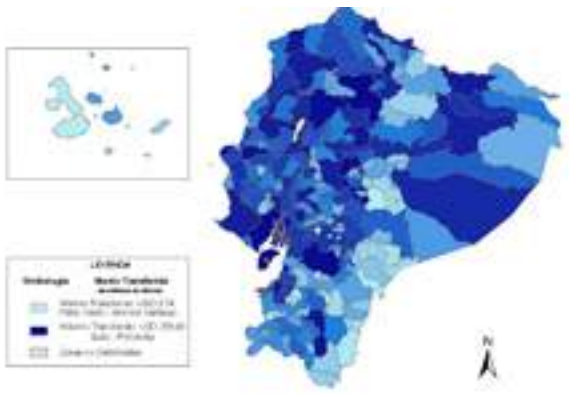
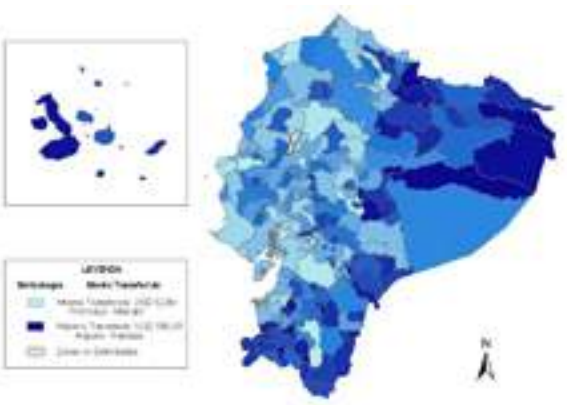


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Focalización geográfica de las transferencias del monto A por monto total y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 5 muestra en la parte superior las transferencias por monto total, en el que las mayores transferencias están dirigidas a los GAD Municipales y Metropolitanos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo y Ambato; mientras que las administraciones municipales de Oña, San Fernando, Guachapala, Isabela y Pablo Sexto tienen menores transferencias, debido a que el monto total se relaciona directamente con el total de la población, siendo las primeras las que acogen a mayor población. En el caso de las transferencias per cápita, vemos que tienen una variación mínima de transferencia de año a año, y los municipios de la región oriental e insular presentan mayores transferencias por habitante; lo contrario sucede con los GAD Municipales de Pasaje, Esmeraldas, Ibarra, Riobamba, Portoviejo, Durán y Loja. De forma general, las asignaciones totales se concentran en la región costera, mientras que en términos per cápita se concentran en la región amazónica.

Mapa 5: Transferencias del monto A total y per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

iii.GAD parroquiales rurales

La Tabla 19 describe el ranking de las parroquias rurales, donde los GAD de La Sofía, Puerto Bolívar, Isla Santa María, Río Corrientes y Tomás de Berlanga, recibieron una asignación per cápita entre USD 690 y USD 1.600; mientras que las parroquias con menores ingresos per cápita en el año 2011 son Pomasqui, Cumbayá, Tumbaco, Conocoto y Calderón.

En los restantes dos años de análisis, las parroquias de Sumaco, Lligua, Tomás de Berlanga, Bilbao y Zuña son las que perciben mayores transferencias por habitante, pues se ubican ente USD 615 y USD 1.840. Por otro lado, las parroquias con menores transferencias son San Antonio, Cumbayá, Tumbaco, Conocoto y Calderón, las mismas que reciben entre USD 0,90 y USD 4,81. Esto confirma que la asignación de recursos del monto A no corresponde a ninguna consideración técnica.

Es necesario mencionar que el monto A total a nivel parroquial es un monto fijo, y su distribución fue igualitaria según el número de parroquias de sus respectivos cantones.

Tabla 19: Ranking de las asignaciones del monto A per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Parroquia	Total (dólares)	Parroquia	Total (dólares)	Parroquia	Total (dólares)
GAD parroquiales rurales con mayores transferencias	La Sofía – Sucumbíos	1.602,85	Sumaco – Napo	1.836,10	Sumaco – Napo	1.836,10
	Puerto Bolívar – Sucumbíos	960,67	Lligua – Tungurahua	1.325,44	Lligua – Tungurahua	1.325,44
	Isla Santa María – Galápagos	813,73	Tomas de Berlanga – Galápagos	840,52	Tomás de Berlanga – Galápagos	840,52
	Río Corrientes – Pastaza	741,10	Bilbao – Chimborazo	630,11	Bilbao – Chimborazo	630,11
	Tomas de Berlanga – Galápagos	692,69	Zuña – Morona Santiago	618,14	Zuña – Morona Santiago	618,14
GAD parroquiales rurales con menores transferencias	Pomasqui – Pichincha	4,81	San Antonio – Imbabura	3,21	San Antonio – Imbabura	3,21
	Cumbaya – Pichincha	4,79	Cumbaya – Pichincha	3,21	Cumbaya – Pichincha	3,21
	Tumbaco – Pichincha	3,58	Conocoto – Pichincha	1,68	Tumbaco – Pichincha	2,76
	Conocoto – Pichincha	2,59	Tumbaco – Pichincha	2,76	Conocoto – Pichincha	1,68
	Calderón – Pichincha	1,62	Calderon – Pichincha	0,91	Calderon – Pichincha	0,91

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

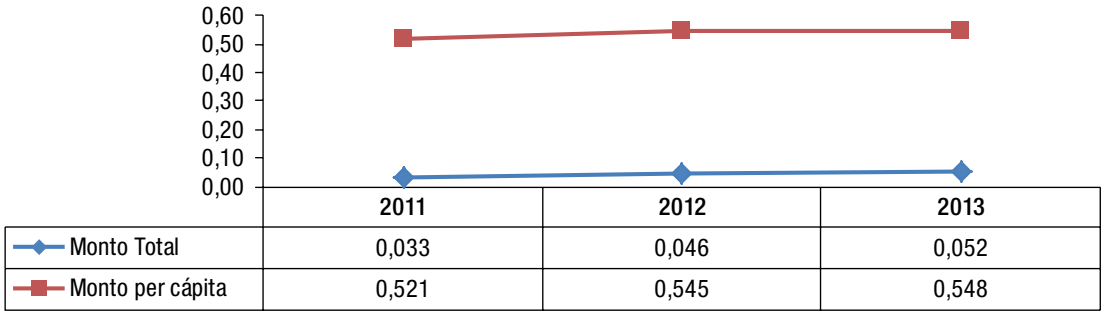
Una vez revisadas las transferencias del monto A en el período 2011-2013 de los GAD parroquiales rurales, a continuación se realiza un análisis de la relación que tiene cada una de las transferencias con respecto de las necesidades básicas insatisfechas y su densidad poblacional.

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 15, existe un leve crecimiento en el coeficiente de Gini de 0,019 puntos entre el 2011 y 2013, que responde a la creación de nuevos GAD en este nivel de gobierno, por lo que se incrementa la inequidad de las transferencias, a pesar de parecer muy equitativo en un inicio.

En un enfoque per cápita, se puede observar cómo el coeficiente de Gini mantiene niveles muy altos, que se mantienen en crecimiento por las mismas razones que en el enfoque total del monto A. Dicho crecimiento alcanza 0,027 puntos entre el 2012 y 2013.

Gráfico 15: Gini de la transferencia del monto A total y per cápita de los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013



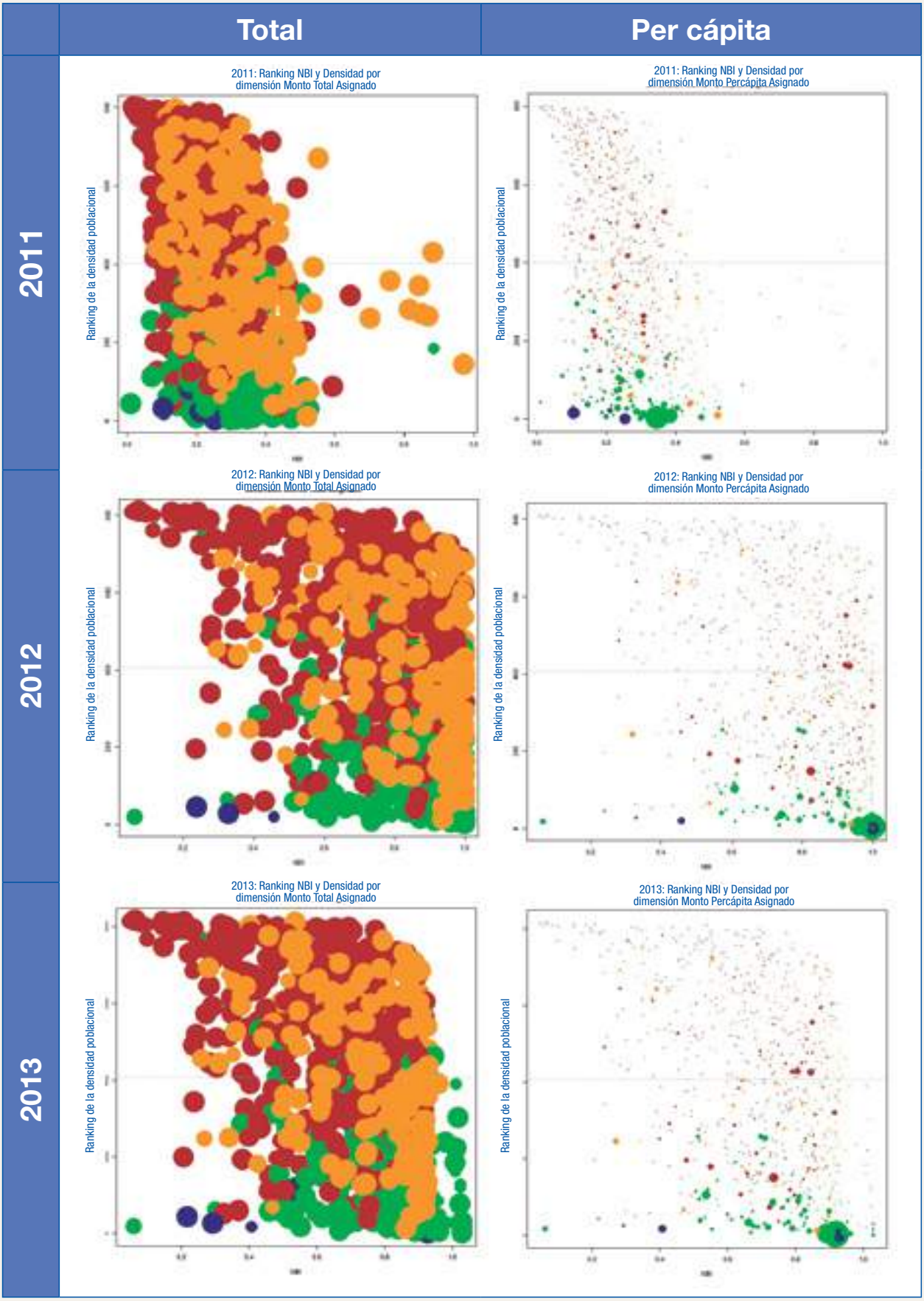
	2011	2012	2013
Monto Total	0,033	0,046	0,052
Monto per cápita	0,521	0,545	0,548

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Como se puede apreciar en el Gráfico 16, la asignación del monto A se concentra en los GAD parroquiales, que son más densos (especialmente en el 2012). Aquí la sumatoria de total es influenciada especialmente por el total de población de cada parroquia. Mientras tanto, con un análisis per cápita las asignaciones son más equitativas, al ser aquellos GAD parroquiales rurales con un alto NBI y mayor dispersión los que se benefician con mayores transferencias.

Gráfico 16: Focalización del monto A y per cápita de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013

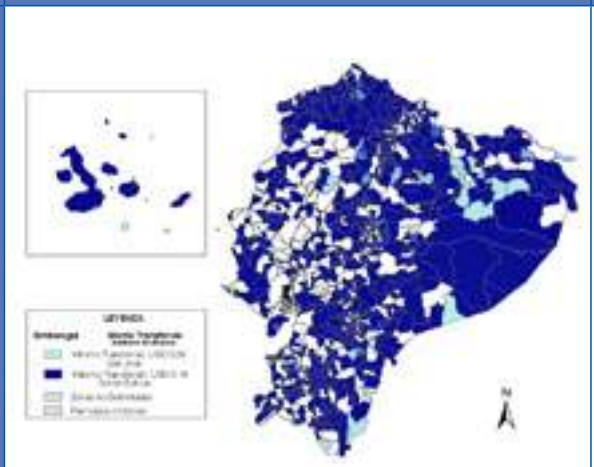
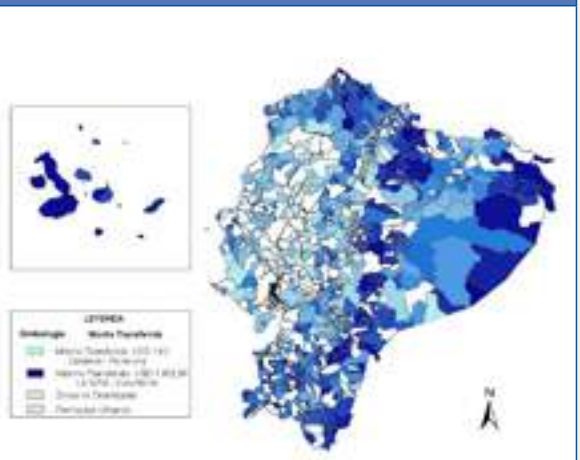
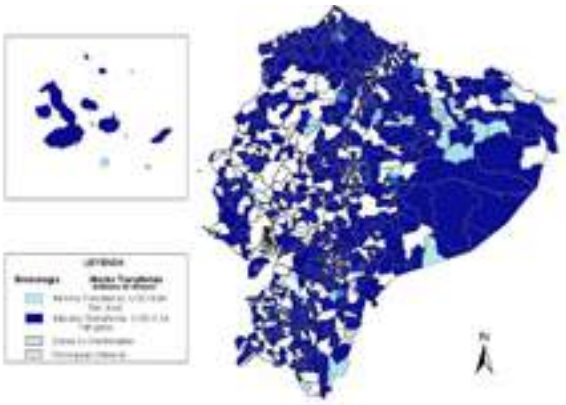
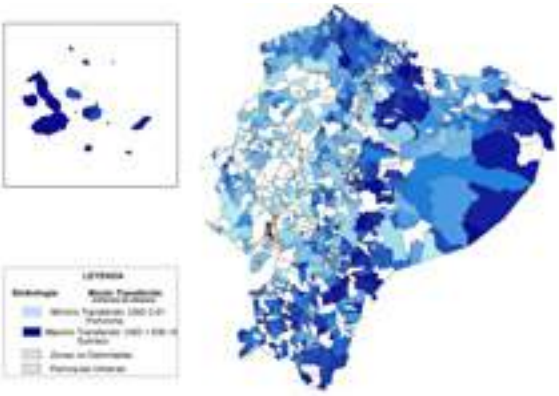
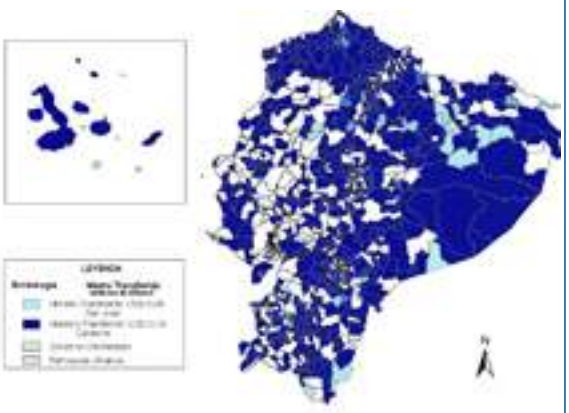
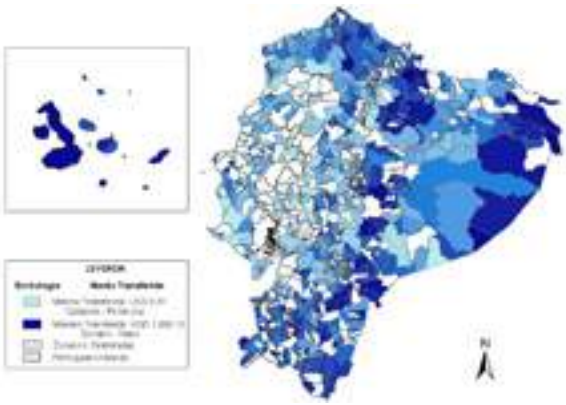


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto A por monto total y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

El Mapa 6 muestra que la transferencia del monto A en términos totales permanece igual en el período 2011-2013, pues este monto no asigna recursos bajo la consideración de criterios; en lugar de ello, su asignación es igualitaria, es decir, no hace ninguna discriminación positiva a favor de los GAD parroquiales rurales que presenten condiciones de vida inferiores. Mientras que en el caso de las transferencias en términos per cápita, sí existe una variación del monto en el transcurso de los tres años, fenómeno causado porque el número de habitantes por parroquias no es igual, y no porque exista algún tipo de consideración socioeconómica. En términos generales, las asignaciones per cápita más importantes se concentran en la región amazónica.

Mapa 6: Transferencias del monto A asignado por monto total y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

c. Análisis de las transferencias de recursos por monto B

Es necesario recordar que la transferencia del monto B se distribuye mediante la aplicación de los criterios: tamaño de la población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento de las condiciones de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas.

Según la Tabla 20, podemos notar que el monto B tiene un crecimiento anual en cada nivel de gobierno. Así la transferencia total del monto B en el período 2011-2012 creció en 136,07%, mientras que para el 2012-2013 su crecimiento fue 85,71%. Aunque su ritmo de crecimiento va desacelerando, estos resultados demuestran que el monto B tiene mayor importancia sobre el monto total a medida que transcurre el tiempo.

Como es evidente, la proporción de ingresos que perciben los municipios y distritos metropolitanos es mucho mayor debido a que el campo de acción abarcado por sus competencias es más amplio.

Tabla 20: Transferencia de monto B por nivel de gobierno en el período 2011-2013

Nivel de Gobierno	Monto B		
	2011 (millones de dólares)	2012 (millones de dólares)	2013 (millones de dólares)
Provinciales	51,53	108,27	190,99
Municipales y metropolitanos	65,37	191,75	382,59
Parroquiales rurales	27,24	40,25	58,32
TOTAL	144,14	340,27	631,91

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Una vez detallado a nivel general el monto B, a continuación se describirán las transferencias del monto B, por cada nivel de gobierno (GAD provinciales, GAD municipales y metropolitanos y GAD parroquiales) y su focalización geográfica. Esto tomando en cuenta la transferencia en términos totales y en términos per cápita, para el período 2011-2013.

i. GAD provinciales

Durante el período 2011-2013 las asignaciones a través de la nueva metodología propuesta se han mantenido constantes la posición respecto a los GAD que perciben mayores y menores ingresos, como se puede apreciar en la Tabla 21. Los GAD de las provincias de Guayas, Manabí, Pichincha, Los Ríos y Esmeraldas son aquellos que reciben una mayor asignación, debido a que son las provincias más grandes del Ecuador y acogen un alto número de habitantes; además, registran un alto número de personas con necesidades básicas insatisfechas.

Tabla 21: Ranking de las asignaciones a los GAD provinciales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Provincia	TOTAL	Provincia	TOTAL	Provincia	TOTAL
Cinco primeras provincias con mayores ingresos	Guayas	9.191,48	Guayas	20.752,61	Guayas	37.235,60
	Manabí	6.220,89	Manabí	12.963,21	Manabí	22.700,05
	Pichincha	4.286,10	Pichincha	8.057,68	Pichincha	15.341,85
	Los Ríos	3.756,86	Los Ríos	7.484,56	Los Ríos	13.114,71
	Esmeraldas	2.792,82	Esmeraldas	6.099,32	El Oro	9.800,68
Cinco últimas provincias con menores ingresos	Carchi	830,73	Carchi	1.802,55	Carchi	3.141,66
	Zamora Chinchipe	724,07	Zamora Chinchipe	1.540,96	Zamora Chinchipe	2.699,79
	Pastaza	637,47	Pastaza	1.365,23	Pastaza	2.413,75
	Napo	608,57	Napo	1.272,53	Napo	2.284,79
	Galápagos	283,10	Galápagos	637,11	Galápagos	1.140,55

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Durante el mismo período, la Tabla 22 muestra que las provincias de Galápagos, Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza son las que recibieron una mayor asignación de recursos a nivel per cápita, pues se caracterizan por ser territorios rurales, fronterizos e insulares, que no han logrado cubrir sus necesidades básicas. Además, por tener un alto nivel de dispersión poblacional, requieren una mayor inversión para la dotación de servicios básicos.

Tabla 22: Ranking per cápita de las asignaciones a los GAD provinciales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Provincia	TOTAL	Provincia	TOTAL	Provincia	TOTAL
Cinco primeras provincias con mayores ingresos	Galápagos	11,86	Galápagos	25,36	Galápagos	42,92
	Sucumbíos	9,99	Sucumbíos	18,88	Sucumbíos	32,24
	Orellana	9,24	Zamora Chinchipe	16,86	Zamora Chinchipe	27,64
	Morona Santiago	8,39	Pastaza	16,27	Pastaza	27,10
	Zamora Chinchipe	8,26	Morona Santiago	15,91	Orellana	26,57
Cinco últimas provincias con menores ingresos	Chimborazo	3,73	Imbabura	7,90	Imbabura	12,78
	Tungurahua	2,96	Tungurahua	6,43	Tungurahua	10,51
	Azuay	2,71	Azuay	5,96	Azuay	9,78
	Guayas	2,68	Guayas	5,69	Guayas	9,70
	Pichincha	1,77	Pichincha	3,13	Pichincha	5,63

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

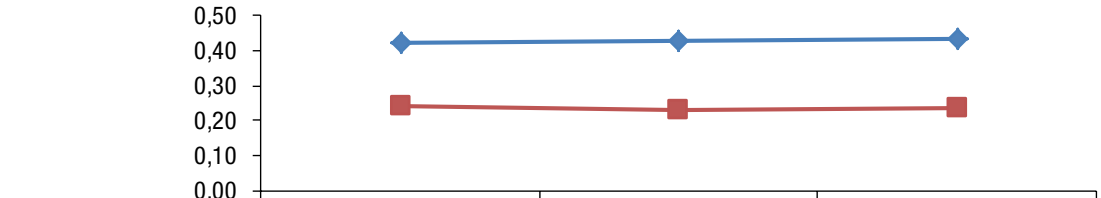
A continuación, se realiza un análisis de equidad y focalización de la transferencia del monto B con respecto a las necesidades básicas insatisfechas y los ingresos.

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 17, respecto al monto B de la transferencia a los GAD provinciales, existe un leve crecimiento en el coeficiente de Gini que refleja el impacto que tiene la asignación en función de los criterios individuales de cada

GAD provincial. Desde un enfoque per cápita se puede observar cómo el coeficiente de Gini presenta un descenso para el año 2012 (0,013 puntos) y posterior alza en el 2013 (0,004 puntos). Es decir, la transferencia depende directamente de las características particulares de cada GAD provincial, proporcionadas por los datos obtenidos del último censo nacional de población y vivienda, y sus proyecciones.

Gráfico 17: Gini de la transferencia del monto B total y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013



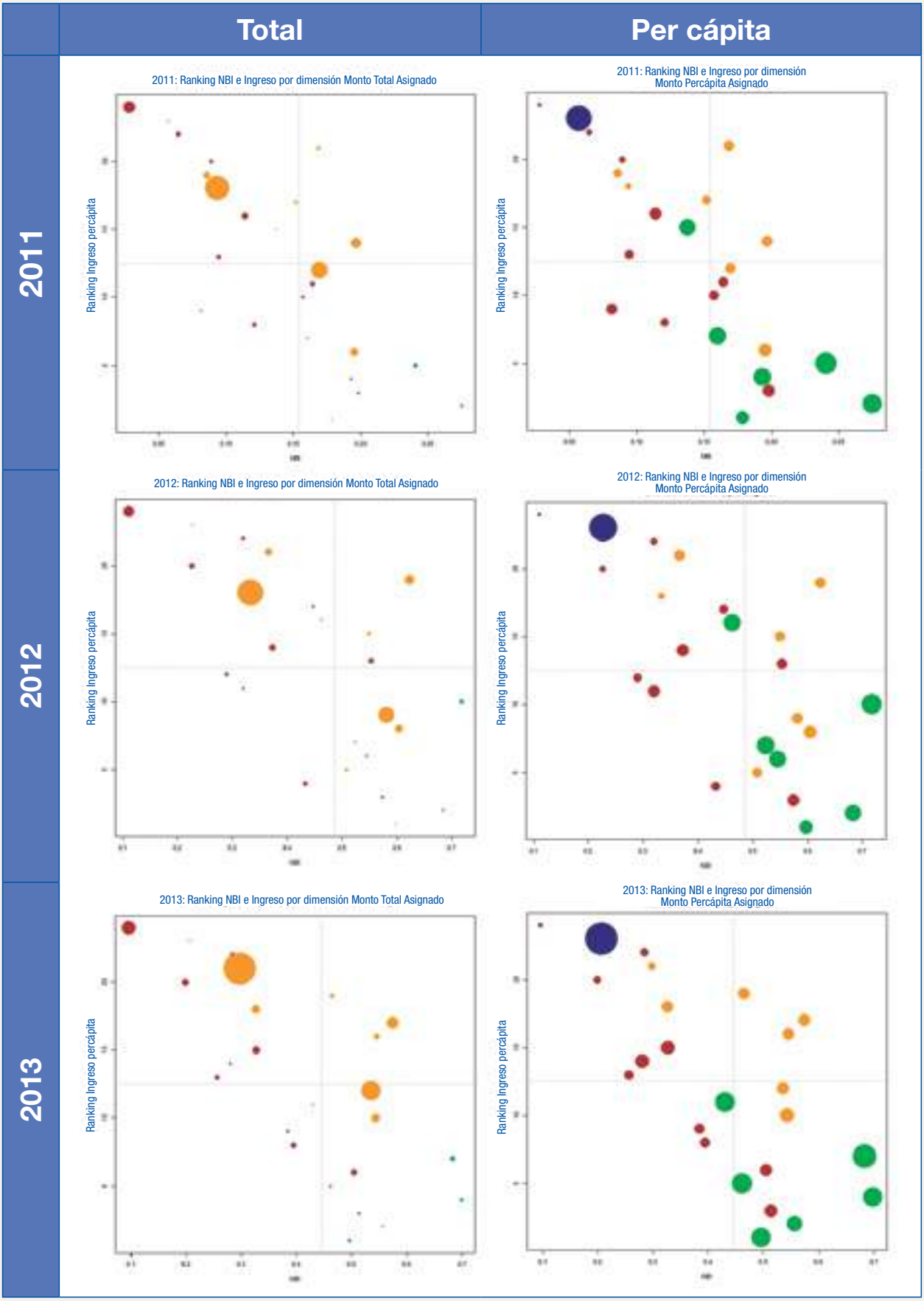
	2011	2012	2013
Monto Total	0,424	0,430	0,433
Monto per cápita	0,243	0,230	0,234

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013

Como se puede apreciar en el Gráfico 18, a nivel de monto B se destacan dos GAD provinciales (Pichincha y Guayas), para los cuales la asignación del monto B crece cada año, pese a registrar menores niveles de pobreza por NBI. Esto se explica porque acogen mayor población. Lo contrario ocurre con el resto de provincias, pues son más pequeñas en comparación con las mencionadas anteriormente. En lo que se refiere al análisis per cápita, hay diferencia con respecto al monto asignado, pues las provincias que tienen mayor asignación de recursos per cápita son las que registran altos niveles de pobreza por NBI como Galápagos y, generalmente las de la región amazónica (como Pastaza, Orellana, Napo y Sucumbíos). Ambos casos se ven beneficiados por la ponderación de la población por frontera, ruralidad o insularidad.

Gráfico 18: Focalización del monto B total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013

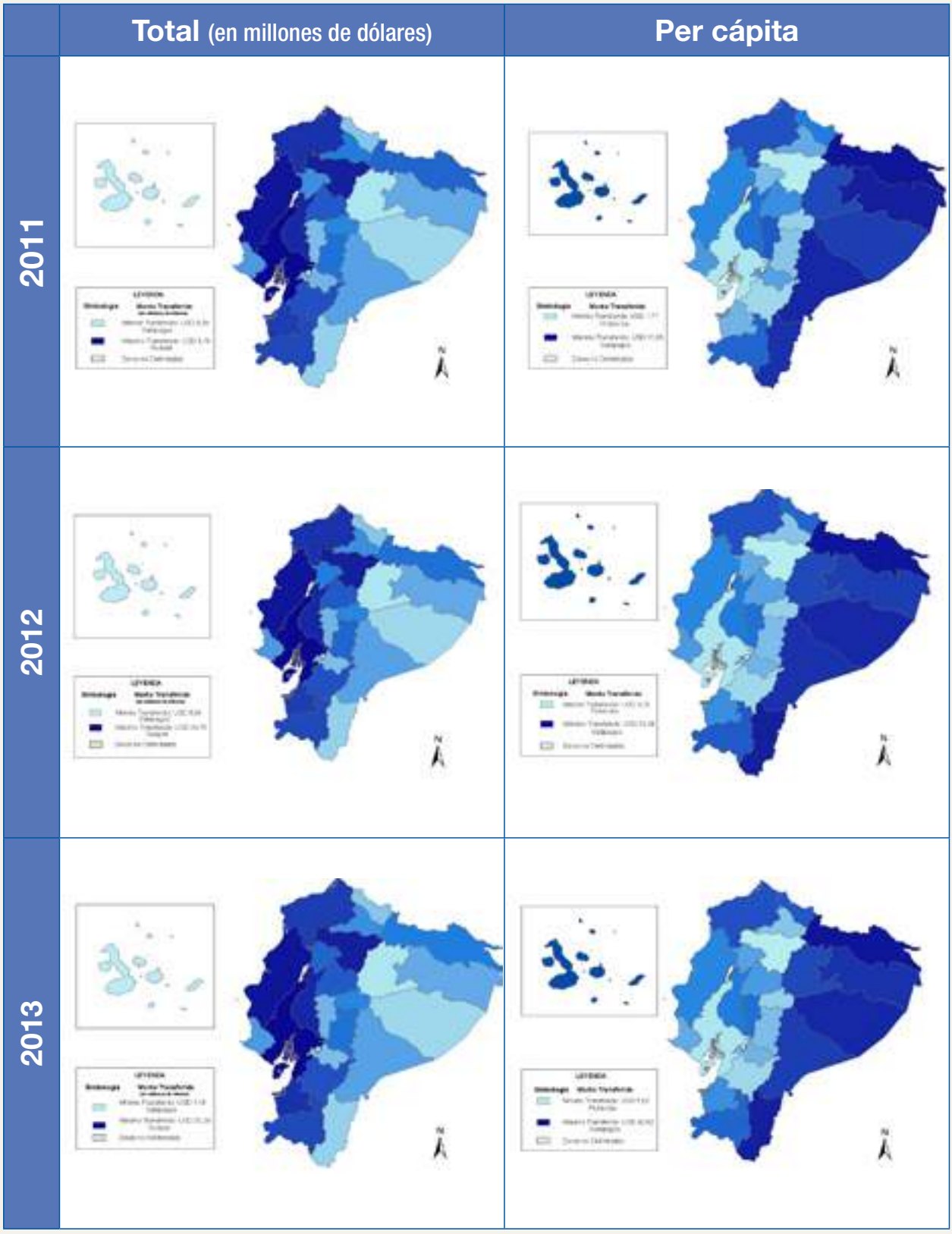


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto B a los GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 7 muestra que las transferencias del monto B es superior en aquellos GAD provinciales que acogen mayor población, tales como: Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas; mientras que las transferencias menores del monto B están ubicadas en las provincias de Carchi, Bolívar, Napo, Galápagos y Zamora Chinchipe, pues son provincias pequeñas en relación con su población total. En cuanto a las transferencias per cápita, las mayores transferencias se ubican en las provincias de la región oriental e insular, tales como Galápagos, Pastaza, Orellana, Napo, Sucumbíos y Zamora Chinchipe.

Mapa 7: Transferencias del monto B asignado a los GAD provinciales en el período 2011-2013



Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

ii. GAD municipales y metropolitanos

Los municipios y distritos metropolitanos que recibieron mayores transferencias del monto B total son: Guayaquil, Quito, Santo Domingo, Cuenca, Ambato y Machala. Esto responde a varios factores, entre ellos: gran tamaño poblacional, mejoramiento en las condiciones de vida, buen esfuerzo administrativo, y además que cuentan con una buena gestión para generar ingresos en sus respectivas administraciones mediante la recaudación de tributos (Tabla 23).

Por otra parte, los municipios de El Pan, Chilla, San Fernando, Guachapala y Pablo Sexto se ubican como aquellos que tienen menores transferencias totales. Esto se explica porque son administraciones más pequeñas en comparación a las mencionadas antes.

Tabla 23: Ranking de las asignaciones del monto B total a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Cantón	Total (miles de dólares)	Cantón	Total (miles de dólares)	Cantón	Total (miles de dólares)
GAD municipales y metropolitanos con mayores transferencias	Guayaquil	6.149,83	Guayaquil	19.522,33	Guayaquil	38.792,04
	Quito	5.071,00	Quito	16.307,28	Quito	32.172,89
	Santo Domingo	1.508,95	Santo Domingo	5.159,58	Santo Domingo	10.636,48
	Cuenca	1.261,37	Cuenca	3.978,28	Cuenca	7.689,77
	Ambato	990,68	Machala	3.556,97	Machala	7.051,88
GAD municipales y metropolitanos con menores transferencias	El Pan	32,49	San Fernando	72,69	San Fernando	141,62
	Chilla	32,25	Chilla	70,92	Chilla	139,19
	San Fernando	31,99	Guachapala	67,54	Guachapala	134,57
	Guachapala	28,29	El Pan	66,81	El Pan	125,14
	Pablo Sexto	17,96	Pablo Sexto	57,99	Pablo Sexto	117,88

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

La Tabla 24 nos muestra que los cantones con mayores asignaciones per cápita del monto B son: Tiwintza, Taisha, Arajuno, Isabela, Putumayo, Paquisha y Aguarico, es decir, territorios fronterizos (a excepción de Isabela) que obviamente por su ubicación geográfica, condiciones de vida, accesibilidad a servicios sociales, básicos y públicos necesitan mayor inversión por habitante.

A diferencia de las primeras, las municipalidades y Distritos Metropolitanos como Quito, Guayaquil, Rumiñahui, Cuenca y Riobamba, se ubican entre aquellas que tienen menores ingresos por habitante, debido a que las mismas se caracterizan por gozar de buena cobertura en cuanto a infraestructura de servicios.

Ranking	2011		2012		2013	
	Cantón	Total (dólares)	Cantón	Total (dólares)	Cantón	Total (dólares)
GAD municipales y metropolitanos con mayores transferencias	Tiwintza	18,90	Isabela	46,78	Isabela	88,56
	Taisha	17,69	Arajuno	41,35	Arajuno	80,82
	Arajuno	16,62	Aguarico	38,73	Aguarico	80,47
	Isabela	16,60	Paquisha	38,56	Paquisha	72,81
	Putumayo	15,64	Taisha	37,45	Taisha	71,67
GAD municipales y metropolitanos con menores transferencias	Quito	2,39	Quito	7,28	Quito	13,60
	Rumiñahui	2,26	Rumiñahui	6,64	Rumiñahui	12,87
	Guayaquil	2,70	Guayaquil	8,30	Guayaquil	15,70
	Cuenca	2,59	Cuenca	7,87	Cuenca	14,36
	Riobamba	2,50	Riobamba	7,94	Riobamba	15,20

Tabla 24: Ranking de las asignaciones del monto B per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

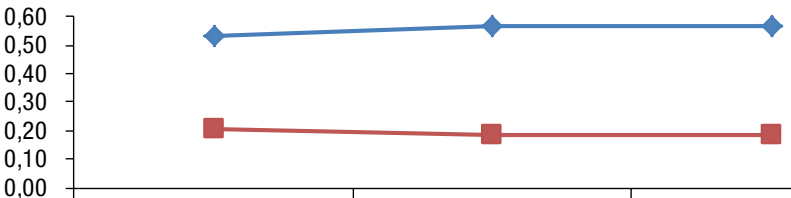
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

Teniendo como premisa las transferencias del monto B en el período 2011-2013 de los GAD municipales y metropolitanos, a continuación se realiza un análisis de su equidad y focalización con respecto a las necesidades básicas insatisfechas y a los ingresos.

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 19, respecto al total de la transferencia a los GAD municipales y metropolitanos, existe un leve crecimiento en el coeficiente de Gini durante el año 2012 (0,035 puntos) que se mantiene para el 2013, el cual responde a la actualización de datos del último censo nacional (2010). Dicho comportamiento es inverso desde un enfoque per cápita, con una reducción de 0,023 puntos para el año 2012, por las mismas razones que en el análisis total del monto B; luego del cual presenta un pequeño crecimiento de 0,003 puntos.

Existe una tendencia a estabilizarse, una vez que la información es actualizada respecto al último censo nacional disponible (2010). Cabe resaltar que a nivel per cápita el coeficiente resulta ser bajo y tiende a la equidad.



	2011	2012	2013
Monto Total	0,534	0,569	0,569
Monto per cápita	0,207	0,184	0,187

Gráfico 19: Gini de la transferencia del monto B a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)

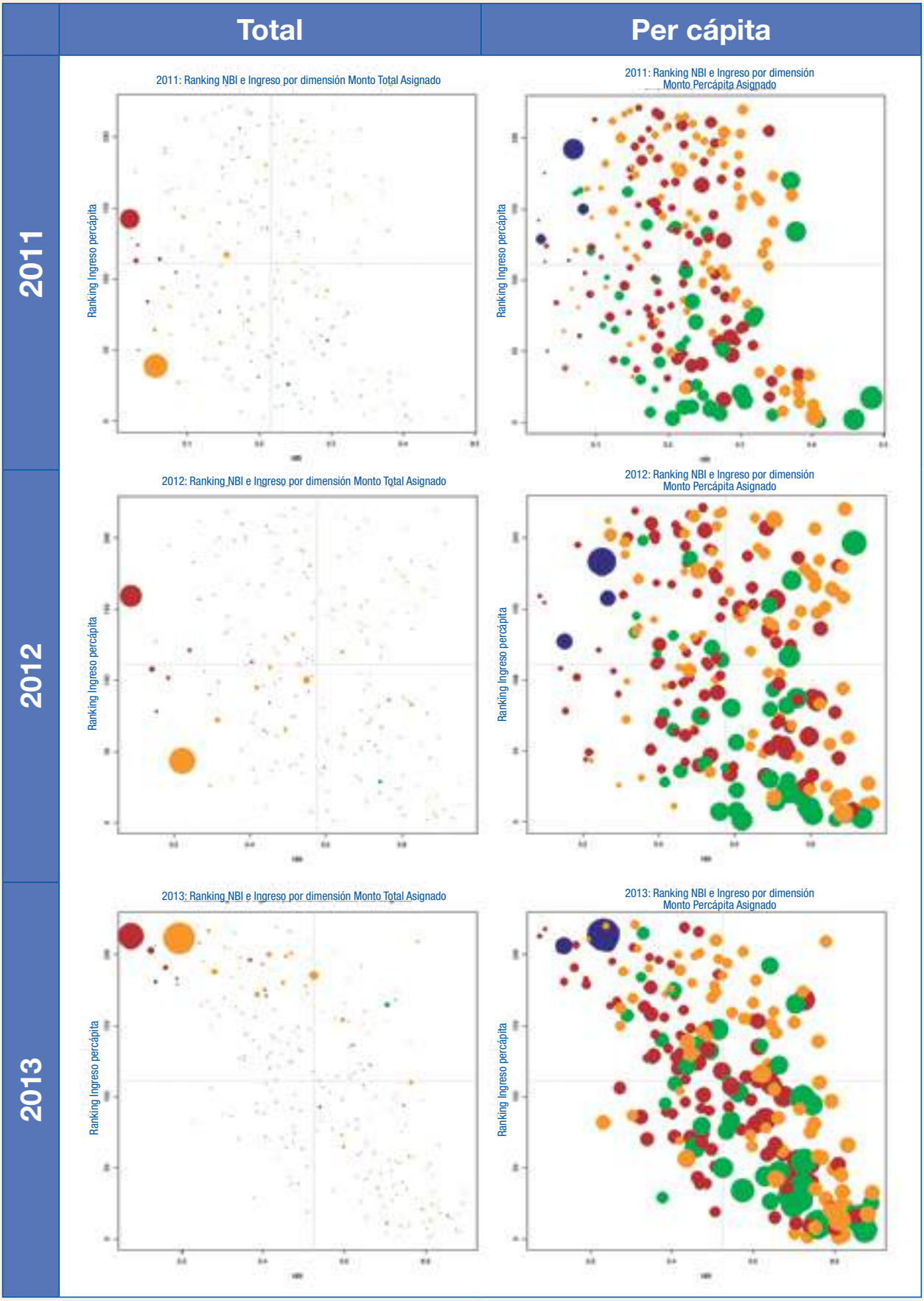
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

Como se puede apreciar en el Gráfico 20, la asignación del monto B en términos totales que recibieron los GAD municipales y metropolitanos es mayor para aquellos cantones que tienen menores niveles de pobreza por NBI. Dentro de este grupo están principalmente Quito y Guayaquil; de igual manera, los dos cantones registran mayor población, y por ende su monto total asignado se destaca.

El monto asignado per cápita presenta un escenario distinto, va creciendo en el transcurso de los tres años de análisis, así como también se va concentrando hacia la izquierda. Además, los cantones de la región amazónica se destacan en lo que respecta a su asignación per cápita, pues son los que tienen mayores niveles de pobreza; es decir, se puede notar una mayor simetría al momento de asignar recursos per cápita, acoplándose mucho más a las realidades locales.

Gráfico 20: Focalización del monto B y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013

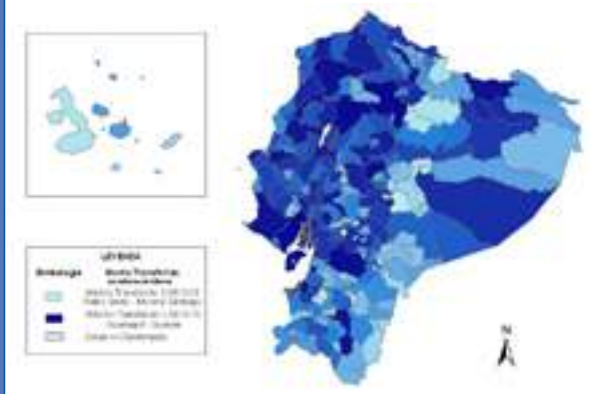
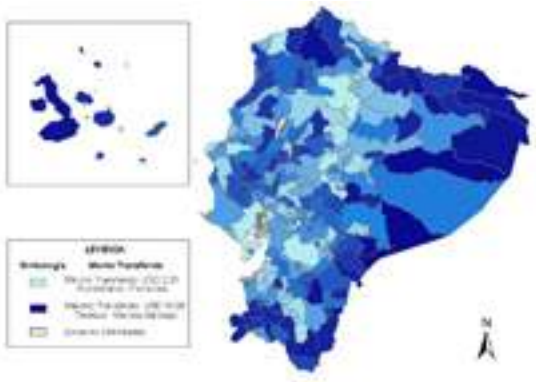
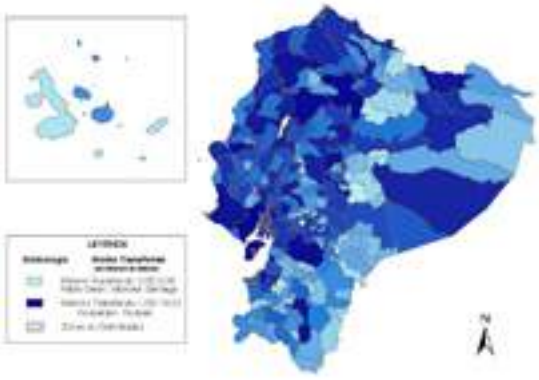
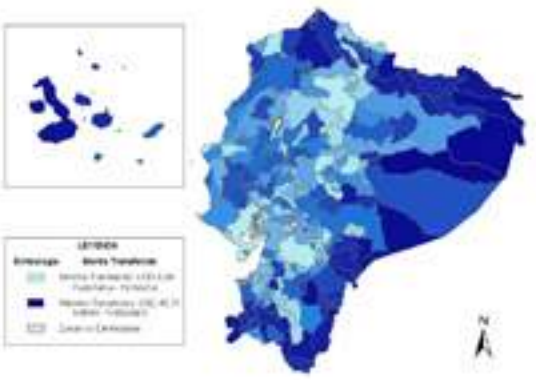
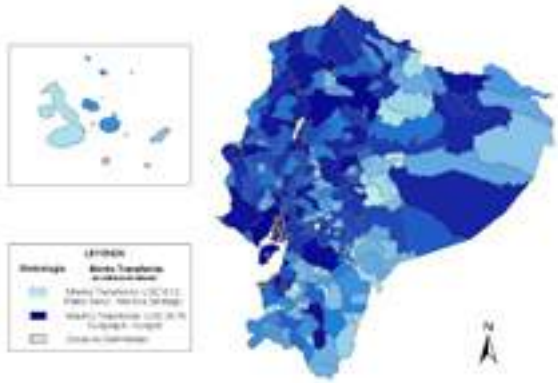
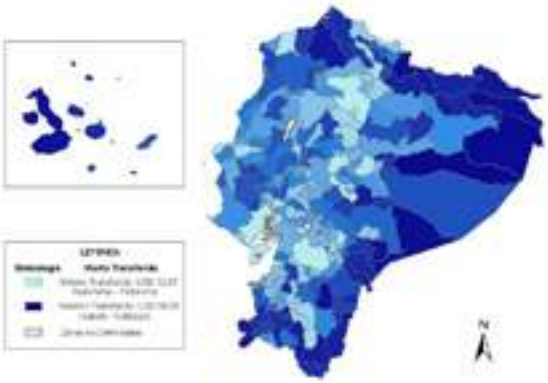


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. *Análisis geográfico de las transferencias del monto B a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013*

El Mapa 8 muestra que las transferencias en términos totales del monto B se distribuyen especialmente en las municipalidades de la región de la costa y sierra del Ecuador, en donde que se encuentran los municipios grandes en cuanto a población. Por otro lado, las transferencias en términos per cápita evidencian que las mayores transferencias se sitúan en toda la zona fronteriza del país, es decir, en la región oriental.

Mapa 8: Transferencias del monto B asignado a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

iii. GAD parroquiales rurales

La Tabla 25 muestra a los GAD parroquiales rurales con mayores transferencias, que son: Conocoto, Tarifa, Colonche, Alluriquín, Chinca, Malimpia, Manglaralto, Calderón y La Unión. Estas parroquias son consideradas como zonas de expansión urbana y otras tienen la fortaleza de tener una alta conectividad con las cabeceras cantonales.

Por otro lado, las parroquias con menores asignaciones son La Canela, La Sofía, Pucapamba, Lligua, Baquerizo Moreno, Bilbao y Sumaco; su transferencia no es representativa por ser territorios relativamente pequeños.

Tabla 25: Ranking de las asignaciones del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Parroquia	Total (miles de dólares)	Parroquia	Total (miles de dólares)	Parroquia	Total (miles de dólares)
GAD parroquiales con mayores transferencias	Conocoto – Pichincha	337,85	Conocoto – Pichincha	629,23	Conocoto – Pichincha	989,78
	Tarifa – Guayas	287,58	Calderón – Pichincha	492,01	Calderón – Pichincha	554,18
	Colonche – Santa Elena	252,91	Colonche – Santa Elena	385,62	Colonche – Santa Elena	531,88
	Alluriquín – Santo Domingo	202,23	Manglaralto – Santa Elena	368,17	La Unión – Esmeraldas	490,09
	Chinca – Esmeraldas	197,15	Malimpia – Esmeraldas	281,12	Manglaralto – Santa Elena	476,82
GAD parroquiales con mayores transferencias	La Canela – Zamora Chinchipe	2,92	Baquerizo Moreno – Tungurahua	3,58	Baquerizo Moreno – Tungurahua	5,19
	La Sofía – Sucumbíos	2,67	La Sofía – Sucumbíos	3,51	La Sofía – Sucumbíos	4,90
	Pucapamba – Zamora Chinchipe	2,47	Bilbao – Chimborazo	3,34	Bilbao – Chimborazo	4,75
	Lligua – Tungurahua	2,44	Pucapamba – Zamora Chinchipe	2,98	Pucapamba – Zamora Chinchipe	4,33
	Linares – Napo	2,40	Sumaco – Napo	1,84	Sumaco – Napo	2,56

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

En la Tabla 26 se puede apreciar que las transferencias de recursos por habitante son mayores en aquellas parroquias que tienen superficies pequeñas, con distribución poblacional dispersa y con baja cobertura de servicios básicos; es decir, en las parroquias de Crnel. Carlos Concha Torres, Majua, Tabiazo, Camarones, Chinca, Sumaco, Tomás de Berlanga, La Sofía, Río Corrientes e Isla Santa María. Mientras tanto, las menores asignaciones per cápita se destinan a las parroquias de Alhajuela, San Plácido, Riochico, Crucita, Abdón Calderón, Puembo, Tumbaco, Pomasqui, Cumbayá, que cuentan con mejores indicadores económicos y sociales.

Tabla 26: Ranking de las asignaciones del monto B per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Ranking	2011		2012		2013	
	Parroquia	Total	Parroquia	Total	Parroquia	Total
GAD parroquiales con mayores transferencias	Crnel. Carlos Concha Torres – Esmeraldas	52,93	Sumaco – Napo	47,09	Sumaco – Napo	65,67
	Majua – Esmeraldas	47,13	Tomás de Berlanga – Galápagos	42,78	Tomás de Berlanga – Galápagos	62,17
	Tabiazo – Esmeraldas	46,50	Isla Santa María – Galápagos	37,93	Isla Santa María – Galápagos	52,98
	Camarones - Esmeraldas	45,46	La Sofía – Sucumbíos	33,76	La Sofía – Sucumbíos	47,09
	Chinca - Esmeraldas	42,71	Río Corrientes - Pastaza	30,71	Río Corrientes – Pastaza	39,98
GAD parroquiales con mayores transferencias	Alhajuela – Manabí	2,34	Atahualpa – Manabí	4,58	Pomasqui – pichincha	6,50
	San Plácido –Manabí	2,42	Puembo – Pichincha	4,68	Cumbaya – Pichincha	6,02
	Riochico – Manabí	2,20	Pomasqui – Pichincha	4,50	Tumbaco – Pichincha	5,82
	Crucita - Manabí	2,13	Tumbaco – Pichincha	4,07	Conocoto – Pichincha	6,75
	Abdón Calderón - Azuay	2,28	Calderón - Pichincha	4,13	Calderón – Pichincha	6,50

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

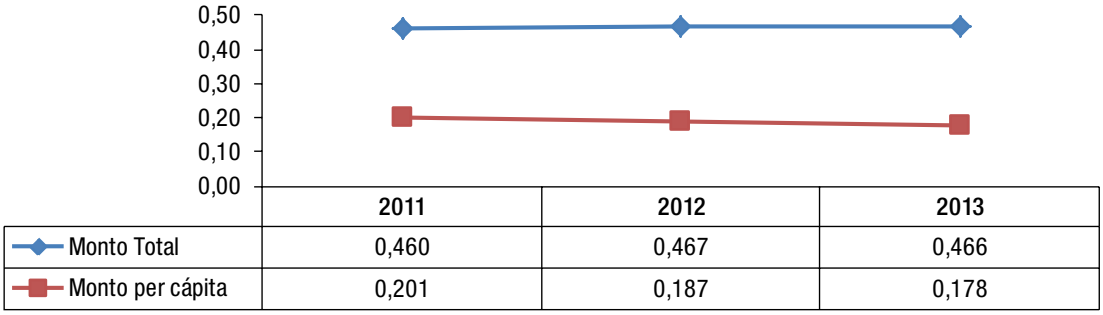
Tras este breve análisis de las transferencias del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013, se realiza un análisis de equidad y focalización con respecto al índice de necesidades básicas insatisfechas y la densidad poblacional.

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 21 respecto al total de la transferencia a los GAD parroquiales rurales, el coeficiente de Gini es alto y mantiene un crecimiento de 0,06 puntos entre el 2011 y 2013.

Desde un enfoque per cápita, se puede observar cómo el coeficiente de Gini presenta un nivel inferior y con una tendencia a la baja, lo cual responde a las características de cada uno de los GAD parroquiales rurales con datos reales, llegando a descender en 0,023 puntos entre 2011 y 2013.

Gráfico 21: Gini de la transferencia del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



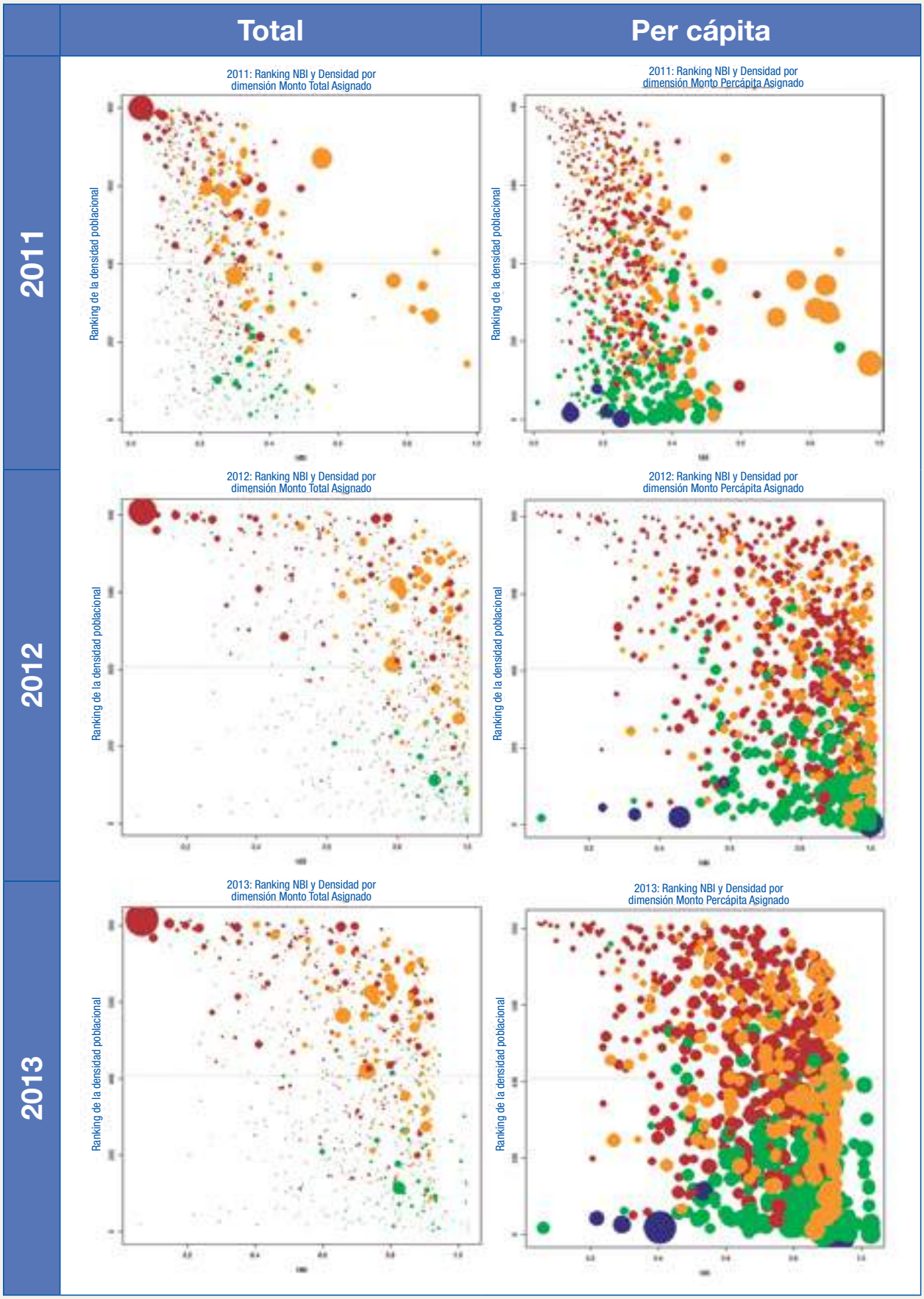
	2011	2012	2013
Monto Total	0,460	0,467	0,466
Monto per cápita	0,201	0,187	0,178

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Como se puede apreciar en el Gráfico 22, la asignación del monto B se concentra en los GAD parroquiales rurales que son más densos, dada la relación directa entre población y el monto a asignarse. Además, el monto asignado se encuentra distribuido, especialmente, entre aquellos GAD que poseen un alto nivel de NBI. Con un análisis per cápita de dichas asignaciones se puede afirmar que es mucho más equitativa, al ser aquellos GAD parroquiales rurales con un alto NBI y menor densidad los que reciben una mayor asignación, en respuesta a sus respectivas condiciones socioeconómicas y demográficas.

Gráfico 22: Focalización del monto B total y per cápita de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013

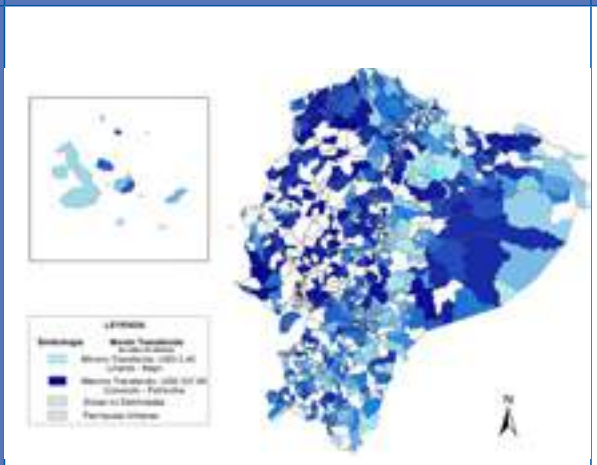
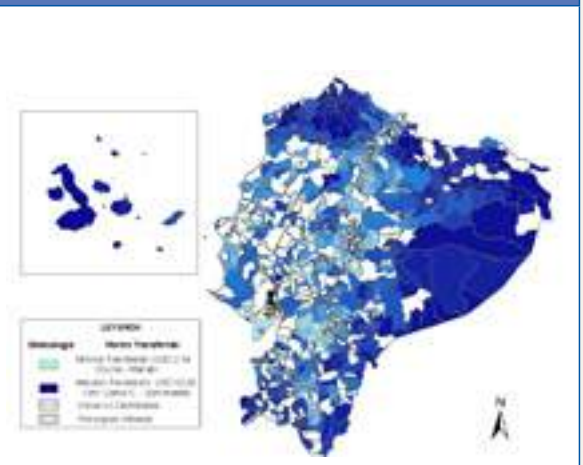
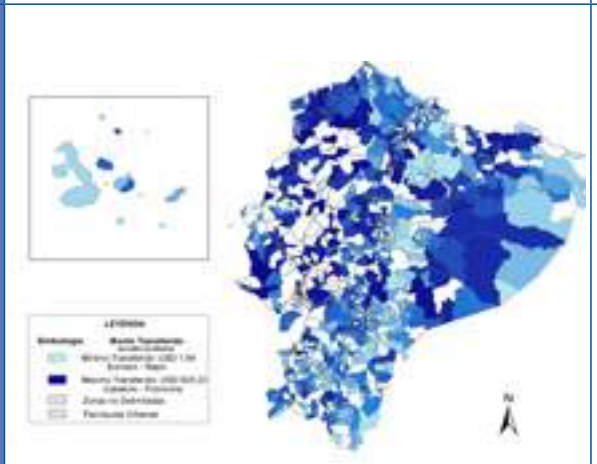
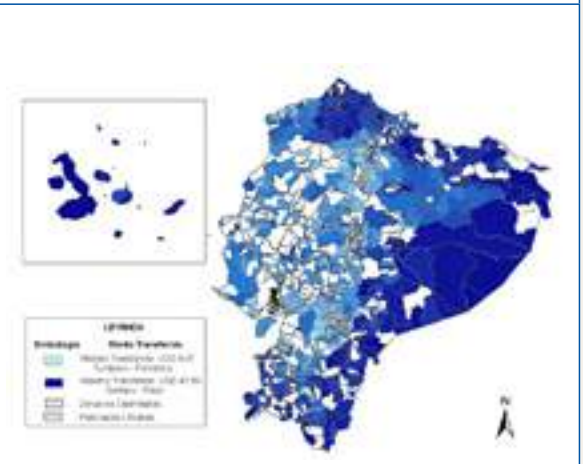
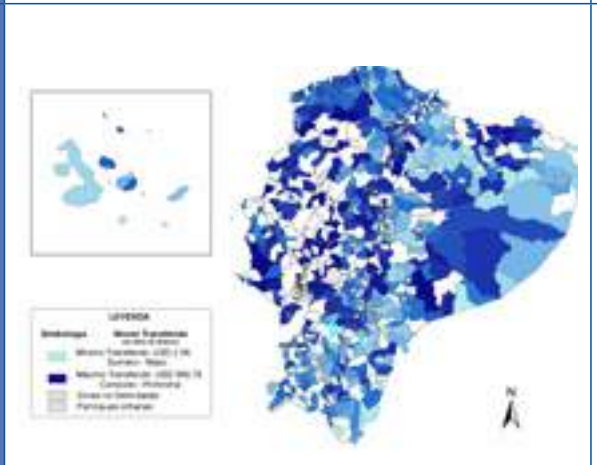
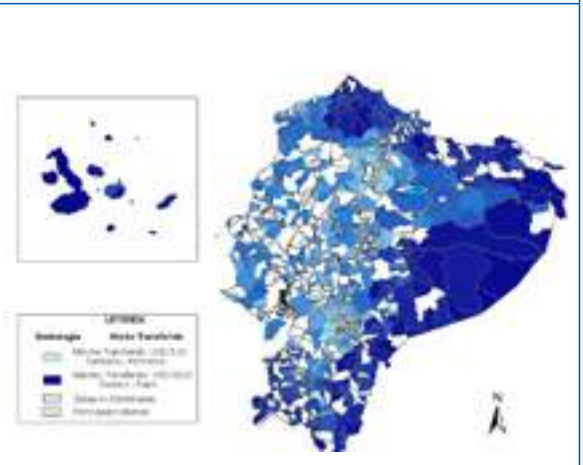


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

Como se puede notar en el Mapa 9, geográficamente las transferencias mayores por monto total respecto al monto B a nivel de parroquias rurales se ubican en todas las regiones del país, pues su asignación de recursos es causado principalmente por el alto nivel de NBI y por una densidad poblacional baja. Mientras tanto, la mayor asignación del monto B en términos per cápita se destina a aquellas parroquias que se ubican en la e insular; esto ocurre porque dichas administraciones están en zonas que, además de presentar un alto índice de necesidades básicas insatisfechas con alta dispersión poblacional, se benefician de la ponderación poblacional. En la mayoría de los casos, más del 50% de población es rural y además fronteriza. De la misma forma para las parroquias ubicadas en la provincia de Galápagos, por su característica de insularidad.

Mapa 9: Transferencias de las asignaciones del monto B a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

d. Análisis de las transferencias de recursos por criterios del monto B

En esta sección, se detallará las transferencias del período 2011-2013 de los siete criterios que conforman la asignación del monto B. Para eso se desarrollarán los montos, tanto en términos totales como a nivel per cápita (excepto en el criterio de población), por cada nivel de gobierno (GAD provinciales, GAD municipales y metropolitanos y GAD parroquiales rurales).

d.1. Transferencias de recursos por el criterio de población

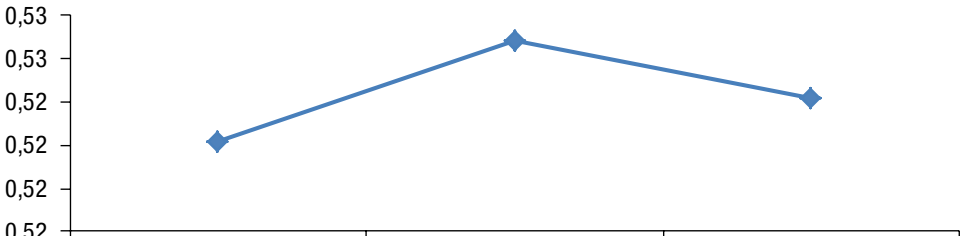
La asignación de recursos por el criterio de población considera la población total de cada jurisdicción administrativa, según su nivel de gobierno. A continuación, se presentará un análisis sobre la igualdad y equidad de la transferencia de acuerdo al criterio de población por cada nivel de gobierno (GAD provinciales, municipales y metropolitanos, y parroquiales rurales), y se podrá observar la focalización de las transferencias según el NBI, el ingreso y la ubicación geográfica.

i. GAD provinciales

1. *Análisis de equidad en la transferencia de recursos*

Como se puede apreciar en el Gráfico 23 respecto al criterio de población de la transferencia a los GAD provinciales, en un enfoque total existe una variación casi nula en el coeficiente de Gini, debido a que es un criterio que busca que se transfieran recursos por cada persona directamente, influido por los criterios territoriales de zonas rurales, fronteras y región insular. Además, el coeficiente es alto debido a las diferencias poblacionales entre las provincias del Ecuador.

Gráfico 23: Gini de la transferencia total del criterio población a los GAD provinciales en el período 2011-2013



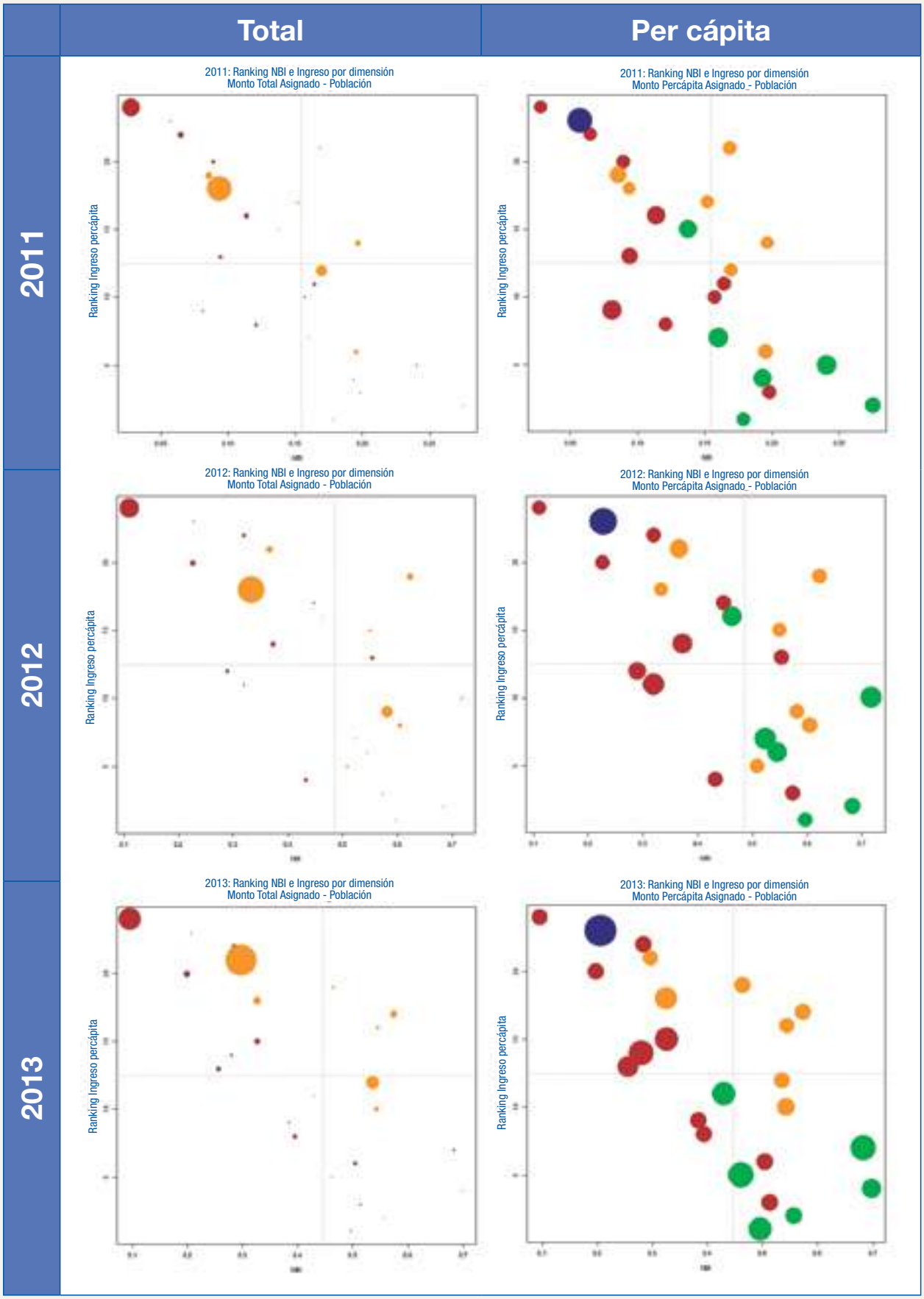
	2011	2012	2013
Monto Total	0,523	0,525	0,524

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. *Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013*

En los GAD provinciales (Gráfico 24) la distribución por el criterio de población se encuentra concentrada en los GAD con mayor número de habitantes. Por ello, se puede apreciar que la asignación es relativamente equitativa, con la variación respecto a la priorización que reciben las poblaciones rurales, fronterizas e insulares.

Gráfico 24: Focalización del criterio de población de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013

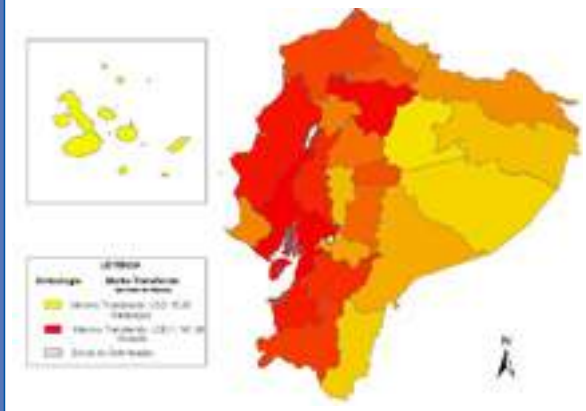
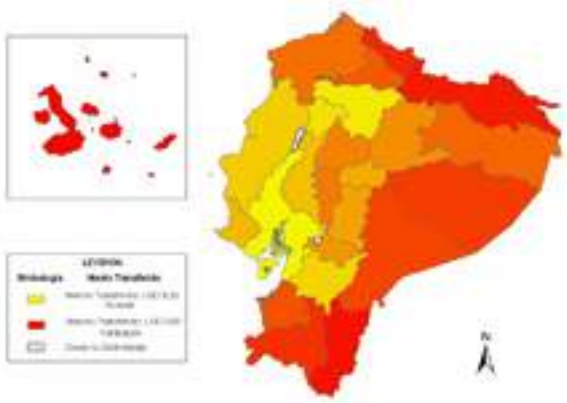
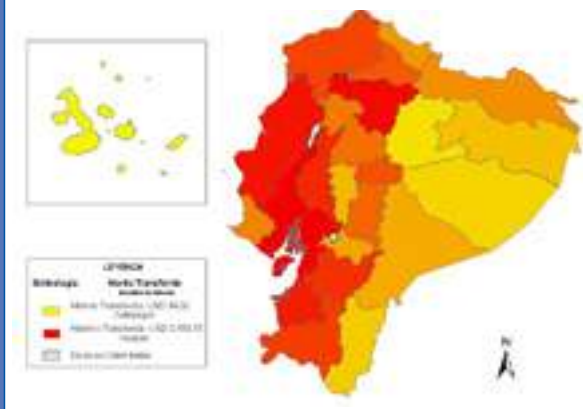
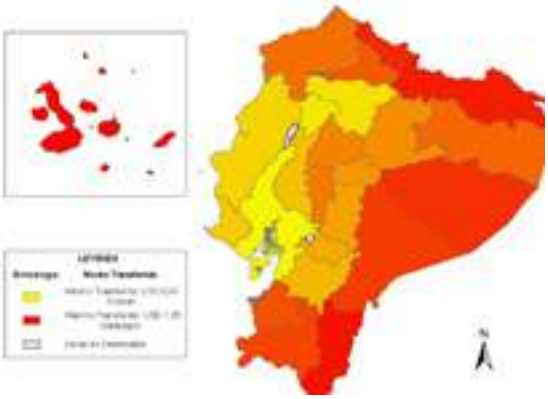
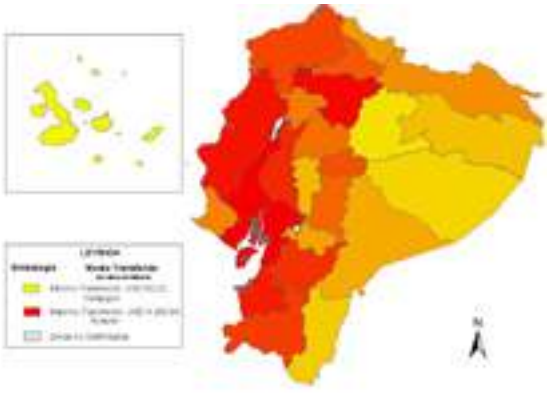
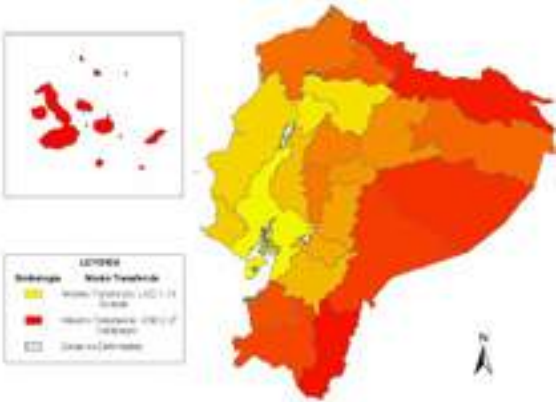


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de población a los GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 10 muestra que las asignaciones totales a los GAD provinciales por el criterio de población, en donde las tonalidades rojas representan las mayores transferencias, que se encuentran en las provincias ubicadas en la franja costera y en la región sierra. Mientras que las tonalidades amarillas representan las transferencias de menores recursos, donde constan: Orellana, Pastaza, Zamora Chinchipe, Sucumbíos. Por otro lado, las mayores transferencias a nivel per cápita se ubican en la región oriental, pues a pesar de ser provincias con menor población, se debe considerar que son provincias fronterizas con alto nivel de ruralidad.

Mapa 10: Transferencias de las asignaciones del criterio de población a los GAD provinciales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaboración: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

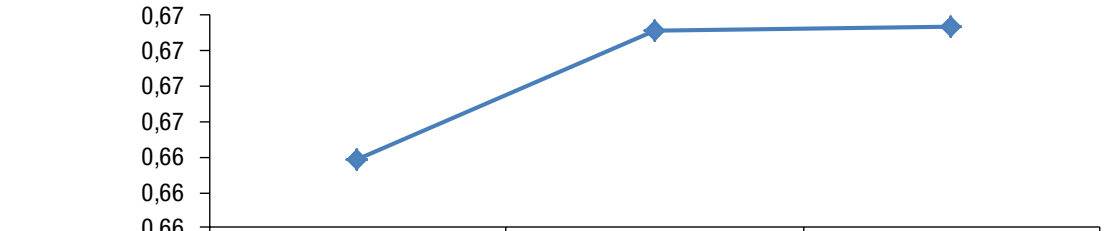
ii. GAD municipales y metropolitanos

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Respecto del criterio de población de la transferencia del monto B total a los GAD municipales y metropolitanos, existe una variación casi nula en el coeficiente de Gini debido a que es un criterio que busca se transfieran recursos por habitante, considerando las particularidades de la ponderación por las zonas rurales, fronteras y región insular (Gráfico 25).

Únicamente entre los años 2011 y 2012, en el enfoque total del criterio de población existe un crecimiento de 0,007 puntos, que responde a la actualización de datos respecto del último censo nacional (2010).

Gráfico 25: Gini de la transferencia total del criterio de población a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013



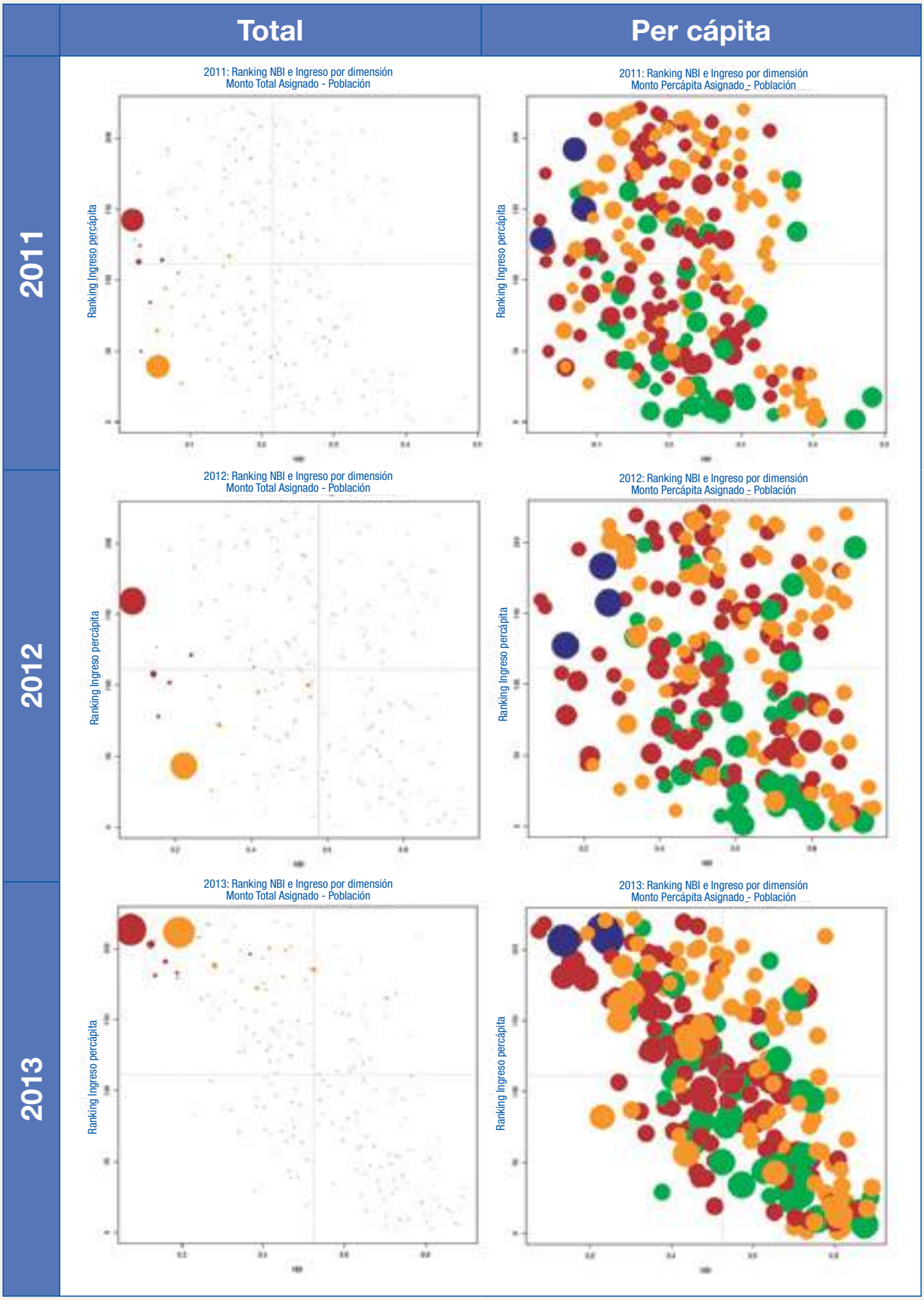
	2011	2012	2013
Monto Total	0,664	0,671	0,671

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

En los GAD municipales la distribución por el criterio de población se encuentra concentrada en los GAD con mayor número de habitantes (Gráfico 26), y acorde a la variación respecto de la priorización que reciben las poblaciones rurales, fronterizas e insulares. Además, cabe resaltar que con el pasar del tiempo los GAD que mayor asignación reciben son aquellos de menores ingresos y más NBI.

Gráfico 26: Focalización del criterio de población total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013

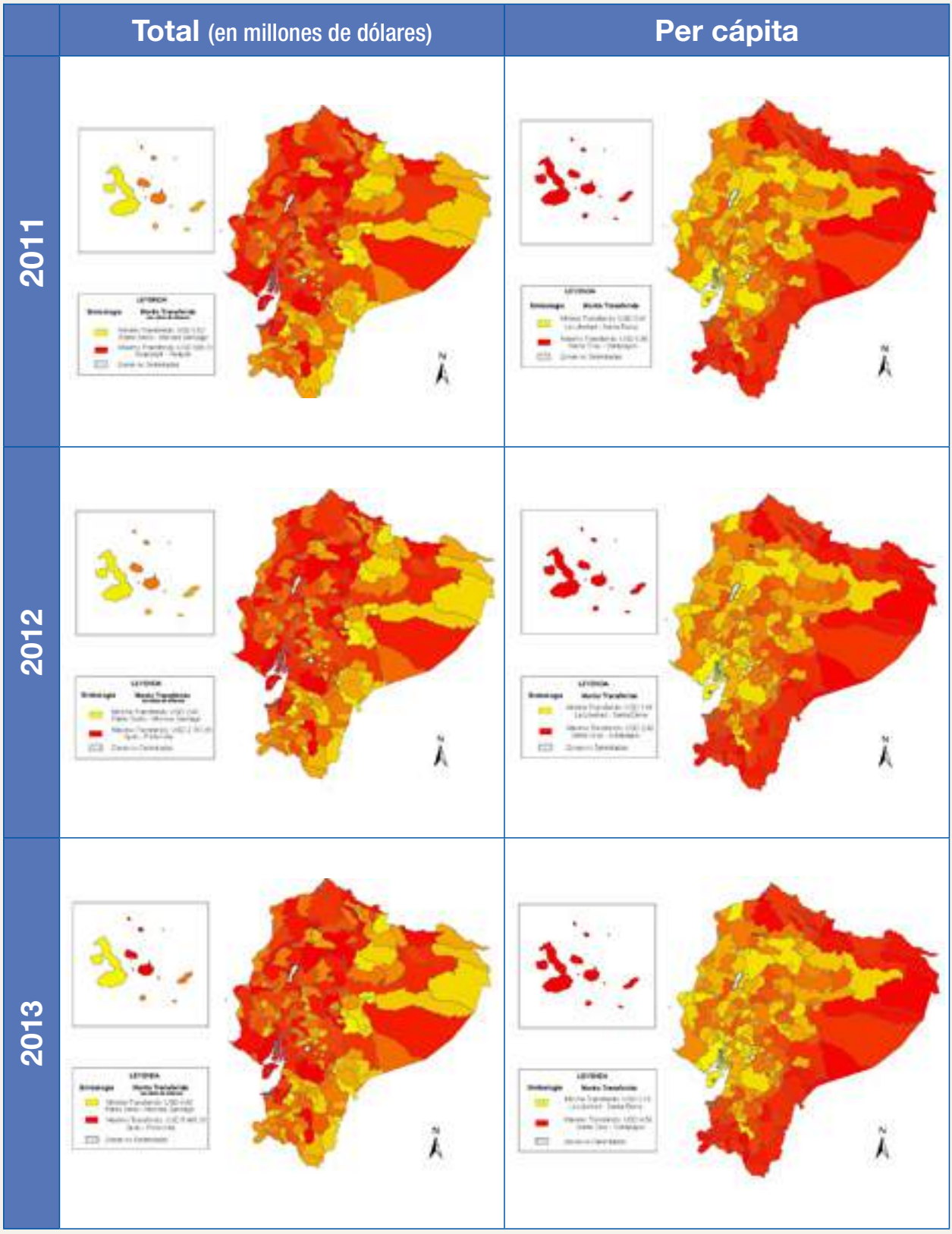


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. *Análisis geográfico de las transferencias del criterio de población a GAD municipales y metropolitanas en el período 2011-2013*

El Mapa 11 muestra las transferencias a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 de acuerdo al criterio de población, en donde las transferencias con mayores recursos se destinan a los cantones de Quinindé, El Carmen, Pedernales, Pichincha, Mejía, Vinces, etc.; es decir, en aquellas ubicaciones cuyas tonalidades son de color rojo. En cambio, las administraciones municipales con tonalidades amarillas registran menores transferencias de recursos en términos totales; dentro de este grupo están los cantones de Aguarico, Arajuno, Cuyabeno, Putumayo, Taisha, etc. En lo que se refiere las transferencias a nivel per cápita, son mayores para aquellas administraciones ubicadas en las fronteras, tales como: Palanda, Chinchipe, Nangaritza, Gualaquiza, Limón Indaza, Santa Cruz, Isabela, etc.

Mapa 11: Transferencias asignadas a los GAD municipales y metropolitanos mediante el criterio de población en el período 2011-2013



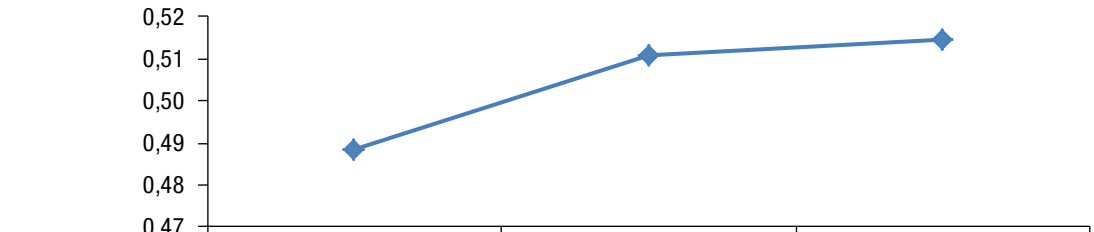
Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

iii.GAD parroquiales rurales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 27 respecto al criterio de población de la transferencia a los GAD parroquiales rurales, el coeficiente de Gini presenta una variación entre el 2011 y 2012 debido a la actualización de datos respecto del último censo nacional (2010), y dado que en este nivel de gobierno la información es la más sensible y por eso su variación es más notable. En un enfoque total del criterio de población se puede observar cómo el coeficiente de Gini crece en 0,026 puntos entre el 2011 y 2013.

Gráfico 27: Gini de la transferencia del criterio población a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013



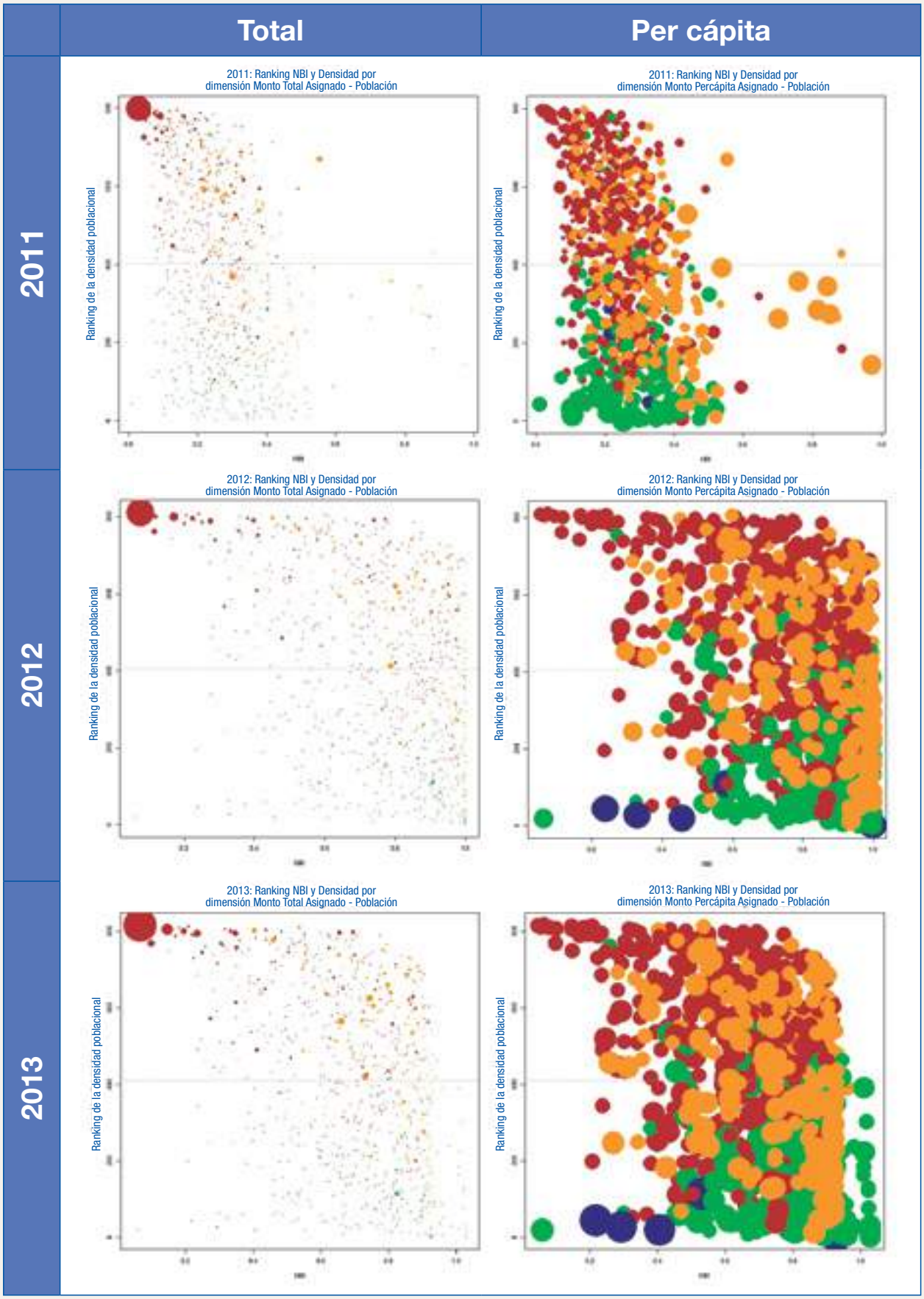
	2011	2012	2013
Monto Total	0,488	0,511	0,514

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

En los GAD parroquiales rurales, la distribución por el criterio de población se encuentra concentrada en los GAD con mayor número de habitantes, especialmente en la Costa, tal como lo muestra el Gráfico 28. En un análisis per cápita la asignación es relativamente equitativa, de forma preferente con aquellos GAD de menor densidad y mayor nivel de NBI.

Gráfico 28: Focalización del criterio de Población total de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y la densidad poblacional en el período 2011-2013



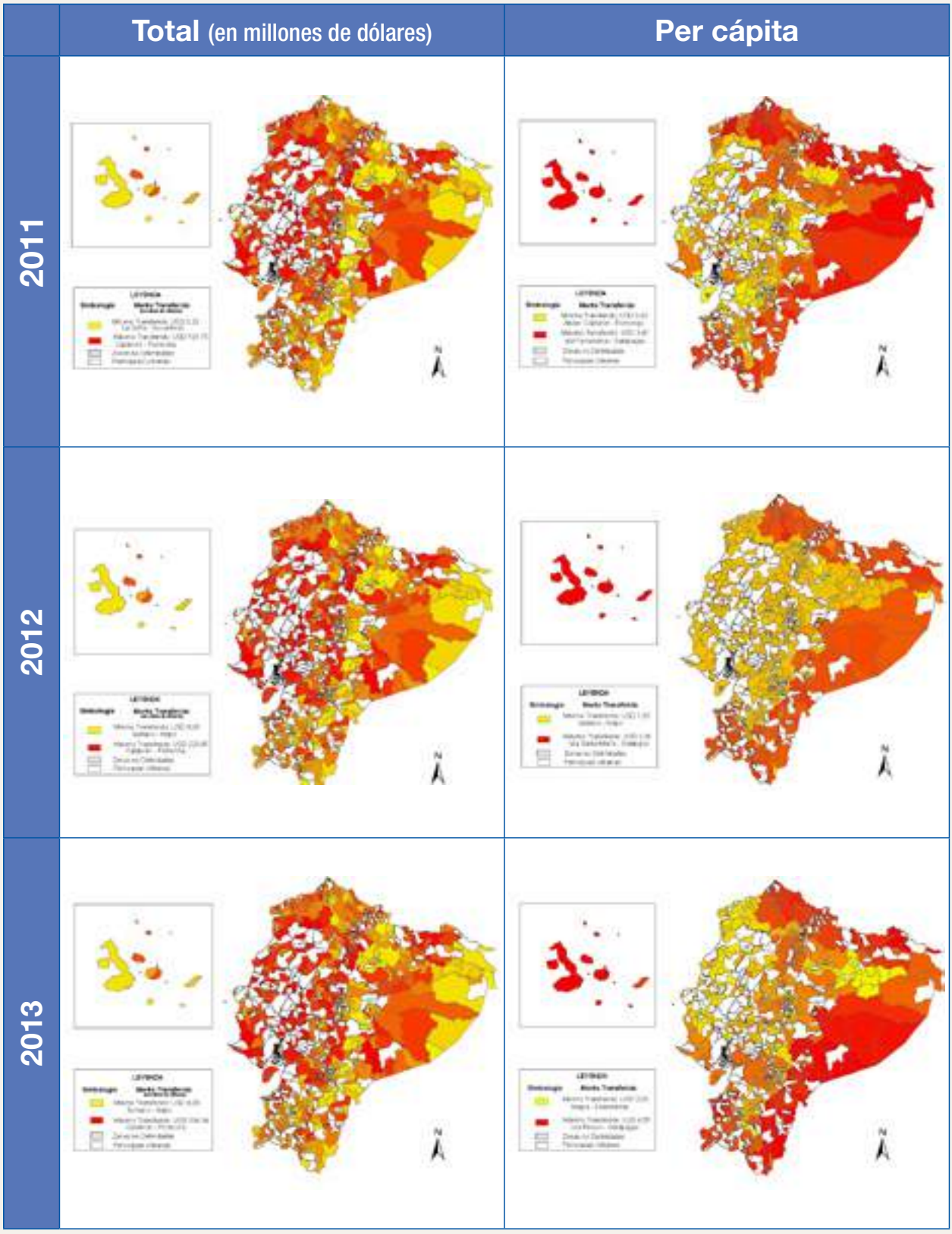
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. *Análisis geográfico de las transferencias del criterio de población a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013*

El Mapa 12 detalla las transferencias realizadas a las parroquias mediante el criterio de población. La parte superior señala las transferencias en términos totales, lo cual se relaciona directamente con el número total de cada administración política. Por lo tanto, dentro de las mayores transferencias se ubicarán las parroquias más grandes en términos poblacionales. Considerando que las mayores transferencias están representadas con las tonalidades de color rojo, y dentro de este grupo están las parroquias de Pomasqui, Tumbaco, Conocoto, Calderón, Tumbaco, Amaguaña (Pichincha), Manglaralto, Colonche (Santa Elena), Valle (Azuay), San Antonio (Imbabura), etc.; mientras que las parroquias con menores transferencias son representadas con tonalidades amarillas, y dentro de este grupo están Sumaco (Napo), La Sofía (Sucumbíos), Pucapamba (Zamora Chinchipe), Bilbao (Chimborazo), etc.

En la parte inferior se representan las transferencias por criterio de población, en términos per cápita, donde las parroquias con mayor transferencia están principalmente en toda la zona de la región oriental, pues son lugares que tienen mayor asignación de recursos por habitante. Dentro de este grupo están las parroquias de: Cononaco, El Edén, Nuevo Rocafuerte (Orellana), Cuyabeno (Sucumbíos), Montalvo, Río Tigre, Sarayacu (Pastaza), Nuevo Paraíso, El Porvenir del Carmen, Cumbaratza (Zamora Chinchipe), etc. Mientras tanto, las parroquias que tienen mayor población en términos per cápita no reflejan una alta asignación por habitante, y entre estas se pueden mencionar las parroquias de: Cusubamba, Moraspungo (Cotopaxi), Molleturo (Azuay), Ingapirca (Azuay), Malimpia, Eloy Alfaro (Esmeraldas), García Moreno (Imbabura), Alluriquín (Santo Domingo), etc.

Mapa 12: Transferencias de las asignaciones del criterio de población a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013



Escala: 1: 50.000
Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

d.2. Transferencias de recursos por el criterio de densidad poblacional

En este acápite se describe el criterio de densidad poblacional, que tiene relación con el número de habitantes y la superficie territorial. Su objetivo es asignar mayores recursos a aquellas localidades que registren mayor dispersión territorial.

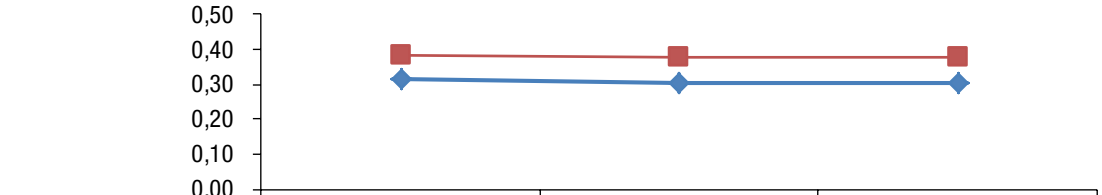
Con ésta premisa, a continuación se describirá un análisis sobre la igualdad y equidad de la transferencia según el criterio de población por cada nivel de gobierno, y se podrá observar la focalización de las transferencias según el NBI y el ingreso, además de su ubicación geográfica.

i. GAD provinciales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Respecto del criterio densidad poblacional de la transferencia a los GAD provinciales tanto en un enfoque total como per cápita, existe una variación casi nula en el coeficiente de Gini debido a que es un criterio que busca que se transfieran recursos de forma inversa a la densidad de su población (Gráfico 29).

Gráfico 29: Gini de la transferencia del criterio densidad poblacional a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



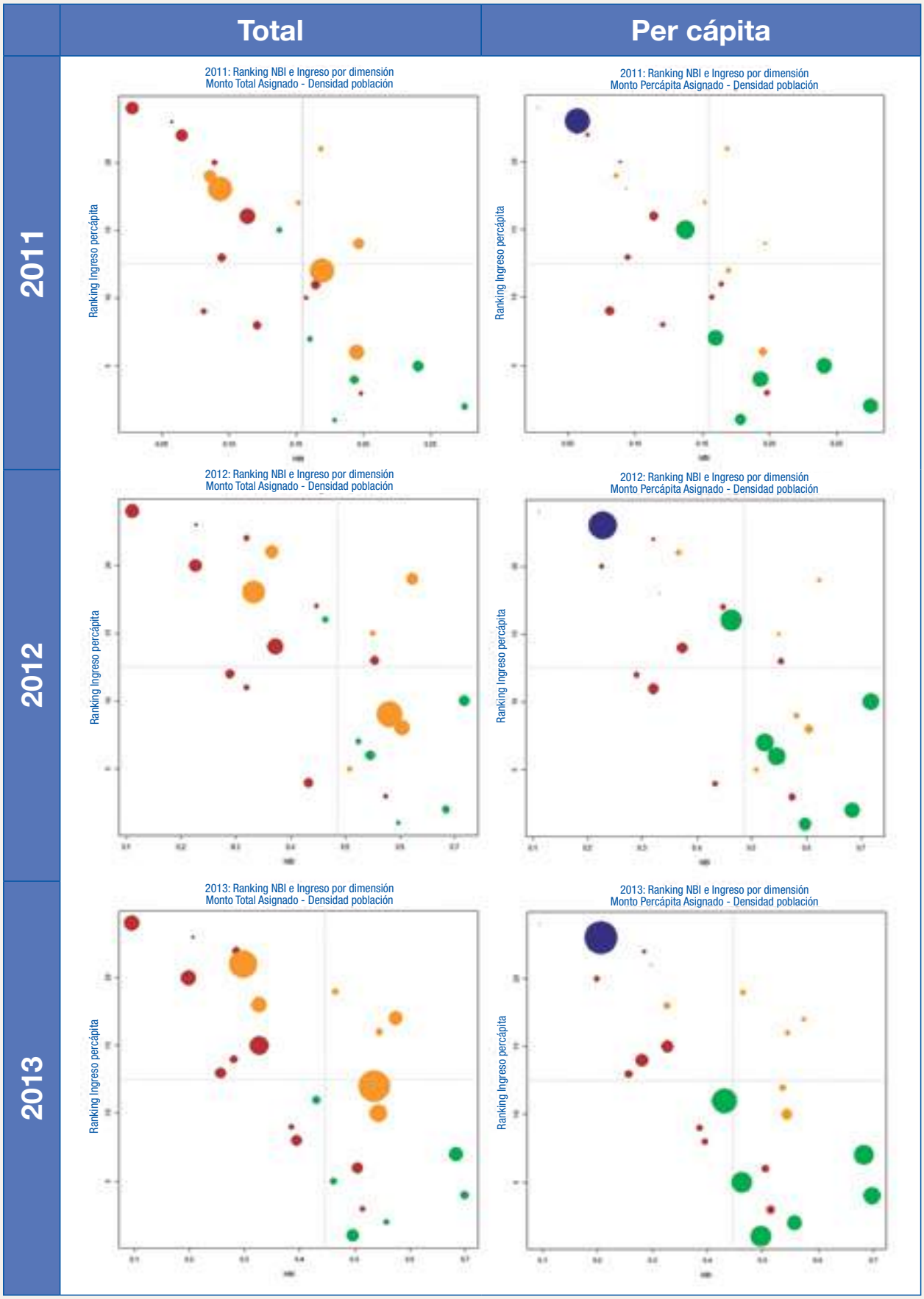
	2011	2012	2013
Monto Total	0,315	0,306	0,303
Monto per cápita	0,382	0,378	0,378

Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD provinciales en el período 2011-2013

En los GAD provinciales (Gráfico 30) la distribución por el criterio de densidad poblacional se encuentra concentrada en los GAD de menor densidad, tanto en el enfoque total como en el per cápita, en especial en la región insular y amazónica, con mayor nivel de NBI y menores ingresos.

Gráfico 30: Focalización del criterio de densidad poblacional total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013

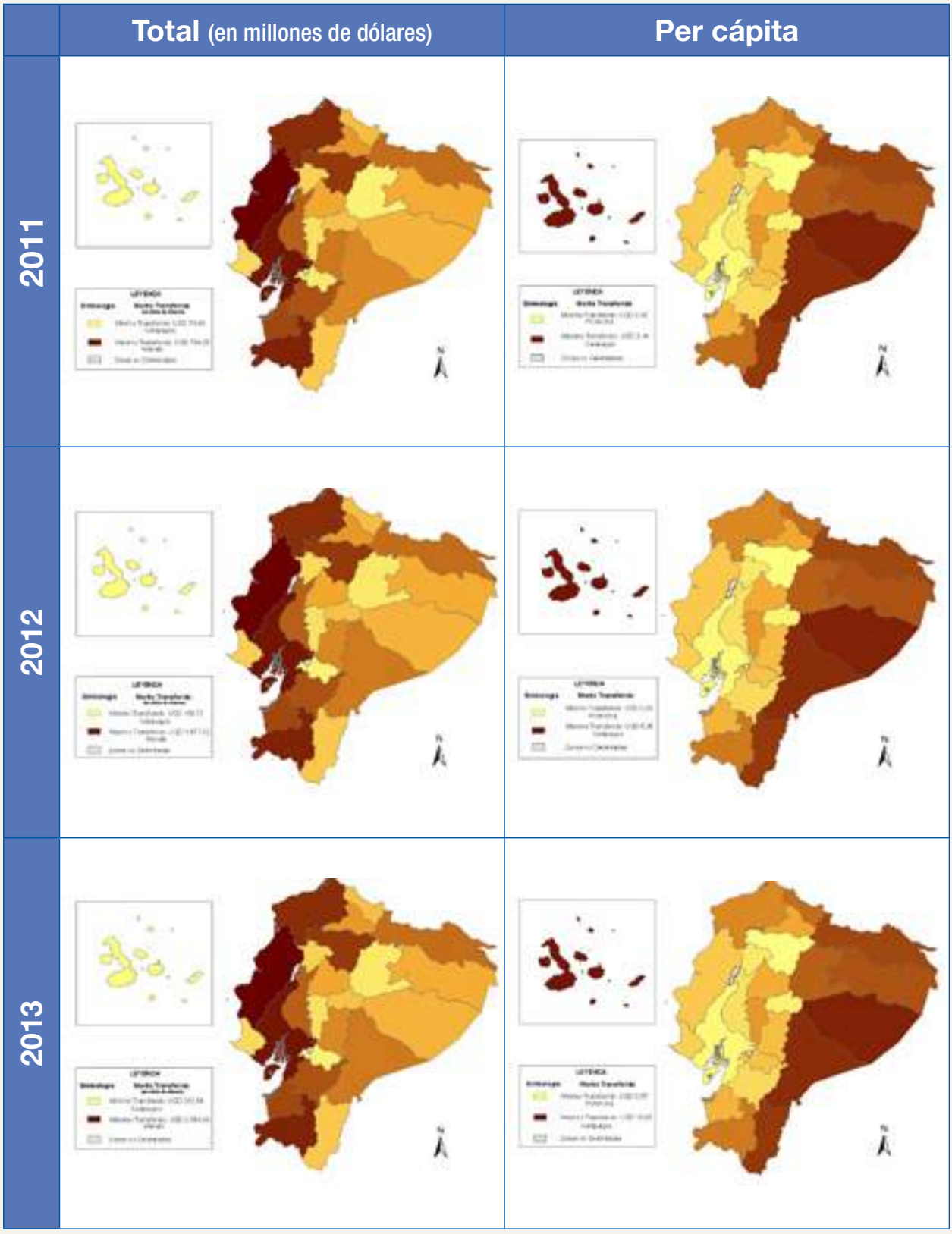


Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de densidad poblacional a GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 13 representa las transferencias asignadas bajo el criterio de densidad poblacional. El color café presenta transferencias de recursos más altas y las tonalidades amarillas representan las transferencias bajas de recursos. Así tenemos, a las Provincias de Manabí, Loja, Guayas, Esmeraldas y Pichincha como las que percibieron mayores transferencias. Mientras tanto, las Provincias de Napo, Bolívar, Cañar, Zamora Chinchipe y Santa Elena registran menores transferencias en términos totales, pues tanto su número poblacional como su extensión territorial son bajos.

Mapa 13: Transferencias de las asignaciones del criterio de densidad a los GAD provinciales en el período 2011-2013



Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

ii. GAD municipales y metropolitanos

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 31 respecto del criterio densidad poblacional de la transferencia a los GAD municipales y metropolitanos tanto en un enfoque total como per cápita, existe una variación casi nula en el coeficiente de Gini debido a que es un criterio que busca transferir recursos inversamente a la densidad de su población.

Entre el enfoque total del criterio y el per cápita existe una brecha mayor del coeficiente de Gini debido a las diferencias entre los cantones.

Gráfico 31: Gini de la transferencia del criterio densidad poblacional a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)

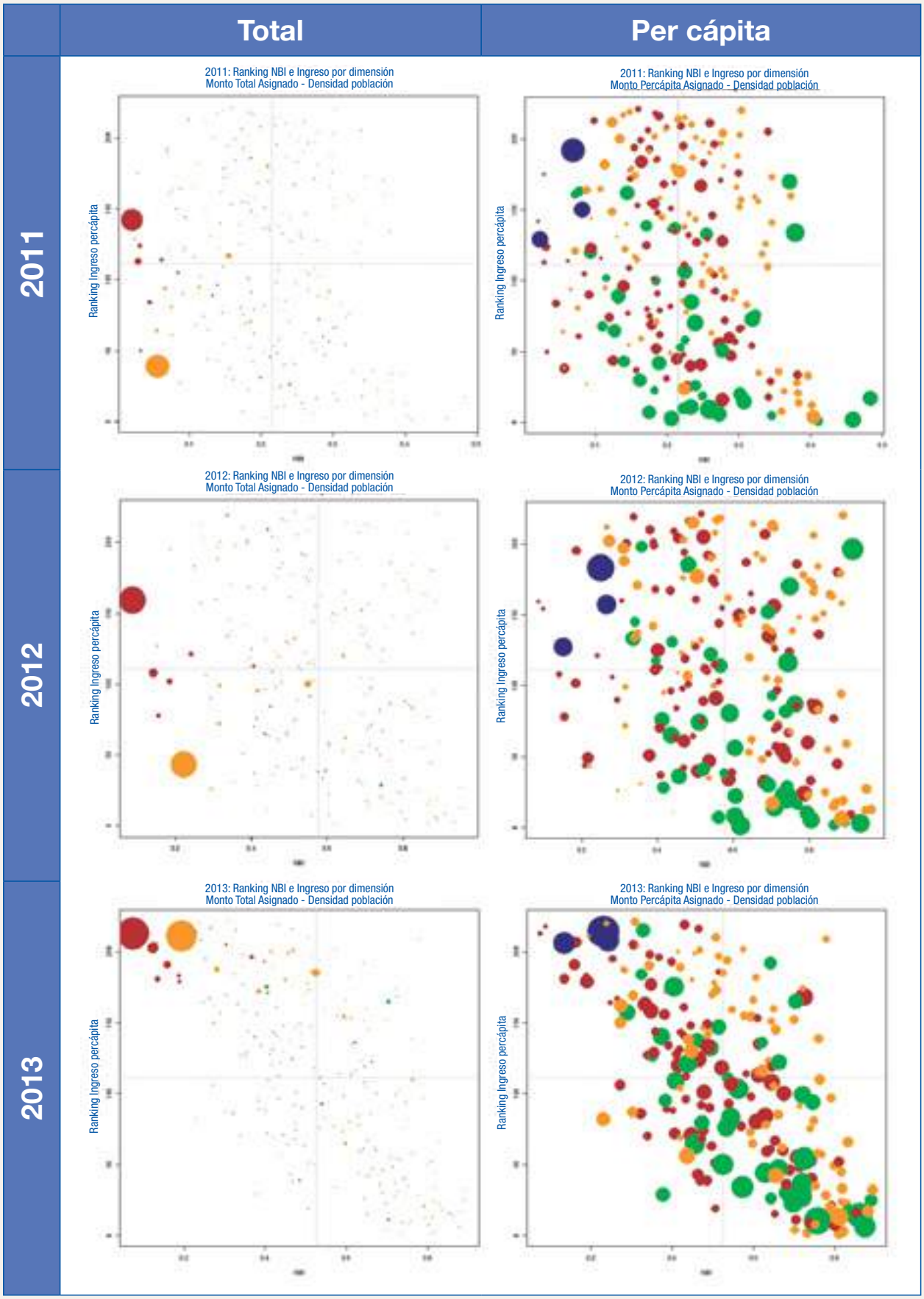
	2011	2012	2013
Monto Total	0,581	0,587	0,587
Monto per cápita	0,226	0,226	0,226

Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

La asignación total por el criterio de densidad poblacional se encuentra concentrada en los GAD de mayor población, pero en un análisis per cápita se aprecia que las asignaciones se concentran en aquellos GAD con menor densidad poblacional como lo son la región insular y amazónica, los cuales son los de mayor nivel de NBI y menores ingresos.

Gráfico 32: Focalización de las transferencias por el criterio de densidad poblacional total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013



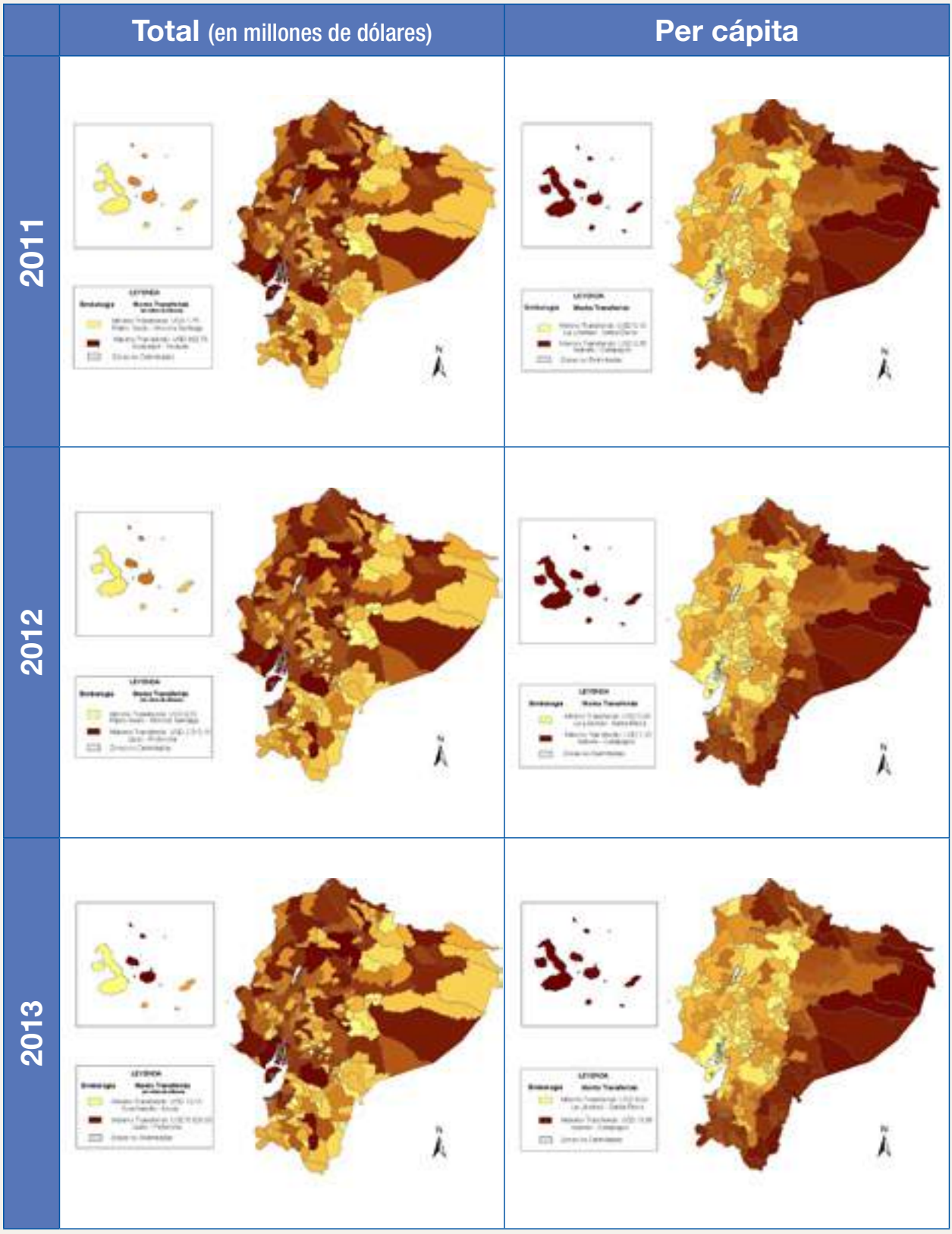
Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de densidad poblacional a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

El Mapa 14 muestra las transferencias realizadas a los GAD municipales y metropolitanos por el criterio de densidad poblacional, donde lo colores de tonalidad café representa las transferencias superiores, mientras que las amarillas son las transferencias más bajas. Así tenemos, que las mayores transferencias en términos totales fueron recibidas por los GAD Municipales de Quito, Santo Domingo, Cotacachi, Eloy Alfaro, Balzar, Salitre, Samborondón, Santa Elena, Guayaquil, etc. En cambio, los GAD que recibieron menores asignaciones fueron las municipalidades de: Sucumbíos, Archidona, Tena, Santa Clara, Palora, Morona, Yacuambi, Gualaquiza, etc.

Mientras tanto, en la parte inferior se presentan las transferencias a nivel per cápita, siendo los cantones de Putumayo, Aguarico, Cuyabeno, Puyo, Taisha, Morona, Archidona, El Chaco, entre otros, los de mayor asignación. Lo contrario sucede con los cantones de Pedernales, El Carmen, Balzar, Valencia, Guaranda, San Jacinto de Yaguachi, etc.

Mapa 14: Transferencias de las asignaciones del criterio de densidad poblacional de metas a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013



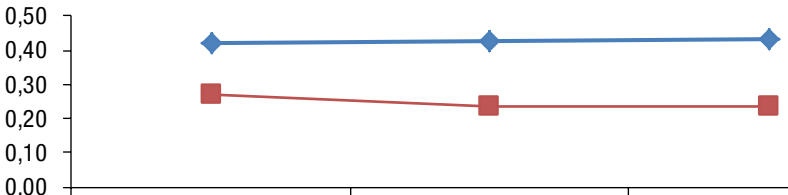
Escala: 1: 50.000
Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

iii.GAD parroquiales rurales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 33, en un enfoque total del criterio de población se puede observar cómo el coeficiente de Gini crece en 0,012 puntos entre el 2011 y 2013, mientras en un enfoque per cápita se puede observar que desciende en 0,034 puntos entre el 2011 y 2013.

Gráfico 33: Gini de la transferencia del criterio densidad poblacional a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



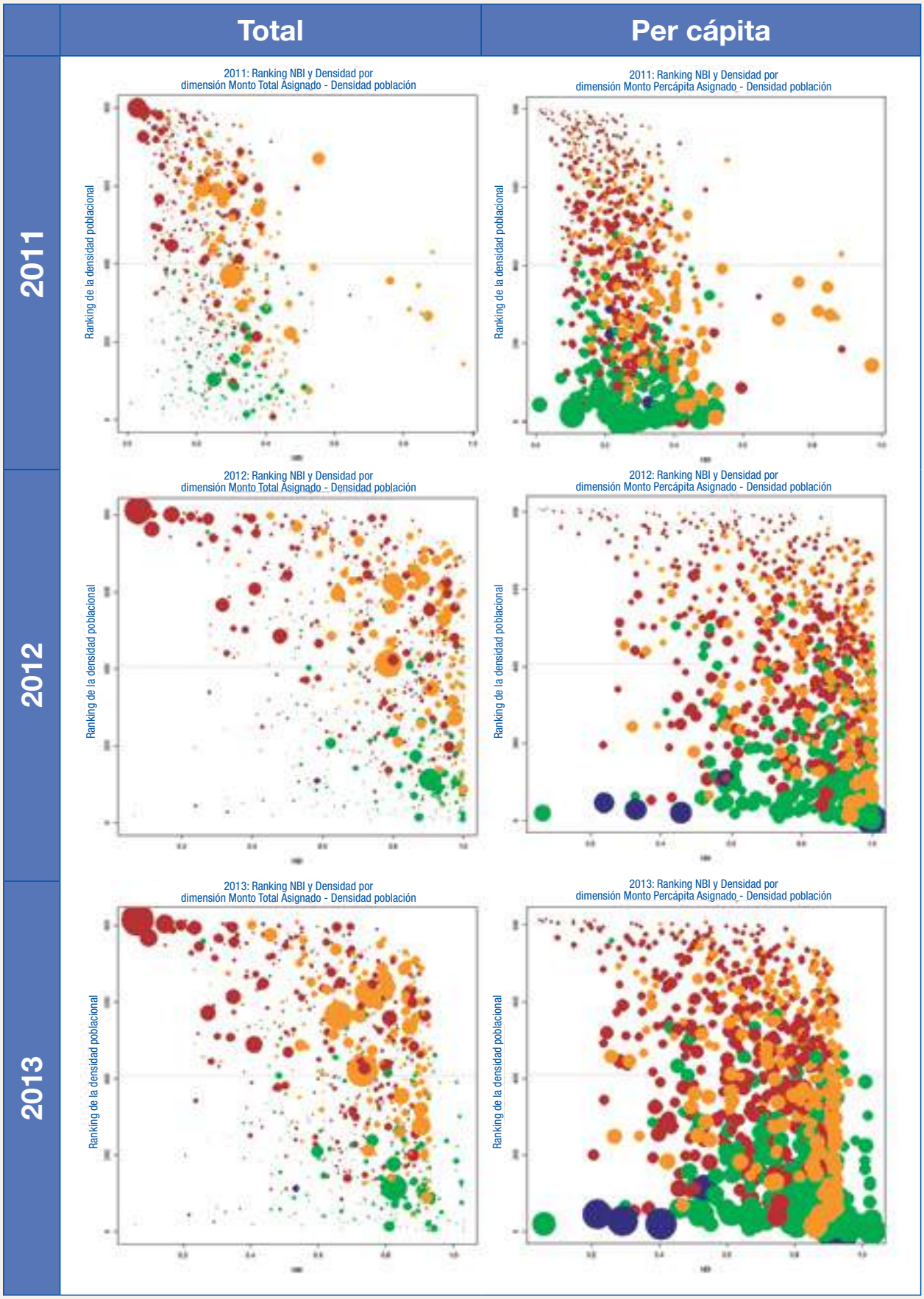
	2011	2012	2013
Monto Total	0,419	0,428	0,431
Monto per cápita	0,272	0,238	0,238

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

En los GAD parroquiales rurales, tal como se puede apreciar en el Gráfico 34, la distribución por el criterio de densidad poblacional se encuentra concentrada en los GAD con mayor número de habitantes especialmente en la costa, pero en un análisis per cápita se aprecia que las asignaciones se concentran en aquellos GAD con menor densidad poblacional (Amazonía y región insular) que además presentan los de mayor nivel de NBI.

Gráfico 34: Focalización de las transferencias por el criterio de densidad poblacional total y per cápita de GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013



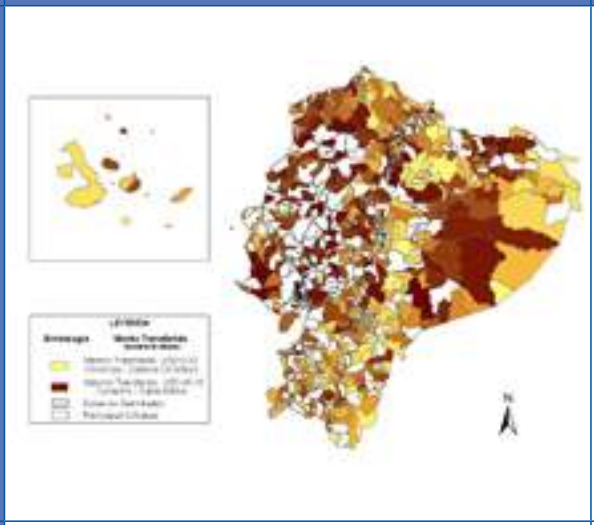
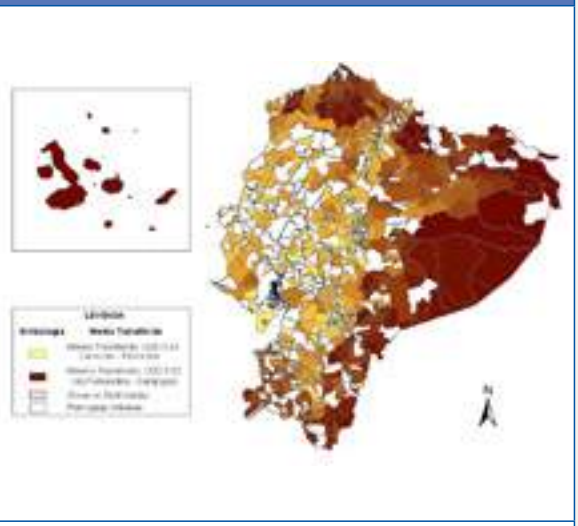
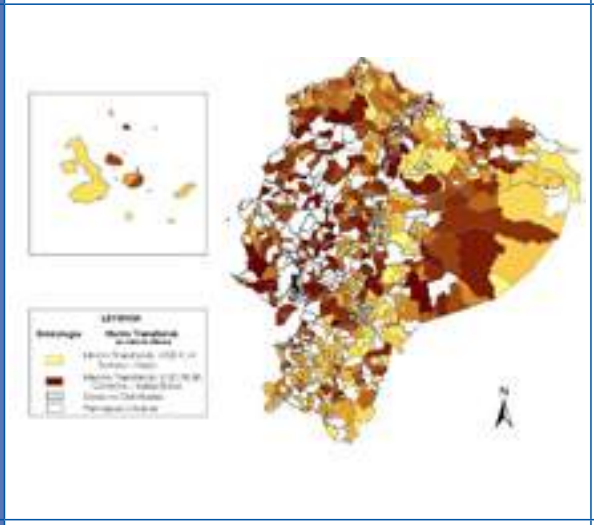
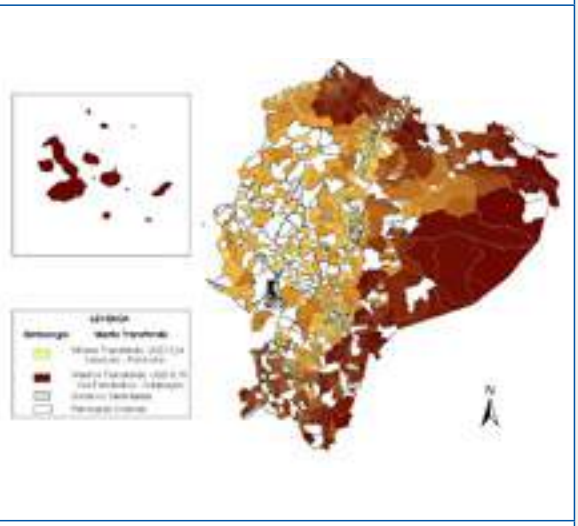
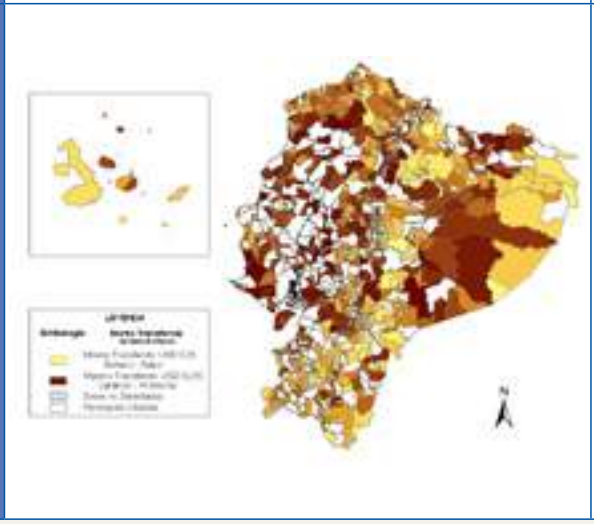
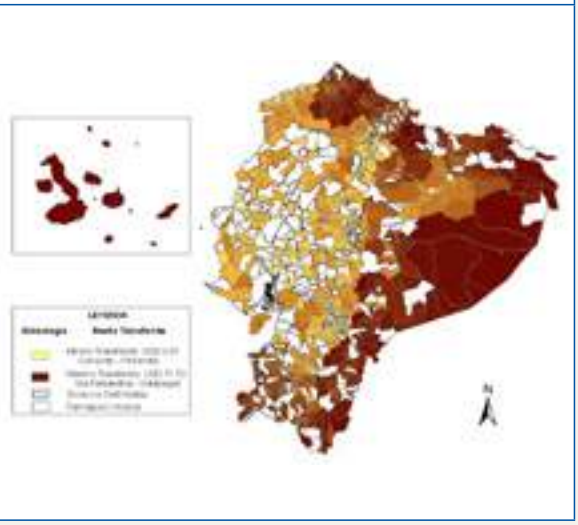
Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de densidad poblacional a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

El Mapa 15 muestra las transferencias realizadas en el período 2011-2013 por el criterio de densidad poblacional hacia las parroquias rurales. Donde el color café representa las mayores transferencias y las amarillas representan las menores transferencias. Así, las asignaciones en términos de monto total, ubicadas en la parte superior, resaltan a las parroquias Malimpa, Cube (Esmeraldas), Alluriquín (Santo Domingo), Coloche, Chanduy (Santa Elena), Barraganete (Manabí), Olmedo (Pichincha), etc.; pues son parroquias cuya densidad poblacional es media-alta. A diferencia de las anteriores, las parroquias de San José de Guayuza, San José de Payamino (Orellana), Alshi (Morona Santiago), etc.; tienen menores transferencias en términos totales.

En cuanto a las transferencias en términos per cápita, vemos que las mayores transferencias se ubican de forma predominante en las parroquias de la región oriental e insular, pues su dispersión poblacional es alta; mientras que las parroquias de la región serrana y costera registran una mayor concentración.

Mapa 15: Transferencias de las asignaciones del criterio de densidad población a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000
Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

d.3. Transferencias de recursos por el criterio de necesidades básicas insatisfechas

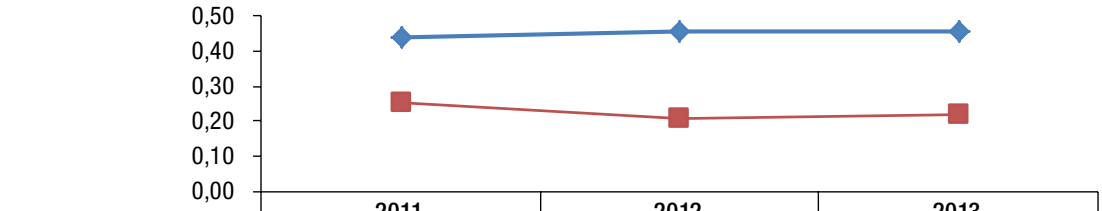
La siguiente sección analiza las transferencias de recursos por el criterio de necesidades básicas insatisfechas. Este criterio pretende asignar mayores recursos a cuyos GAD presenten un alto índice de NBI, su finalidad es ser equitativos con las administraciones que registren población que no logran acceder a los servicios básicos y sociales en su totalidad, para que a su vez dichas transferencias se conviertan en obras de índole social.

i. GAD provinciales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en Gráfico 35 respecto del criterio de NBI de la transferencia a los GAD provinciales, en un enfoque total el coeficiente de Gini es más equitativo en las transferencias de recursos en términos per cápita, pues su asignación es mayor hacia los habitantes que viven en condiciones de pobreza alta.

Gráfico 35: Gini de la transferencia del criterio necesidades básicas insatisfechas a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



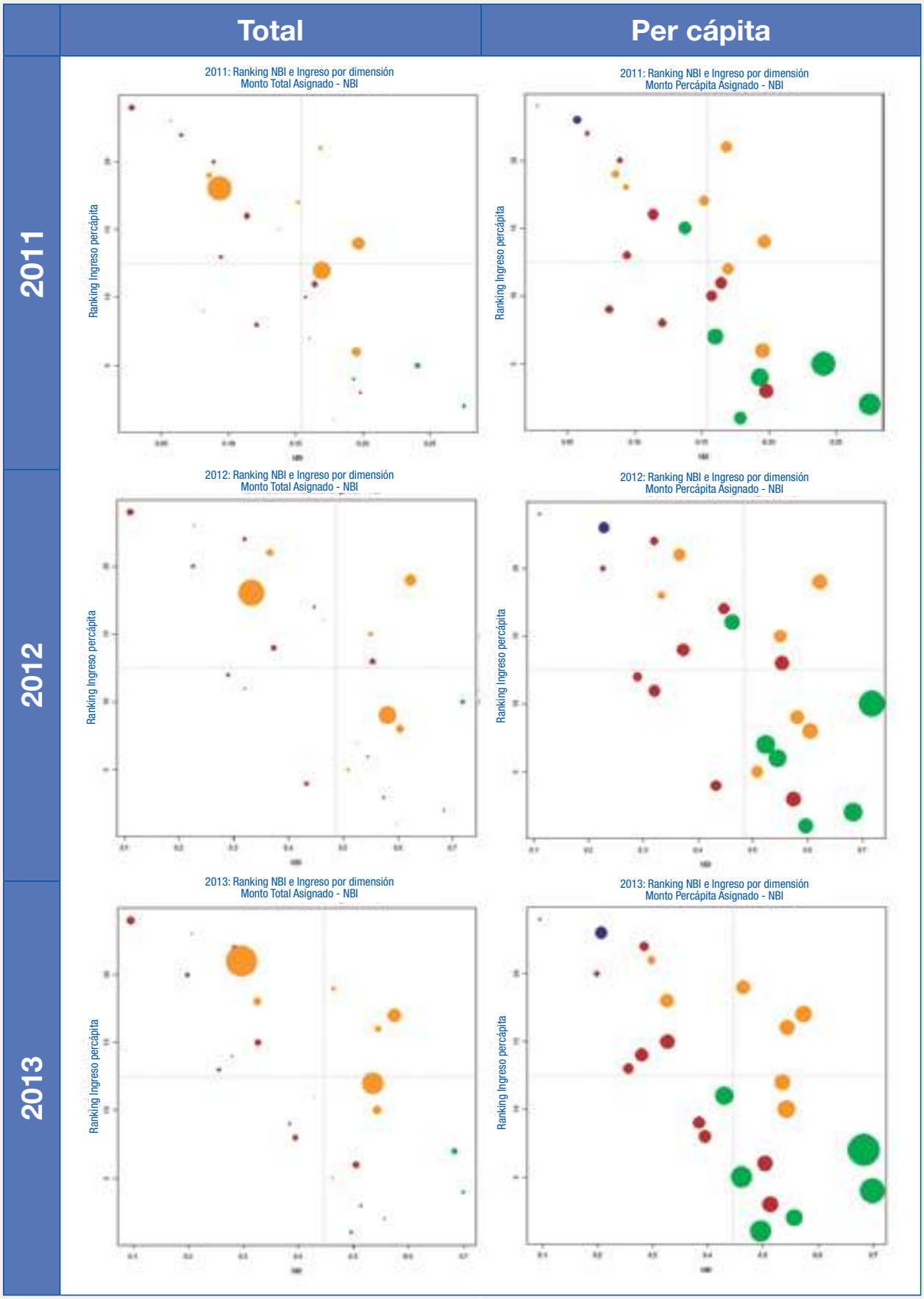
	2011	2012	2013
Monto Total	0,439	0,458	0,454
Monto per cápita	0,252	0,206	0,218

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013

En los GAD provinciales, tal como se puede apreciar en el Gráfico 36, la distribución por el criterio de NBI, en un análisis per cápita, focaliza las asignaciones en aquellos GAD con mayor NBI como por ejemplo los de la amazonia, que también cuentan con menores ingresos.

Gráfico 36: Focalización de las transferencias por el criterio de NBI total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso en el período 2011-2013



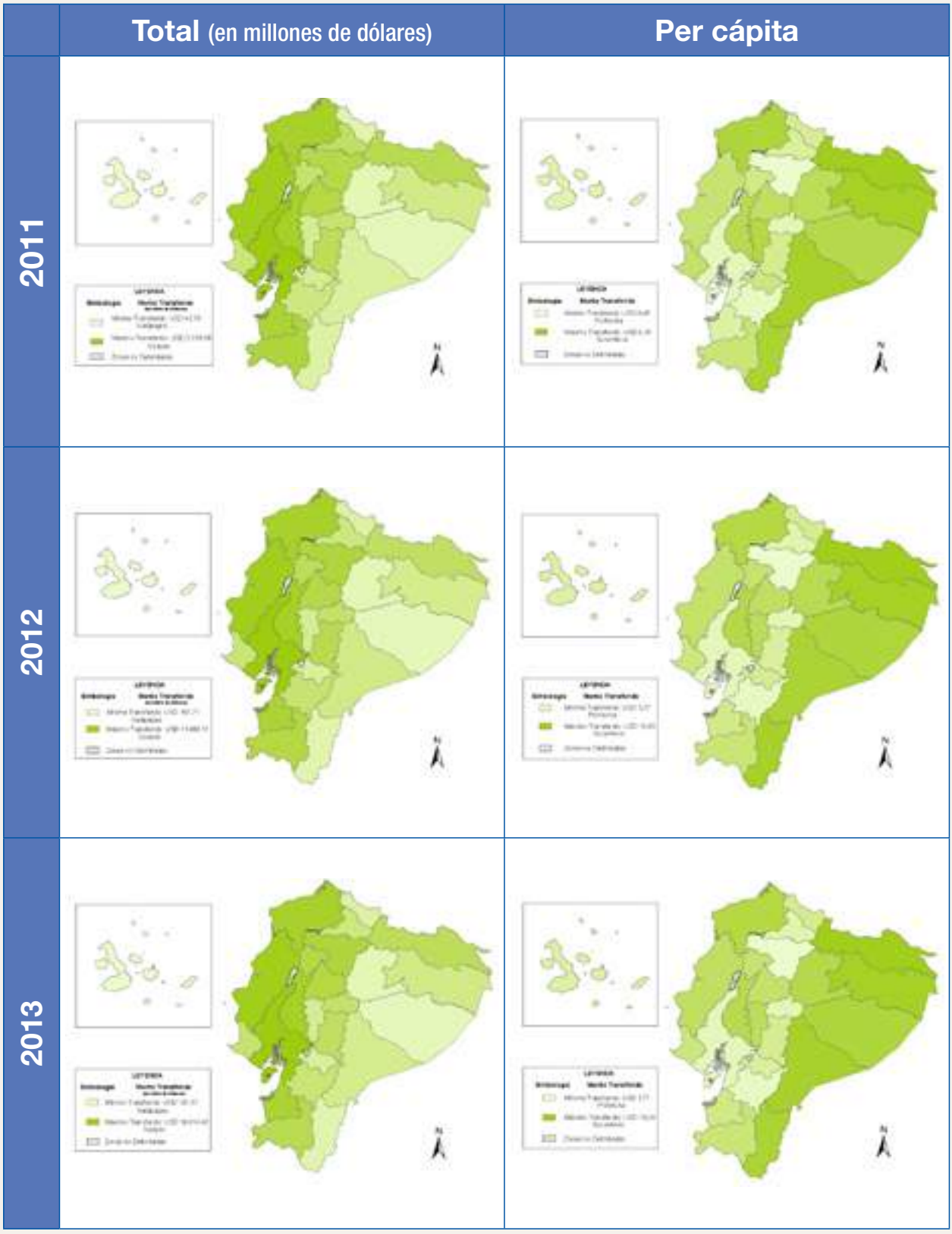
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de necesidades básicas insatisfechas a los GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 16 representa las transferencias realizadas por el criterio de necesidades básicas insatisfechas en el período 2011-2013; la tonalidad de color verde obscuro presenta mayores transferencias, mientras que las tonalidades de color verde claro reflejan las menores transferencias.

Las mayores transferencias realizadas en términos totales están en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Pichincha, Los Ríos y Guayas, pues si bien son provincias que registran un NBI relativamente bajo en comparación con otras, se debe considerar que este criterio también considera el total de personas pobres, lo cual hace que las transferencias sean mayores. Sucede lo contrario con las provincias de la región oriental e insular, pues en términos de población pobre total su representación es menor y por lo tanto su asignación también. En lo referente a las transferencias en términos per cápita, podemos notar que todas las provincias de la región del oriente e insular reflejan haber percibido mayores recursos, ya que registran altos niveles de NBI y también tiene una población pobre considerable.

Mapa 16: Transferencias de las asignaciones del criterio de NBI a los GAD provinciales en el período 2011-2013



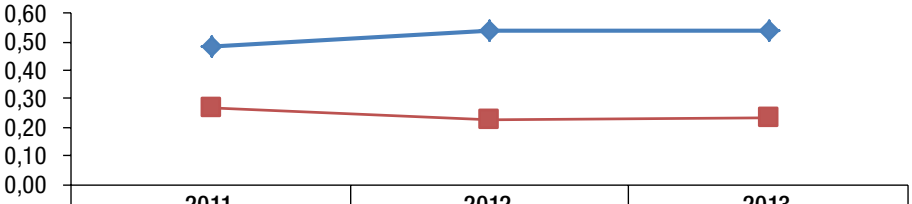
Escala: 1: 50.000
Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014

ii. GAD municipales y metropolitanos

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en Gráfico 37 respecto del criterio de NBI de la transferencia a los GAD municipales y metropolitanos tanto en un enfoque total como per cápita, el coeficiente de Gini es más equitativo en las transferencias de recursos en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para localidades cuyos habitantes no acceden a servicios sociales y básicos.

Gráfico 37: Gini de la transferencia del criterio necesidades básicas insatisfechas a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



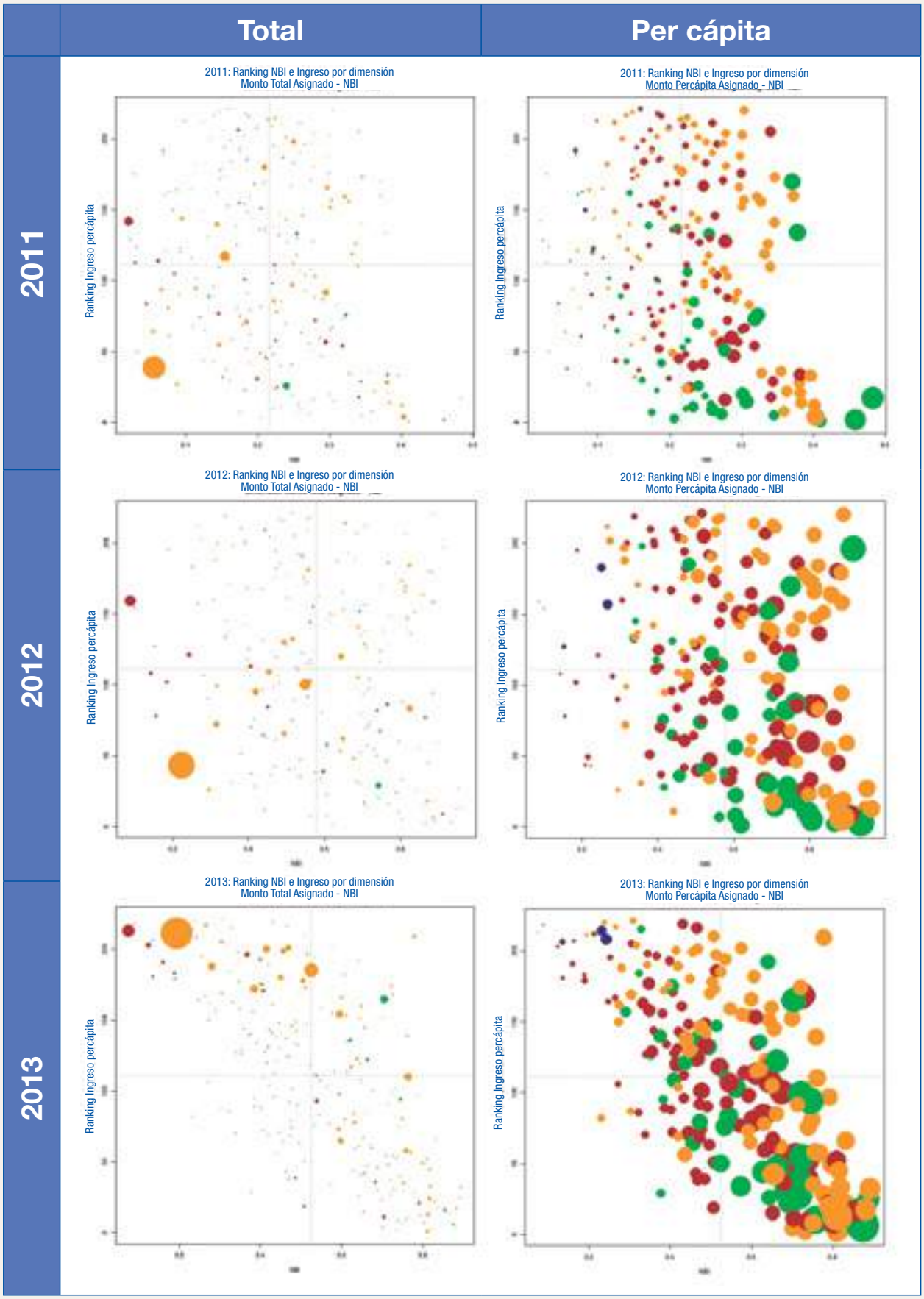
	2011	2012	2013
Monto Total	0,486	0,536	0,537
Monto per cápita	0,269	0,223	0,231

Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

En los GAD municipales la distribución por el criterio de NBI, en un análisis per cápita, se concentra en aquellos GAD con mayor NBI, así como en los de menores ingresos, que corresponde a los GAD de la región amazónica principalmente.

Gráfico 38: Focalización de las transferencias del criterio de NBI total y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

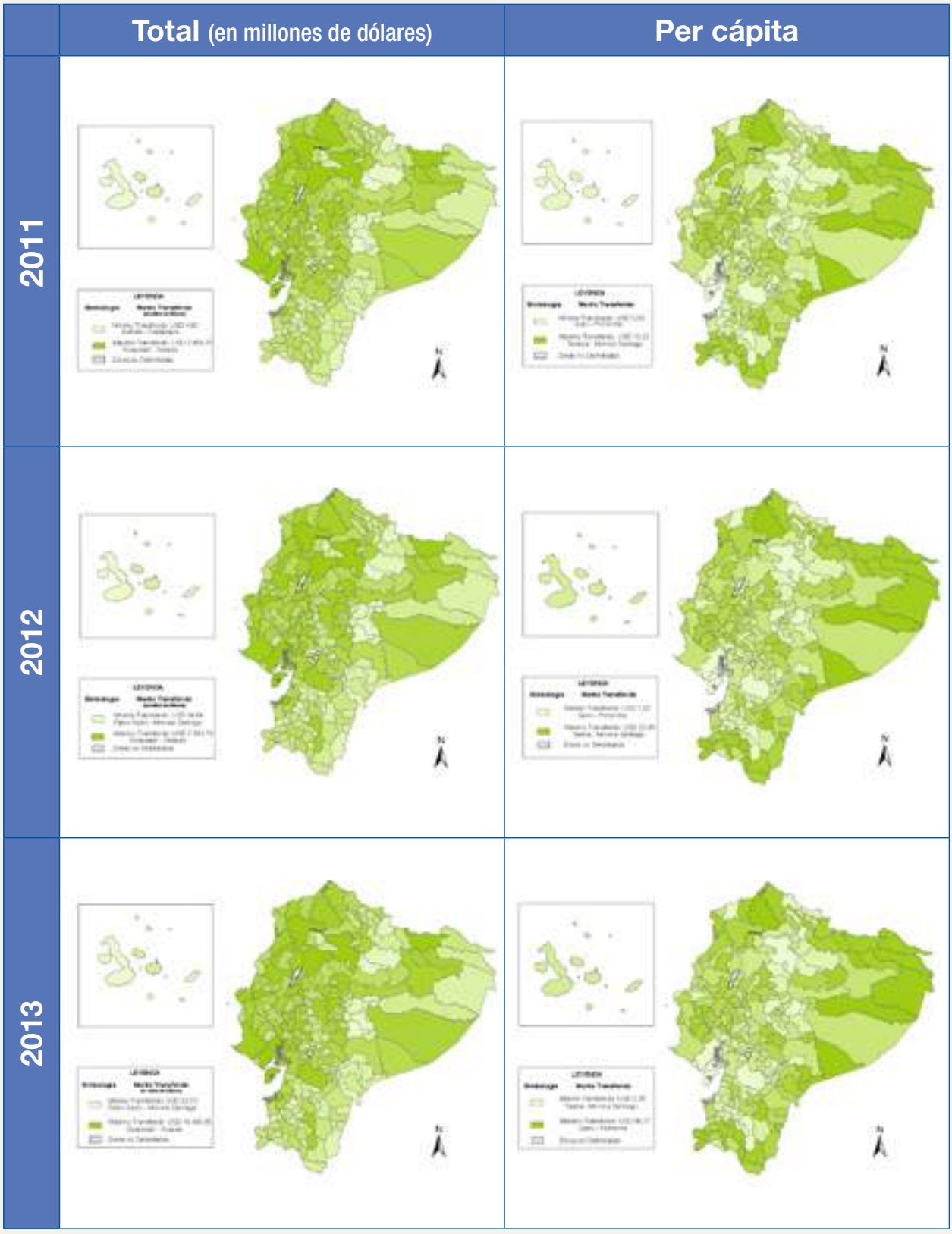
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de necesidades básicas insatisfechas a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

El Mapa 17 muestra las transferencias realizadas por el criterio de necesidades básicas insatisfechas hacia los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013; el color verde obscuro representa las mayores transferencias, mientras que el verde claro representa las menores.

Así tenemos, que las administraciones municipales y metropolitanas con mayores transferencias son: Quito, Latacunga, Pujilí, Guayaquil, San Lorenzo, Naranjal, Cayambe, Imbabura, Ambato, etc.; debido a que son administraciones con altos niveles de población pobre. Por otro lado, están las municipalidades que en términos de población pobre total es menor, dentro de este grupo están: Cuyabeno, Sucumbíos, Aguarico, Arajuno, Nangaritza, Zamora, Gualaquiza, etc.

En lo que respecta a las transferencias en términos per cápita, las municipalidades que registran mayores transferencias son: Cascales, Lago Agrio, Putumayo, Joya de los Tsachas, Shushufindi, Taisha, Morona, etc.

Mapa 17: Transferencias de las asignaciones del criterio de NBI a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013



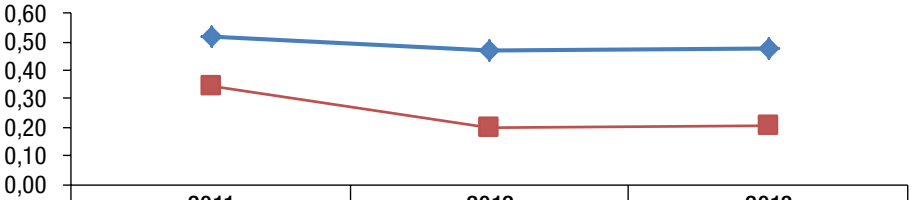
Escala: 1: 50.000
Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014

iii.GAD parroquiales rurales

1. *Análisis de equidad en la transferencia de recursos*

Como se puede apreciar en el Gráfico 39 respecto del criterio de NBI de la transferencia a los GAD parroquiales rurales, tanto en un análisis total como per cápita, el coeficiente de Gini es más equitativo en las transferencias de recursos en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para localidades cuyos habitantes presentan mayor nivel de NBI.

Gráfico 39: Gini de la transferencia del criterio necesidades básicas insatisfechas a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



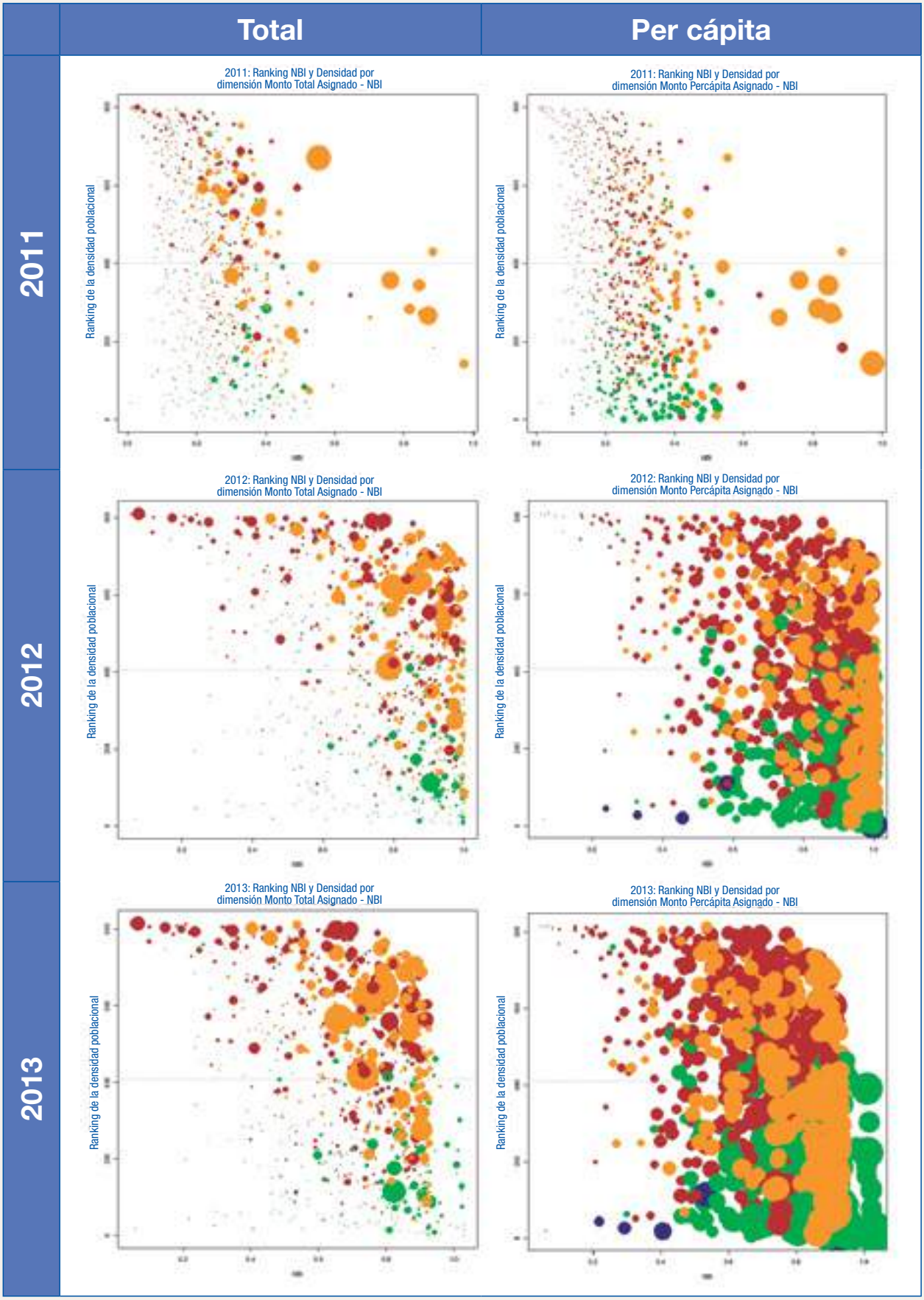
	2011	2012	2013
Monto Total	0,515	0,471	0,476
Monto per cápita	0,347	0,197	0,202

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. *Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013*

En los GAD parroquiales rurales, tal como se puede apreciar en el Gráfico 40, la distribución por el criterio de NBI se encuentra concentrada en los GAD preferentemente de la región costera y en la Amazonía, pero en un análisis per cápita se aprecia que a pesar de que la tendencia de las asignaciones se mantiene, también se concentran en aquellos GAD con mayor NBI, lo que resulta más equitativo a nivel per cápita.

Gráfico 40: Focalización de las transferencias por el criterio de NBI total y per cápita de los GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la Densidad poblacional en el período 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización

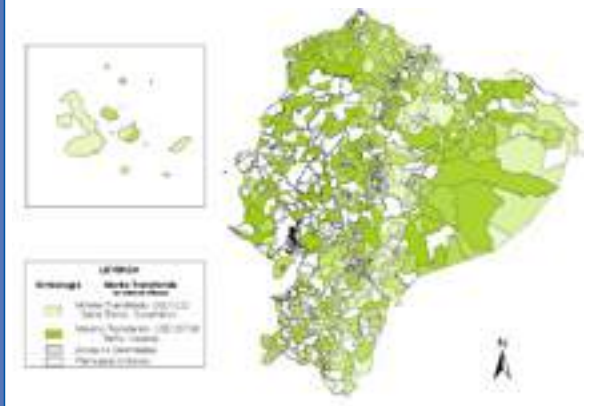
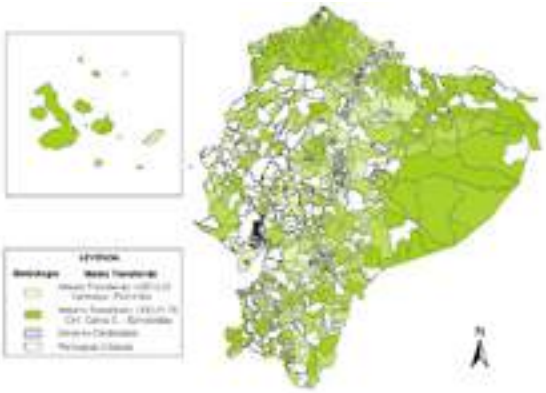
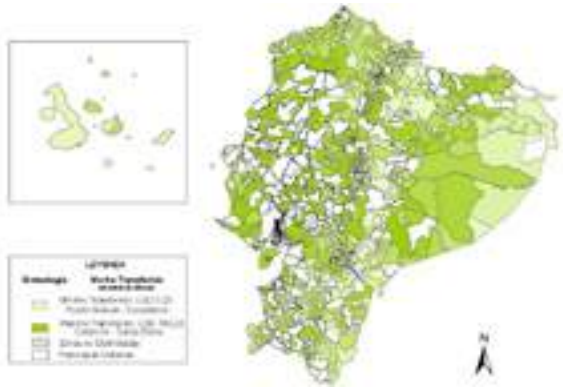
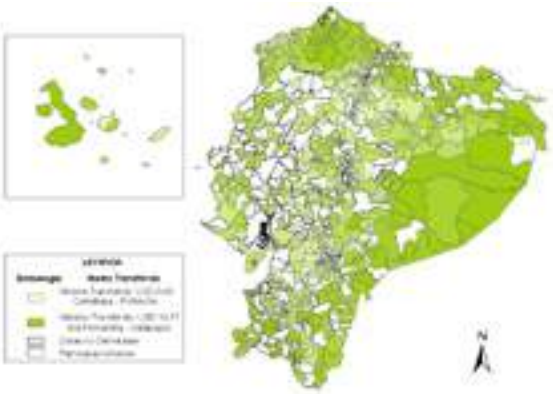
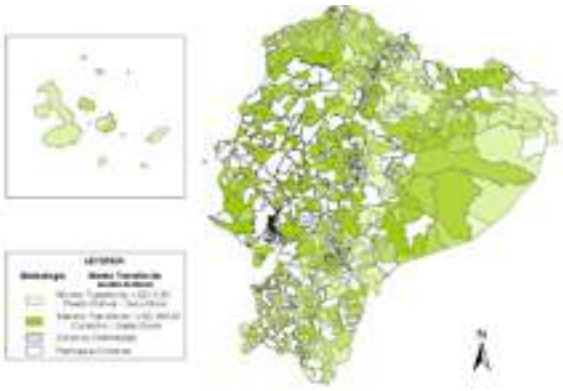
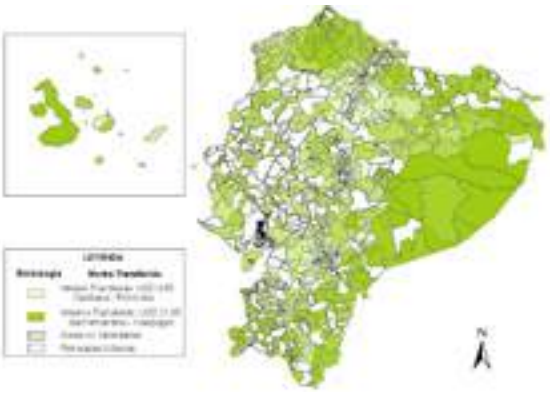
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de necesidades básicas insatisfechas a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

En el Mapa 18 se representa las transferencias realizadas por el criterio de necesidades básicas insatisfechas hacia los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013; donde el color verde obscuro representa las mayores transferencias; mientras que el color verde claro las menores.

Así vemos, que las parroquias rurales con mayores transferencias asignadas en términos de monto total son: Telembí, Malimpa (Esmeraldas), Cotacahi (Imbabura), Alluriquín (Santo Domingo), Mulaló (Cotopaxi), Molleturo (Azuay), etc.; debido a que son parroquias grandes que acogen a una población pobre considerable. Mientras que los menores recursos se distribuyen en parroquias con pocos habitantes como Cononaco (Orellana), Río Tigre, Río Corrientes (Pastaza), etc.

A nivel per cápita, las mayores transferencias son para las parroquias que tienen una amplia población pobre y registran un alto índice de NBI. Dentro de este grupo están las parroquias de El Edén, Cononaco (Orellana), Cururay, Montalvo (Pastaza), Copay, San Miguel de Conchay (Morona Santiago), etc. Mientras tanto, las parroquias que presentan menores niveles de NBI y de población pobre son: Nanegal, Lloa, Calacalí (Pichincha), Salinas, Simiatug (Bolívar), etc.

Mapa 18: Transferencias de las asignaciones del criterio de NBI a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

d.4. Transferencias de recursos por el criterio de mejoramiento de las condiciones de vida

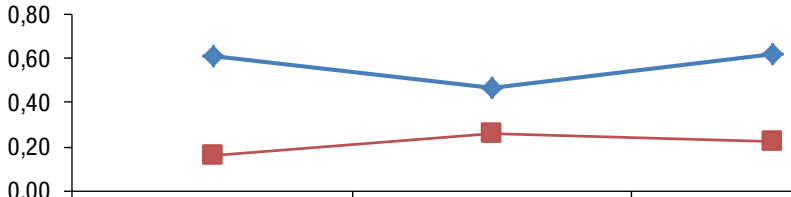
Este acápite analiza las transferencias de recursos por el criterio de mejoramiento de las condiciones de vida. Este criterio pretende asignar mayores recursos a los GAD que presenten un mejoramiento de las condiciones de vida, las cuales dependen de las variaciones del índice de necesidades básicas insatisfechas, es decir, mientras más disminuyan las NBI su asignación será mayor. Su finalidad es incentivar a las administraciones a trabajar en obras de alcance social.

i. GAD provinciales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en Gráfico 41, respecto al criterio de mejoramiento de las condiciones de vida de las transferencia a los GAD provinciales, tanto en un enfoque total como per cápita, el coeficiente de Gini es mucho más equitativo en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para localidades cuyas autoridades han trabajado en función de dotar a sus habitantes de servicios sociales, públicos y básicos. Cabe destacar que el coeficiente de Gini tiende a cero cuando los GAD presentan un comportamiento similar, sin distinguir si se trata de un comportamiento eficiente o ineficiente.

Gráfico 41: Gini de la transferencia del criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



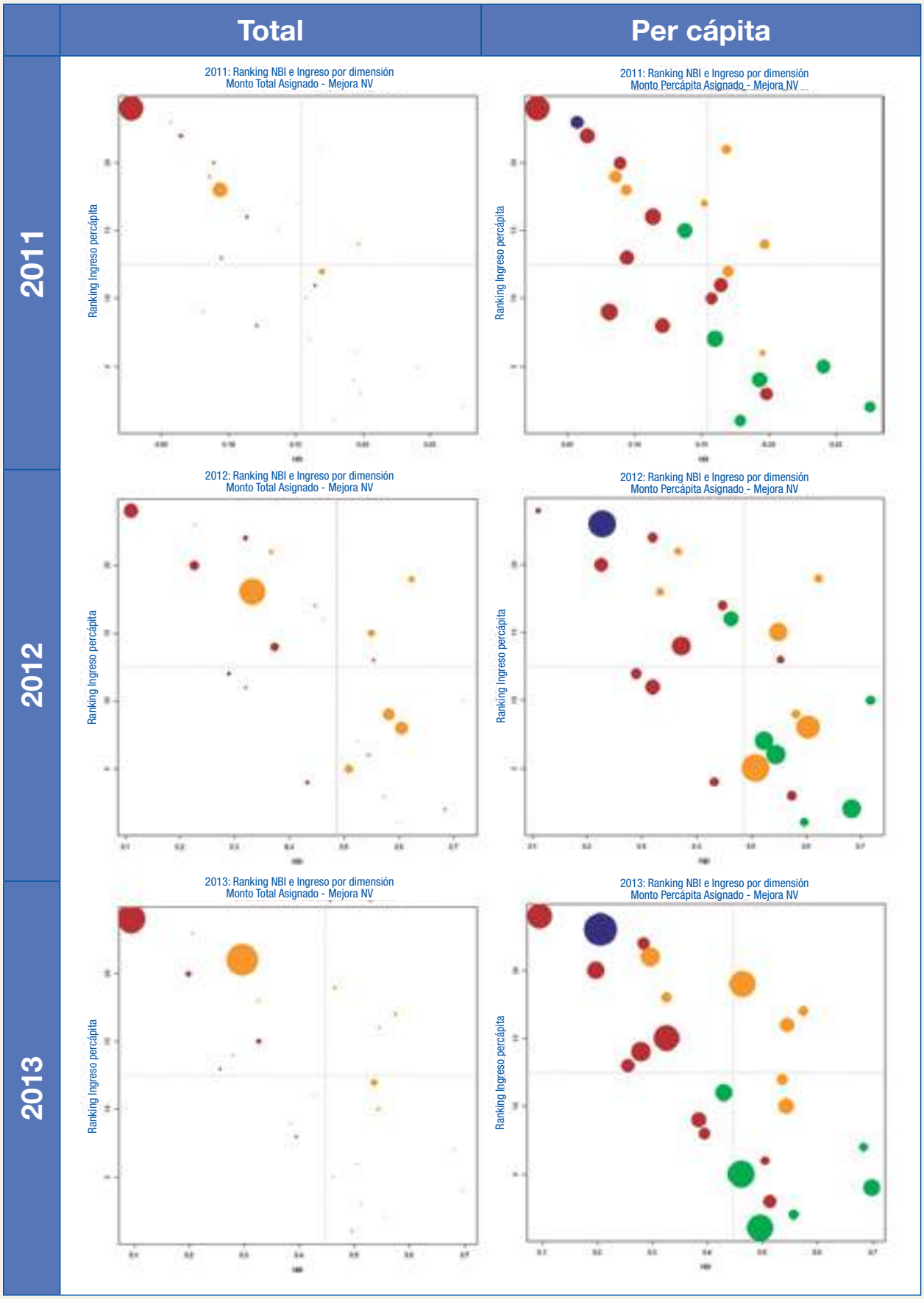
	2011	2012	2013
Monto Total	0,610	0,471	0,619
Monto per cápita	0,157	0,259	0,227

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD provinciales en el período 2011-2013

En los GAD provinciales la distribución por el criterio de mejoramiento de los niveles de vida, en un análisis per cápita, distribuye las asignaciones a los diferentes GAD de una forma proporcional, entendida como una asignación similar por habitante entre los diferentes GAD provinciales.

Gráfico 42: Focalización de las transferencias del criterio de mejoramiento de los niveles de vida total y per cápita de los GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013



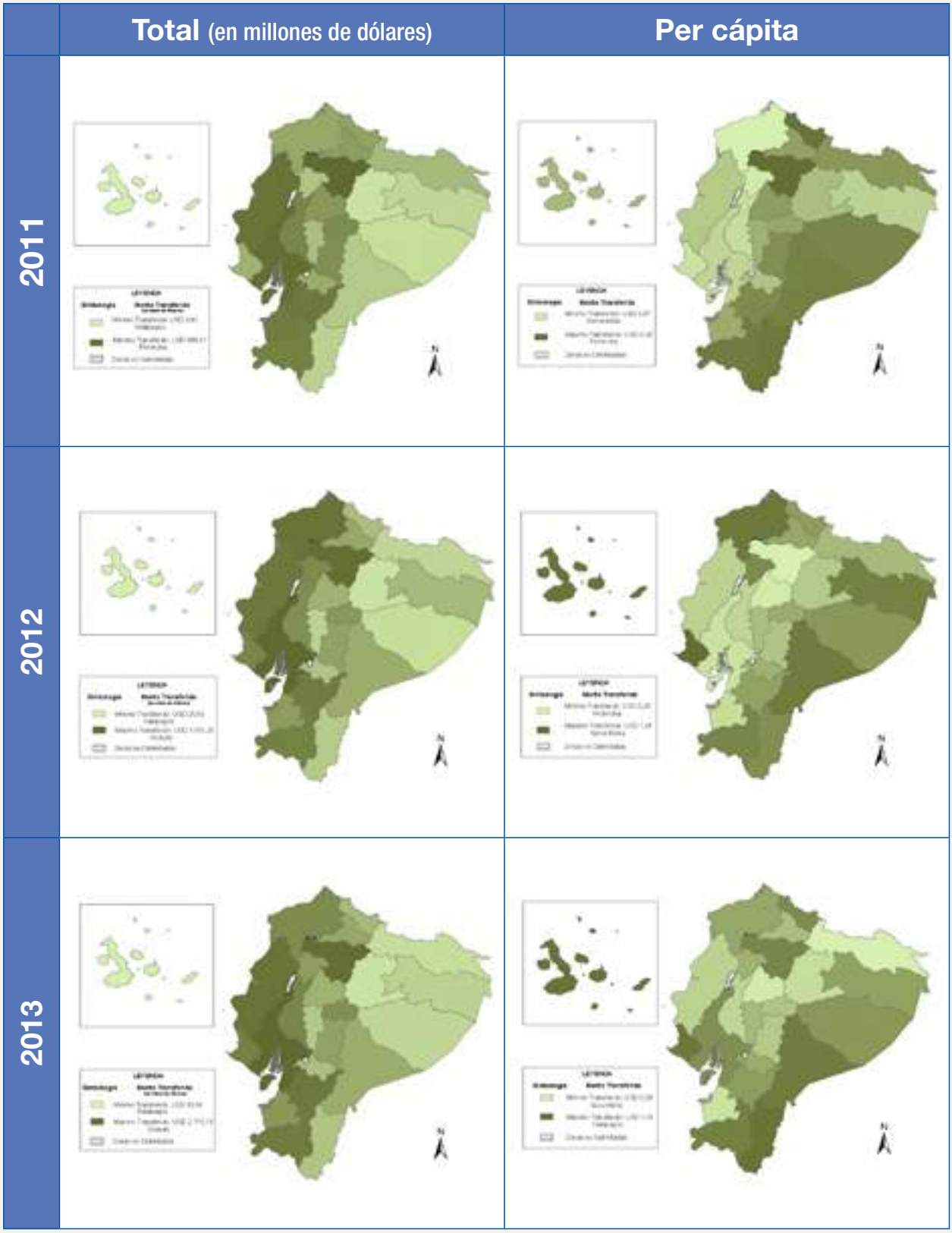
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de mejoramiento de las condiciones de vida a GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 19 muestra las transferencias de recursos por el criterio de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, donde el color verde obscuro representa las transferencias de mayores recursos, mientras que el verde claro representa las transferencias de menores de recursos.

Con esta premisa, vemos que las provincias que han mejorado las condiciones de vida de la población en términos totales son: Pichincha, Manabí, Guayas, Azuay, Loja; mientras que las que provincias que tienen menor número de población que ha mejorado los niveles de vida en términos totales son: Napo, Orellana, Bolívar, Zamora Chinchipe. En lo que respecta a las transferencias a nivel per cápita, se puede notar que se destacan las provincias de Carchi, Pichincha, Esmeraldas, Loja y Zamora Chinchipe. Las provincias que tienen menores transferencias a nivel per cápita son Sucumbíos, Napo, Cotopaxi.

Mapa 19: Transferencias de las asignaciones del criterio de mejoramiento de niveles de vida a los GAD provinciales en el período 2011-2013



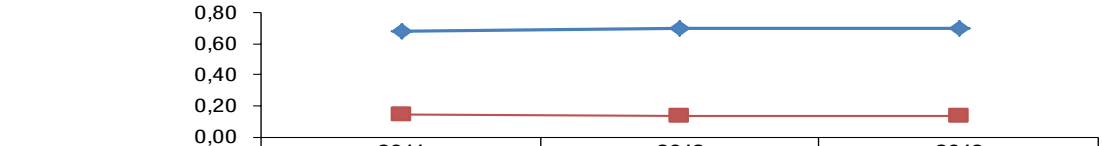
Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

ii. GAD municipales y metropolitanos

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 43 respecto al criterio de mejoramiento de las condiciones de vida de las transferencia a los GAD municipales y metropolitanos, tanto en un enfoque total como per cápita, el coeficiente de Gini es más equitativo en las transferencias de recursos en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para localidades cuyos autoridades han implementado obras que han contribuido al bienestar de sus habitantes. Además, el coeficiente tiende a reducirse por la similitud en el comportamiento de los GAD analizados.

Gráfico 43: Gini de la transferencia del criterio mejoramiento de las condiciones de vida de los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



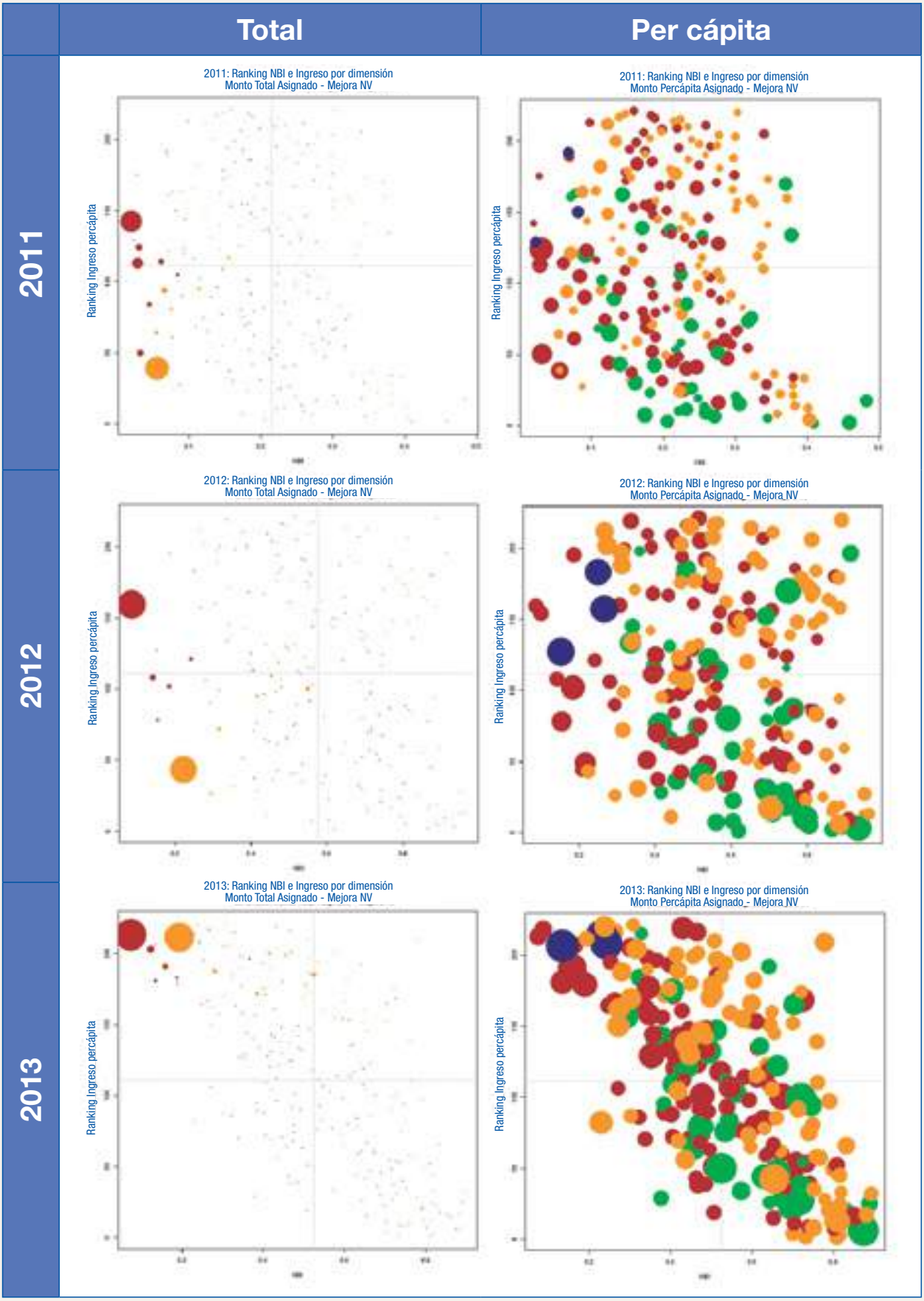
	2011	2012	2013
Monto Total	0,678	0,702	0,697
Monto per cápita	0,146	0,140	0,133

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

En los GAD municipales y metropolitanos la distribución por el criterio de mejoramiento de los niveles de vida, en un análisis per cápita, distribuye de manera proporcional las asignaciones a cada GAD (Gráfico 44).

Gráfico 44: Focalización de las transferencias por el criterio de mejoramiento de los niveles de vida total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

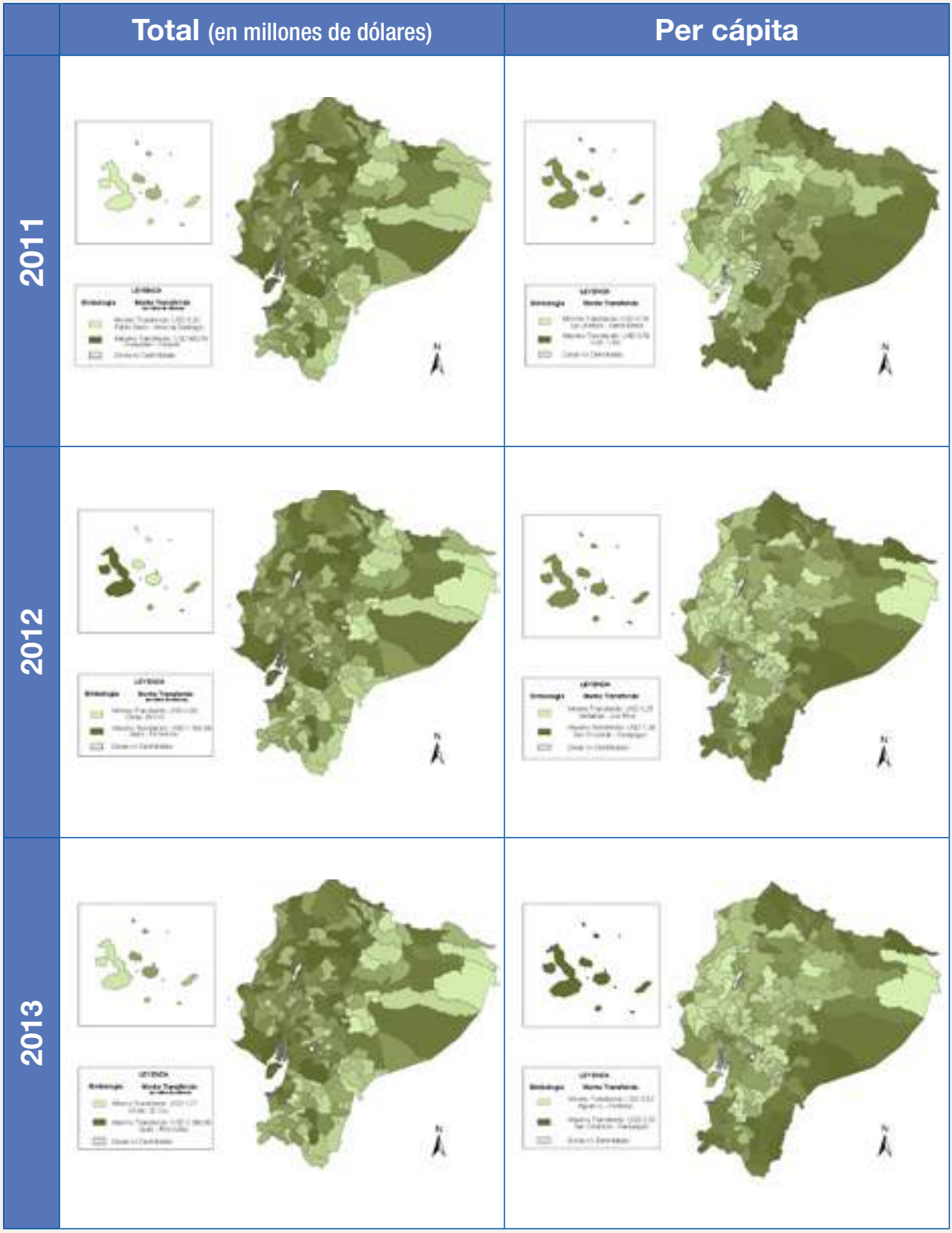
3. *Análisis geográfico de las transferencias del criterio de mejoramiento de las condiciones de vida a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013*

El Mapa 20 muestra las transferencias por el criterio de mejoramiento de los niveles de vida a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2012-2013; donde el color verde obscuro representa las mayores transferencias, mientras que el verde claro representa las menores.

Cantones como: Lago Agrio, Orellana, Puyo, Pichincha, Santo Domingo, Ambato, etc., tienen mayor asignación de transferencias en términos totales, por mostrar disminución del NBI. Mientras que los cantones que tienen menos población y que no mejoraron sus condiciones de vida, tuvieron menores transferencias de recursos en términos totales; por ejemplo los cantones de Cuyabeno, Aguarico, Arajuno, El Chaco, Quijos, Gonzalo Pizarro, etc.

En términos per cápita, se observa que los cantones con mayor asignación de recursos por habitante son aquellos que tienen menor número de pobladores, y por ende menor número población total, que mejoraron sus condiciones de vida en comparación con municipios que cuentan con un alto número de habitantes; aquí se puede mencionar a los cantones de Yacuambi, El Pangui, Tiwintza, Logroño, Huamboya, etc.

Mapa 20: Transferencias de las asignaciones del criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013



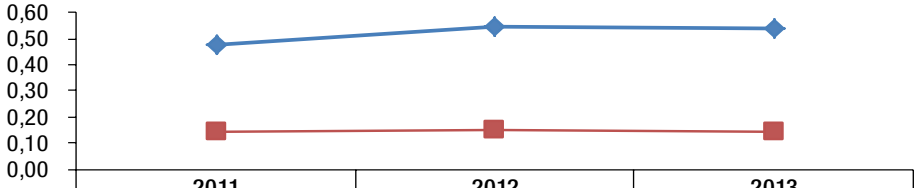
Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

iii.GAD parroquiales rurales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en Gráfico 45, respecto al criterio de mejoramiento de las condiciones de vida de las transferencia a los GAD parroquiales rurales, tanto en un enfoque total como per cápita, el coeficiente de Gini es más equitativo en términos per cápita, pues su asignación es significativa para las administraciones cuyas prioridades han sido gestionar obras para alcanzar una mayor cobertura de servicios sociales. La tendencia a cero de los coeficientes de Gini se explica debido a las características similares, en torno a este criterio, que presentan los GAD parroquiales rurales.

Gráfico 45: Gini de la transferencia del criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



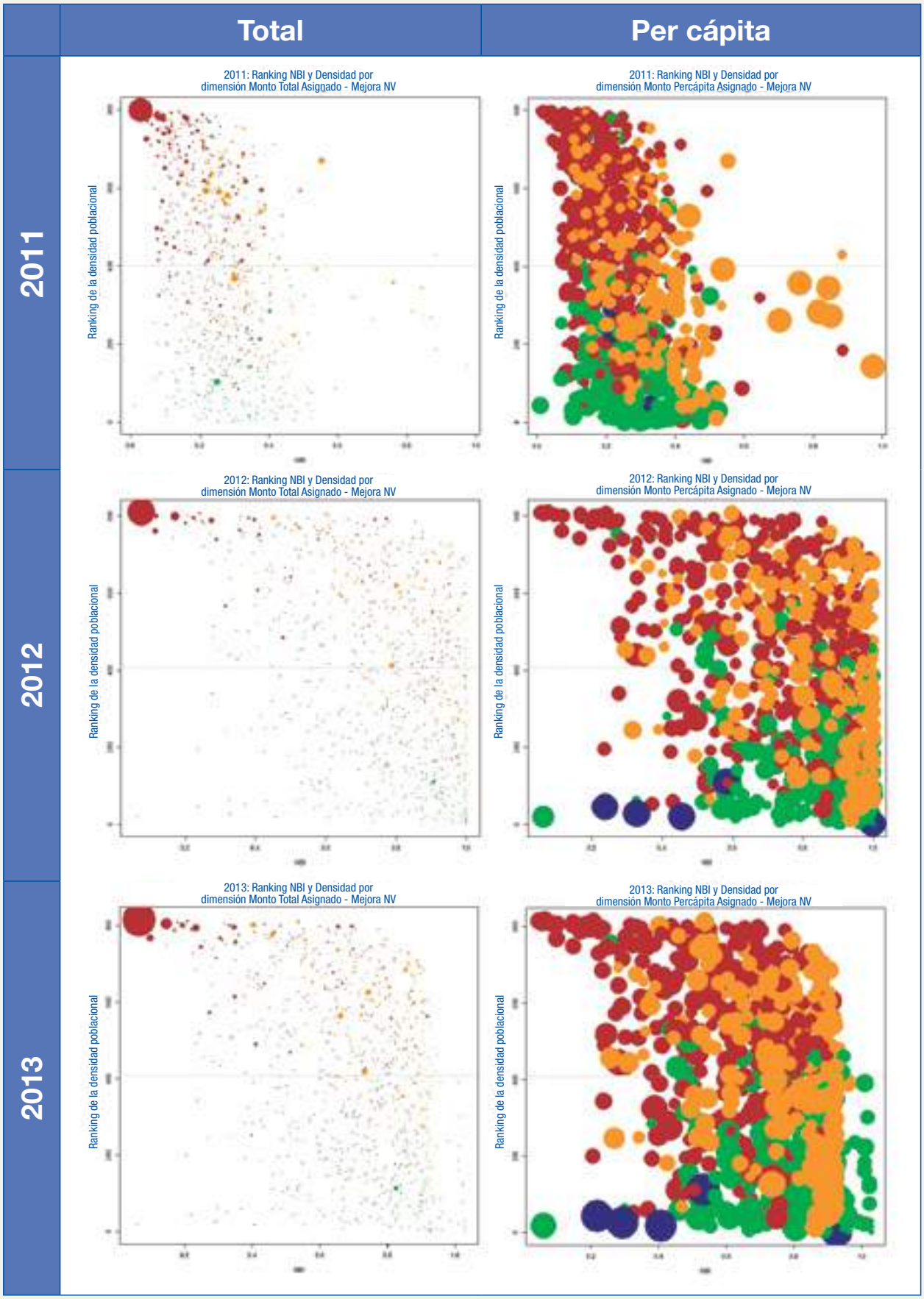
	2011	2012	2013
Monto Total	0,478	0,543	0,542
Monto per cápita	0,145	0,148	0,143

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

En los GAD parroquiales rurales, la distribución por el criterio de mejoramiento de los niveles de vida se encuentra concentrada en los GAD de la región costera; en un análisis per cápita se puede apreciar que la distribución es realmente proporcional a cada GAD con preferencia en aquellos con un alto NBI y baja densidad poblacional (Gráfico 46).

Gráfico 46: Focalización de las transferencias por el criterio de mejoramiento de los niveles de vida total y per cápita de GAD parroquiales rurales con respecto al NBI y a la densidad poblacional en el período 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

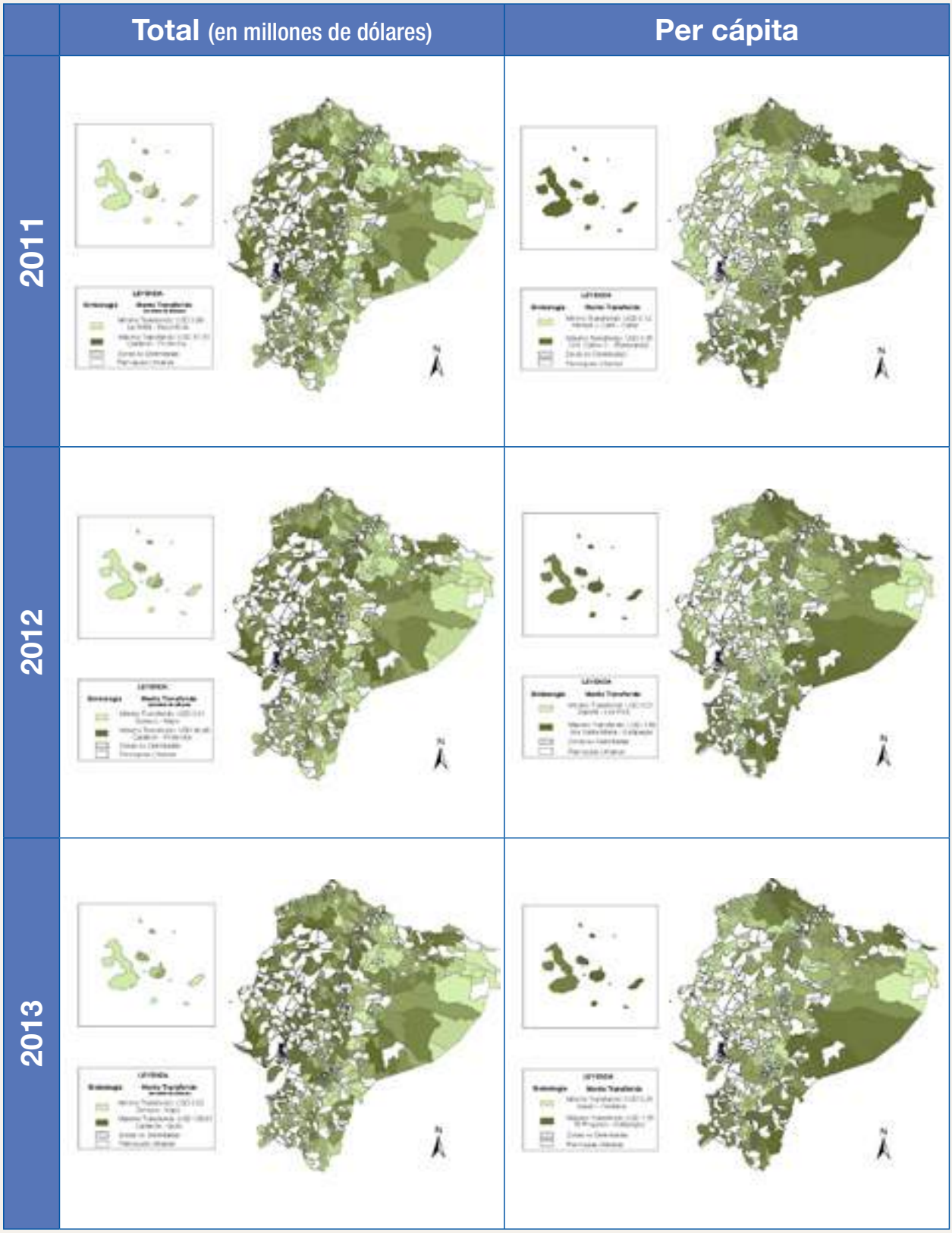
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de mejoramiento en las condiciones de vida a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

El Mapa 21 muestra la asignación de recursos por criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013. El color verde obscuro representa las mayores transferencias de recursos, mientras que el color verde claro representa las menores.

Así, las parroquias que percibieron mayores transferencias en términos totales son Malimpa (Esmeraldas), Alluriquín, Luz de América (Santo Domingo), Mulapo, San Juan de Pastocallo, Moraspungo (Cotopaxi), Calderón, Pomasqui, Tumbaco, Conocoto (Pichincha), etc.; se trata de administraciones parroquiales que tiene un número grande de población y que mejoraron sus condiciones de vida. Mientras que las parroquias más pequeñas representan menores transferencias en términos totales de acuerdo a este criterio.

A nivel per cápita, las parroquias ubicadas en franja fronteriza son quienes percibieron mayores recursos, dentro de este grupo están: Rio Tigre, Sarayacu (Pastaza), Macuna, Sevilla, Don Bosco (Morona Santiago), Zurmi, Los Encuentros (Zamora Chinchipe), etc.

Mapa 21: Transferencias de las asignaciones del criterio de mejoramiento de condiciones de vida a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013



Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

d.5. Transferencias de recursos por el criterio de esfuerzo fiscal

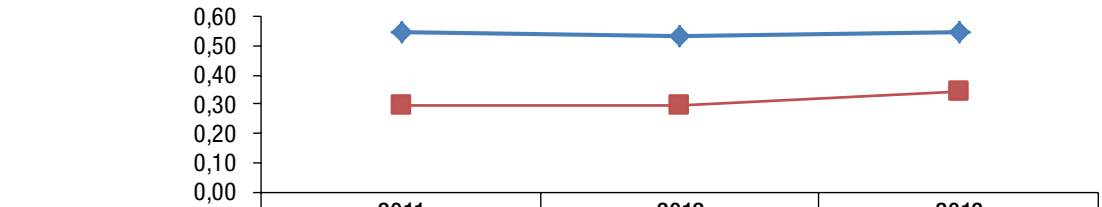
La presente sección analiza las transferencias de recursos por el criterio de esfuerzo fiscal. Este criterio implica asignar recursos a los GAD en función de su capacidad de generar recursos propios con relación a su propio potencial de recaudación.

i. GAD provinciales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 47, respecto al criterio de esfuerzo fiscal de las transferencias a los GAD provinciales, el coeficiente de Gini es más equitativo en las transferencias de recursos en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para localidades cuyas autoridades han tenido mejor gestión para generar más ingresos propios. El reducido coeficiente de Gini se explica debido a que el nivel de esfuerzo fiscal es similar entre los GAD provinciales.

Gráfico 47: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo fiscal a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



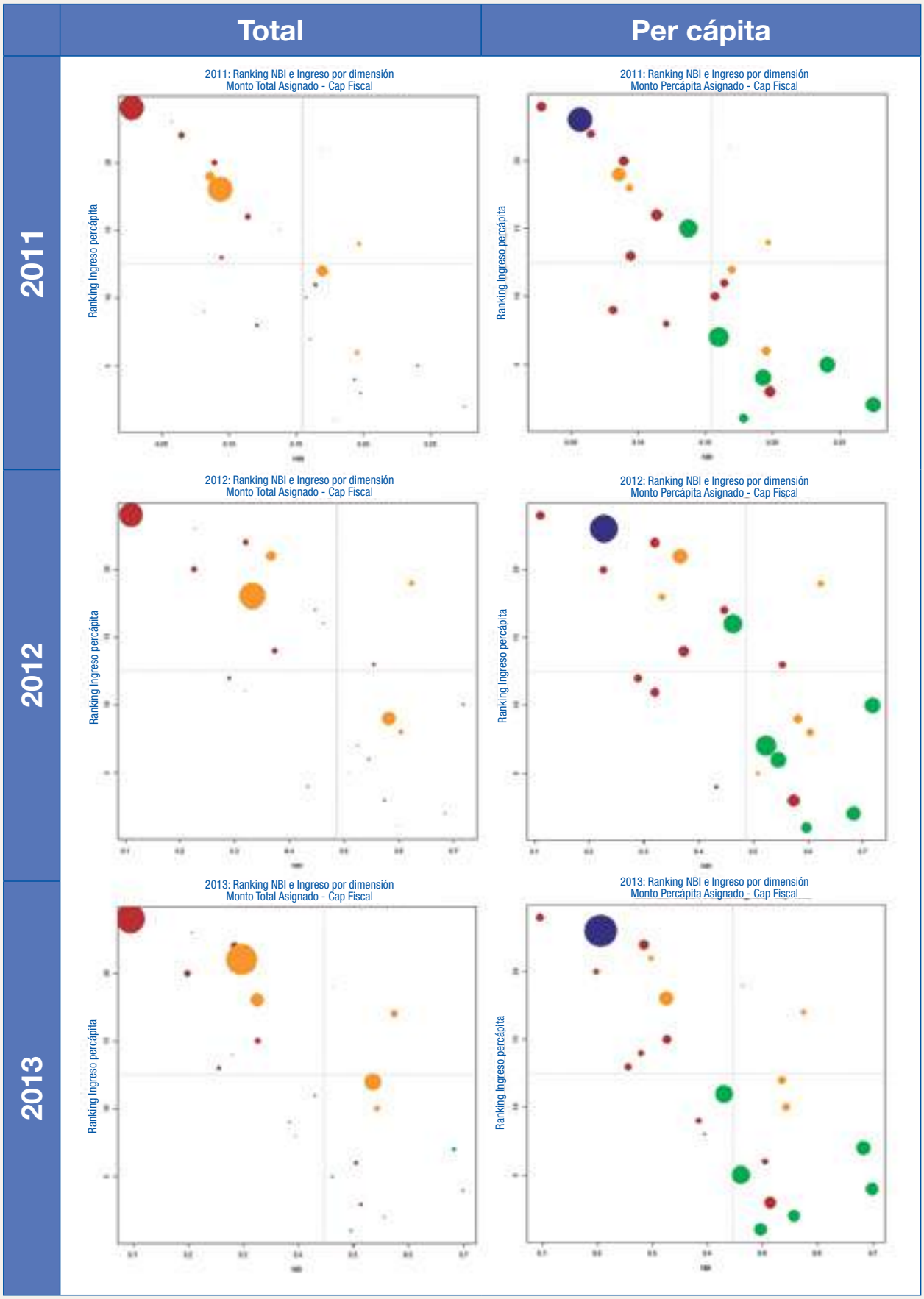
	2011	2012	2013
Monto Total	0,546	0,535	0,545
Monto per cápita	0,293	0,294	0,343

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD provinciales en el período 2011-2013

En los GAD provinciales, desde un análisis per cápita, la distribución por el criterio de esfuerzo fiscal asigna los recursos entre los diferentes GAD de forma proporcional, vinculada con el tamaño de la población (Gráfico 48).

Gráfico 48: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo fiscal total y per cápita de GAD provinciales con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013



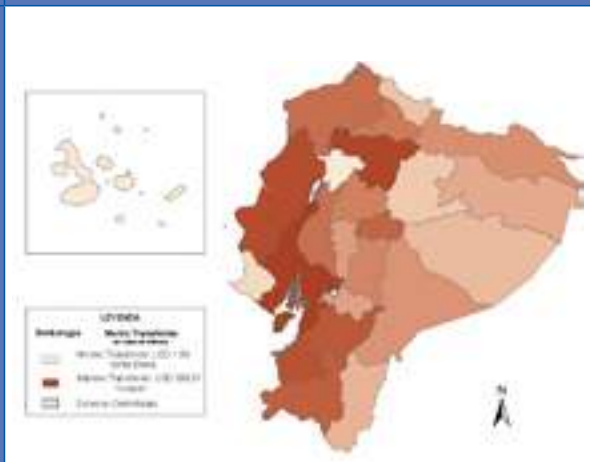
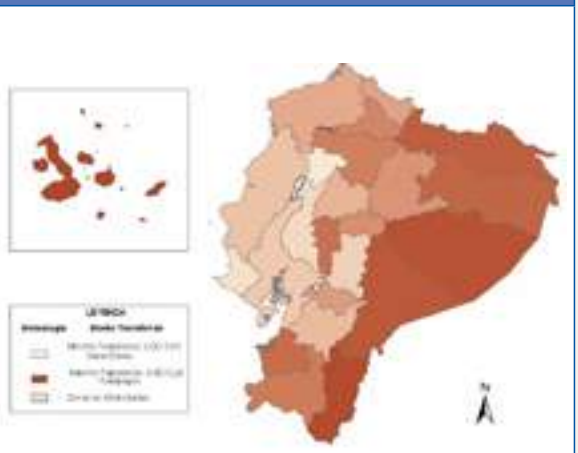
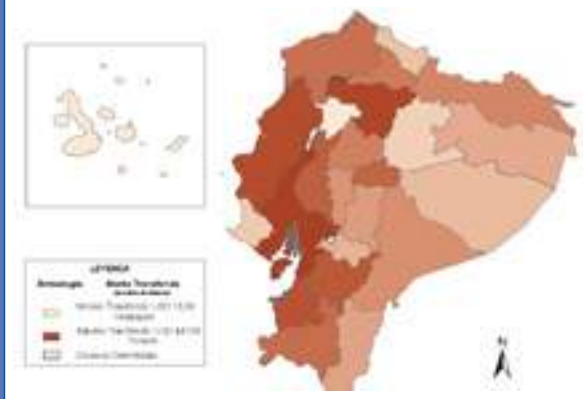
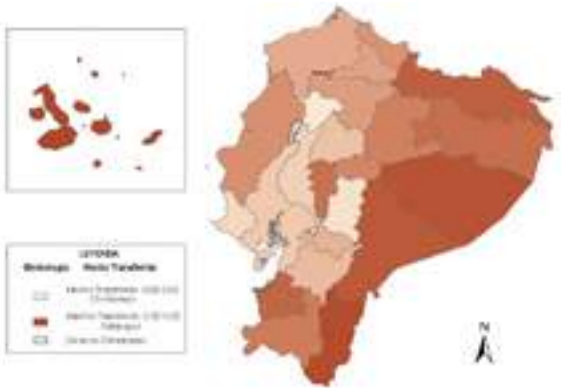
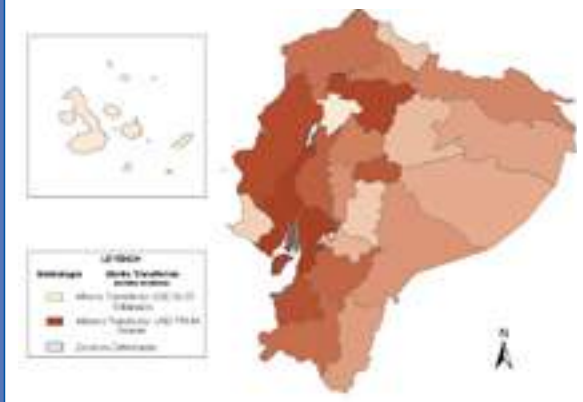
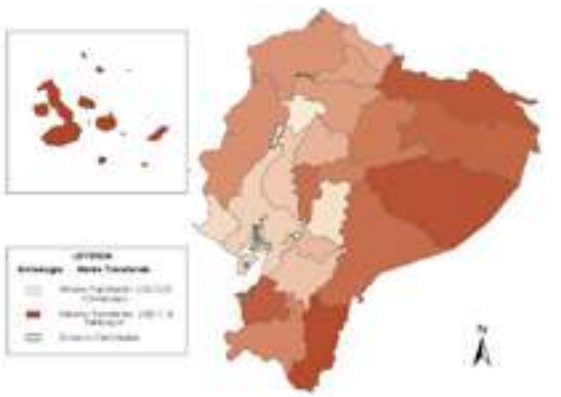
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. *Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo fiscal a GAD provinciales en el período 2011-2013*

El Mapa 22 representa las transferencias por el criterio de esfuerzo fiscal a los GAD provinciales en el período 2011-2013. El color marrón obscuro representa las mayores transferencias, mientras que el marrón claro representa las menores. De esta manera, las provincias que tienen mayor capacidad de generar ingresos propios son las provincias de Pichincha, Manabí y Guayas. Por el contrario, las provincias con menores transferencias en términos totales son Santo Domingo, Carchi, Santa Elena, Napo y Chimborazo.

En lo que respecta a las transferencias a nivel per cápita, las provincias de la región oriental e insular son sobre todo las que tuvieron mayores transferencias por este criterio. Las provincias de la Costa y Sierra, proporcionalmente, recibieron menor asignación bajo este criterio; sin embargo, cada año se incrementan las transferencias para cada provincia.

Mapa 22: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo fiscal a los GAD provinciales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

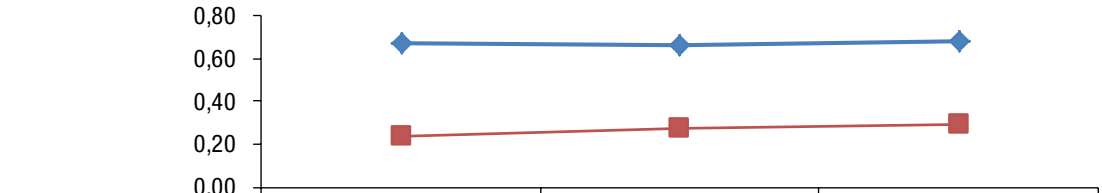
Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

ii. GAD municipales y metropolitanos

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en Gráfico 49, respecto al criterio de esfuerzo fiscal de las transferencias a los GAD municipales y metropolitanos, el coeficiente de Gini es más equitativo en las transferencias de recursos en términos per cápita, pues la asignación es similar entre los beneficiarios.

Gráfico 49: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo fiscal a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



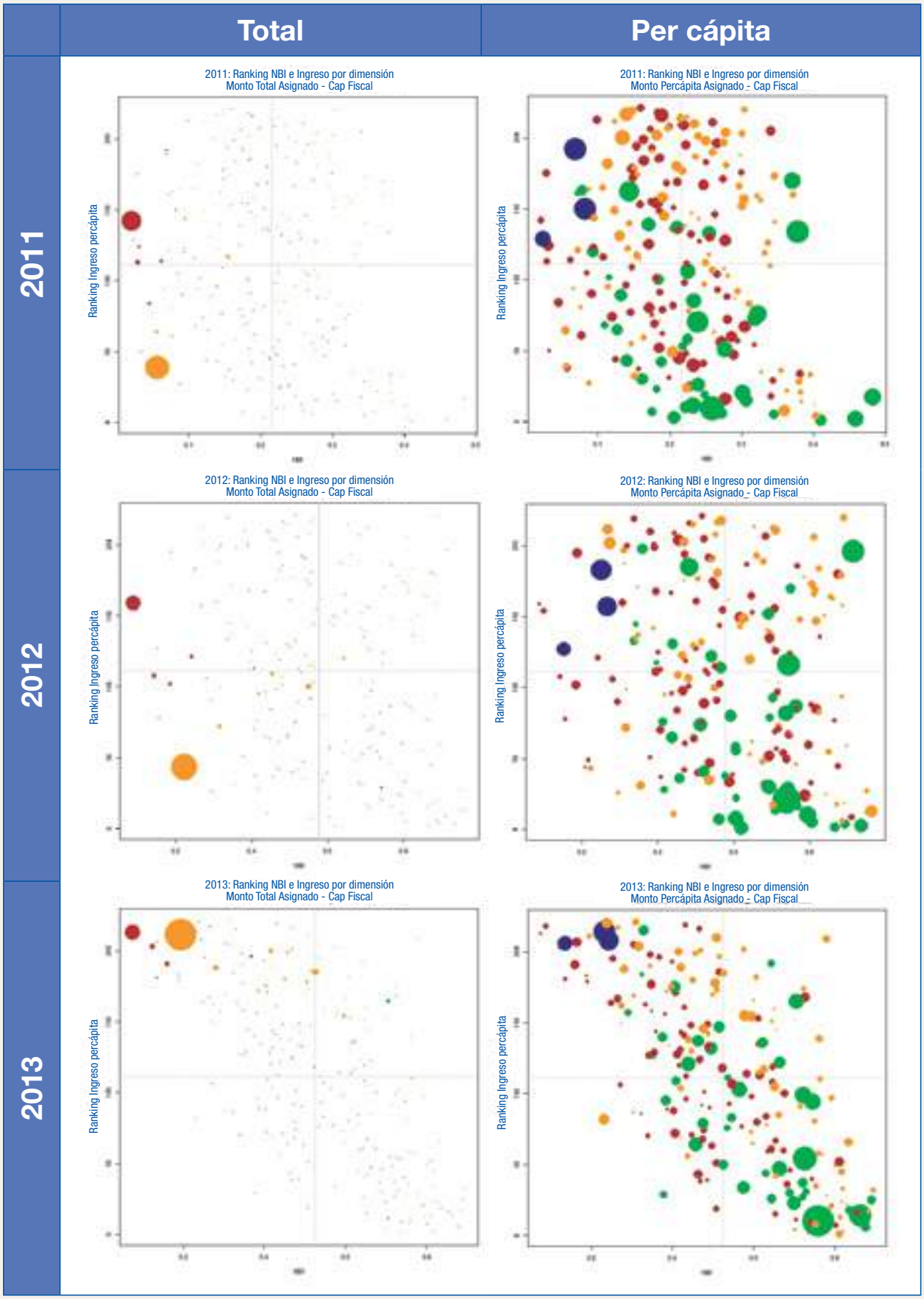
	2011	2012	2013
Monto Total	0,670	0,667	0,678
Monto per cápita	0,238	0,271	0,289

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

En los GAD municipales y metropolitanos, tal como se puede apreciar en el Gráfico 50, la distribución por el criterio de esfuerzo fiscal en un análisis per cápita distribuye las asignaciones principalmente para los GAD de la región insular y para la Amazonía; estos realizan un mayor esfuerzo fiscal, especialmente, aquellos con un nivel alto de NBI.

Gráfico 50: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo fiscal total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013



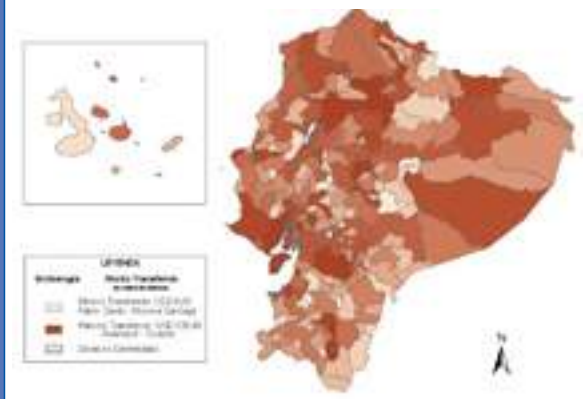
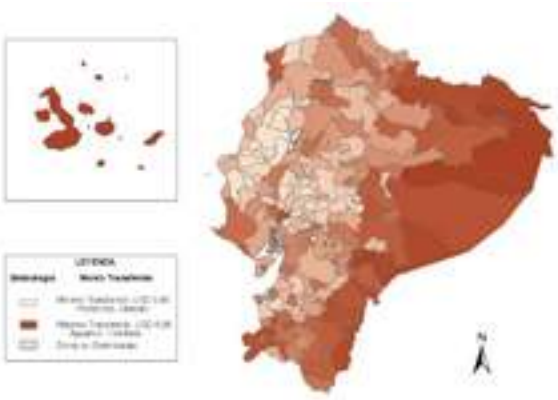
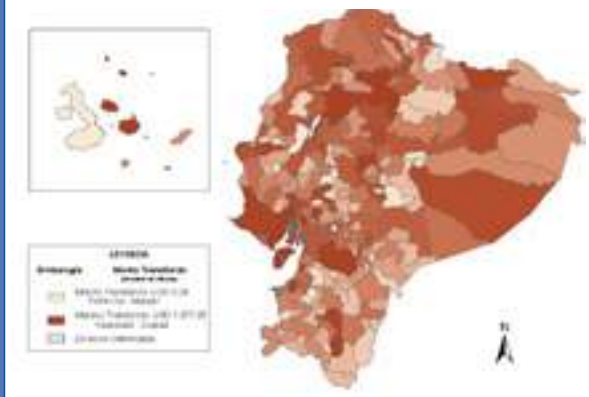
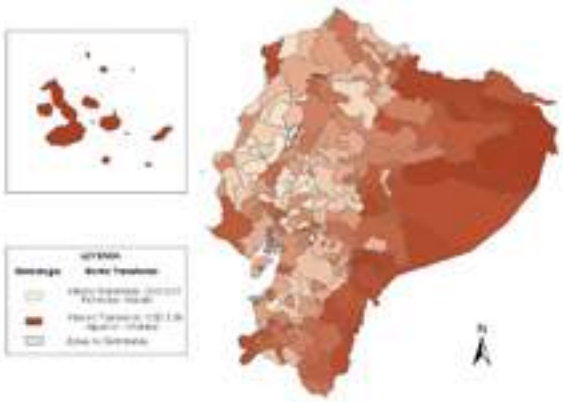
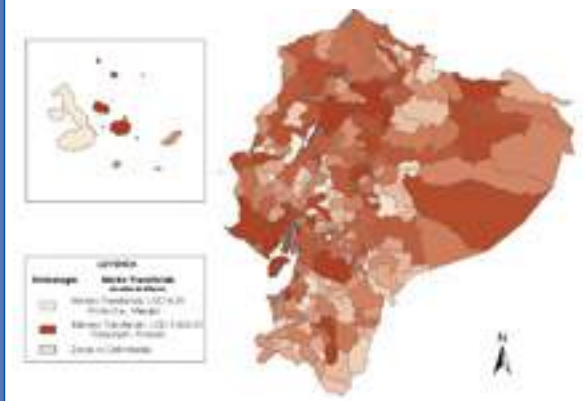
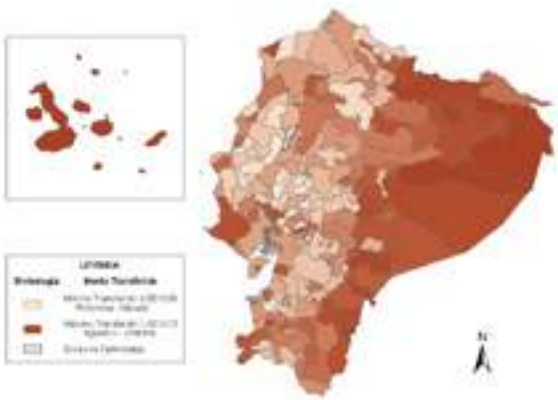
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo fiscal a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

El Mapa 23 muestra las transferencias realizadas a los GAD municipales y metropolitanos por el criterio de esfuerzo fiscal en el período 2011-2013. El color marrón obscuro representa las mayores transferencias realizadas, mientras que el marrón claro las menores.

De esta manera, las administraciones municipales que tienen mayor asignación de recursos en términos totales, por un mayor esfuerzo fiscal, son: Quito, Guayaquil, Cuenca, Quinindé, Santa Elena, Loja, Puyo, Orellana, etc. Mientras que las municipalidades con menores transferencias son: Sucumbíos, Quijos, Pablo Sexto, Pichincha, etc. En el caso de las mayores transferencias, en términos per cápita, están: Esmeraldas, Putumayo, Zapotillo, Lago Agrio, Cascales, Cuyabeno, Aguarico, etc. Mientras que los cantones con menores transferencias por el criterio de esfuerzo fiscal son: Chone, El Empalme, Mocache, etc.

Mapa 23: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo fiscal a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

d.6. Transferencias de recursos por el criterio de esfuerzo administrativo

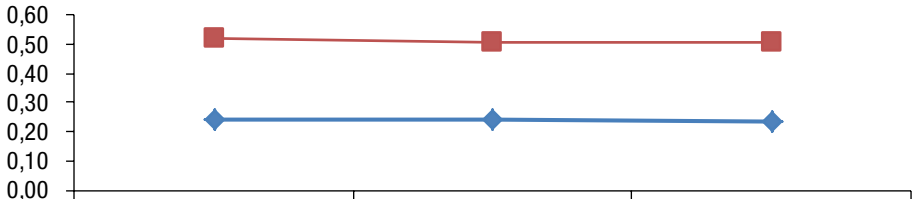
Esta sección analiza las transferencias de recursos por el criterio de esfuerzo administrativo, la cual esta en función de la capacidad de cobertura que tiene cada GAD para gestionar su gasto corriente.

i. GAD provinciales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 51 respecto al criterio de esfuerzo administrativo de las transferencias a los GAD provinciales, tanto en un enfoque total como per cápita, el coeficiente de Gini es más equitativo en las transferencias de recursos en términos totales, pues su asignación es similar para cada GAD provincial.

Gráfico 51: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo administrativo a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



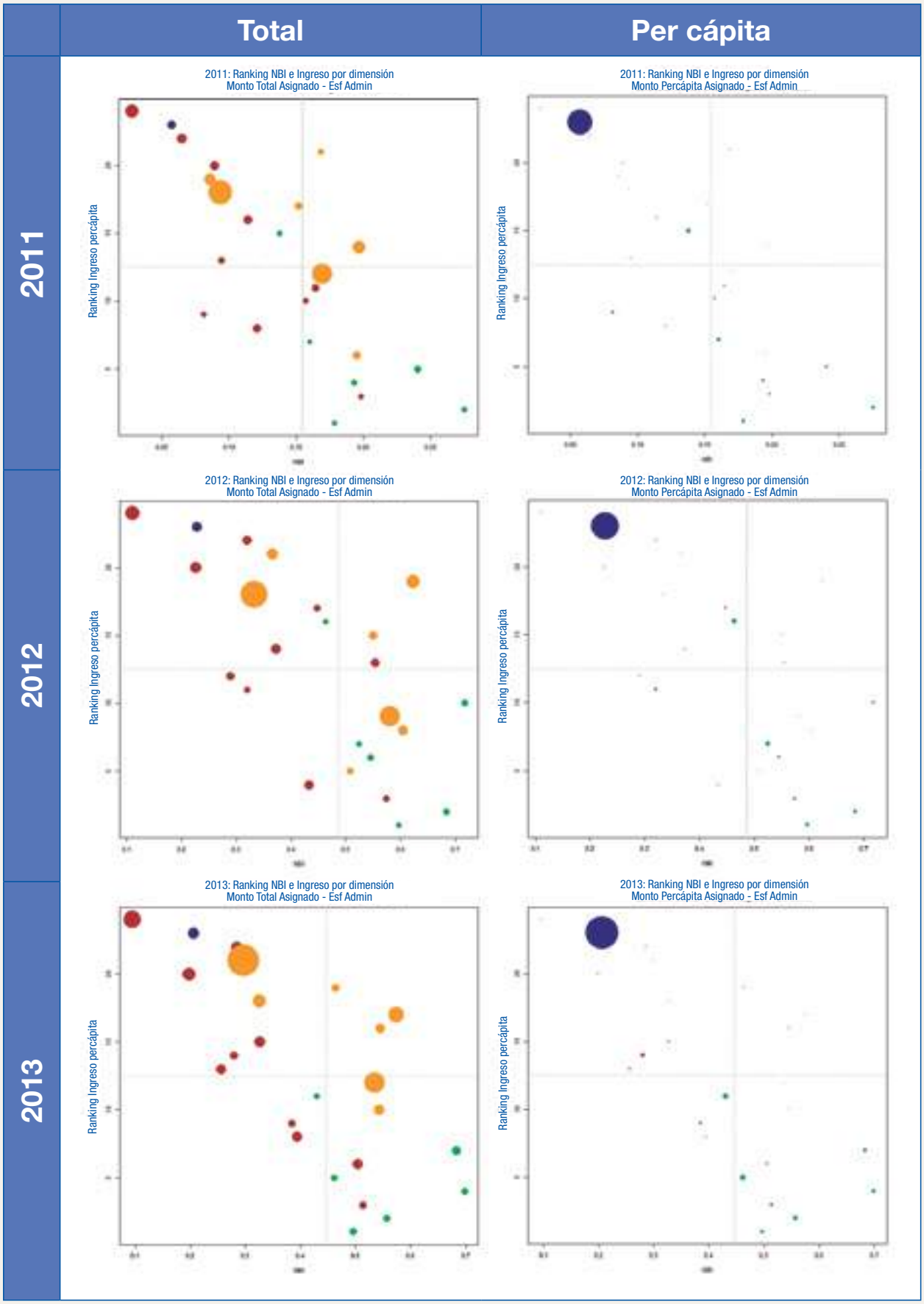
	2011	2012	2013
Monto Total	0,245	0,240	0,238
Monto per cápita	0,519	0,509	0,507

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD provinciales en el período 2011 - 20132011-2013

En los GAD provinciales, tal como se puede apreciar en el Gráfico 52, de acuerdo al criterio de esfuerzo administrativo se distribuye de forma similar la asignación total entre los diferentes GAD provinciales de todo el territorio, pero en un análisis per cápita se aprecia que las asignaciones se concentran principalmente en la región insular; con lo que se determina que a pesar de ser equitativa la distribución entre cada GAD, no necesariamente es igual a nivel per cápita.

Gráfico 52: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo administrativo total y per cápita con respecto al NBI y al ingreso de los GAD provinciales en el período 2011-2013



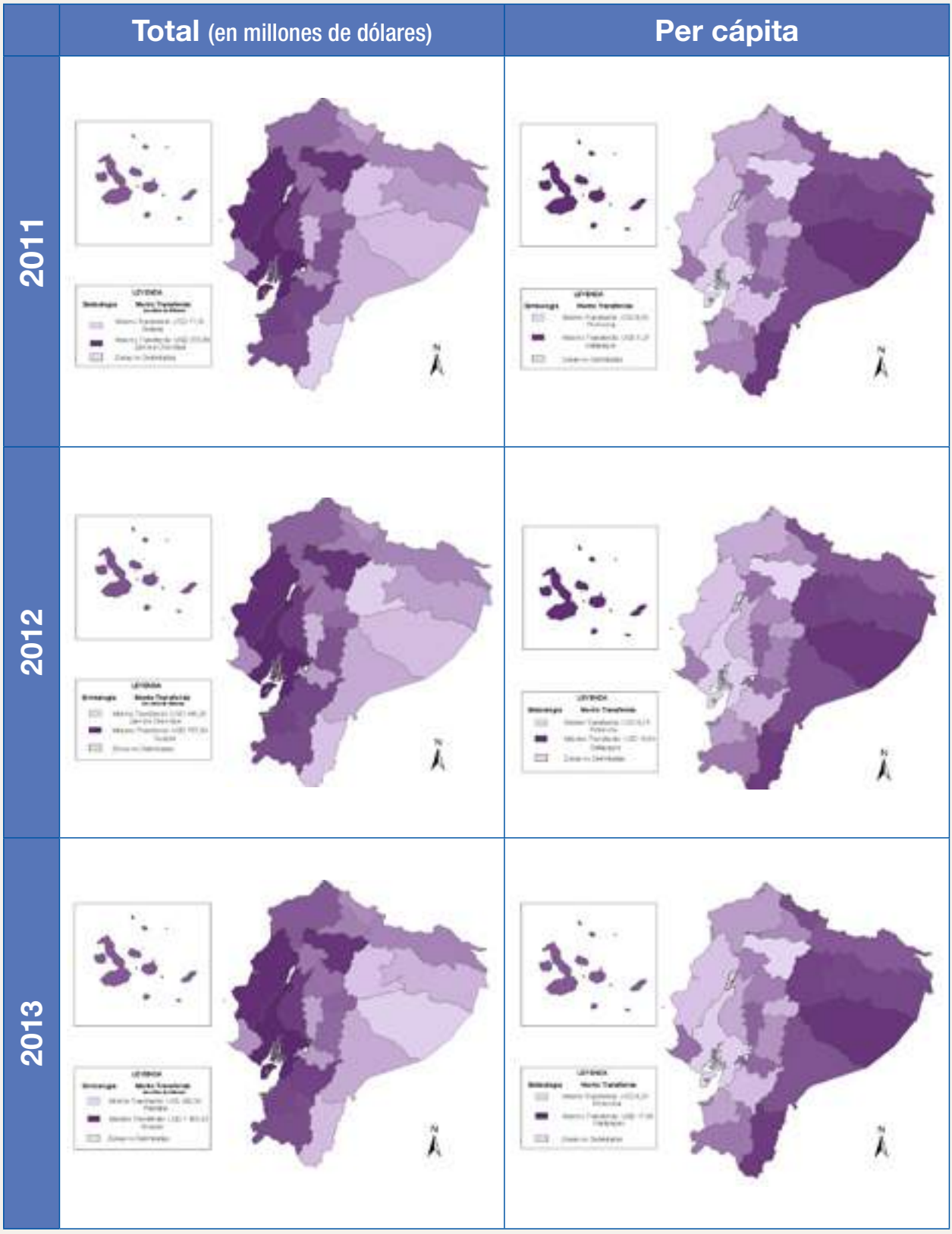
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo administrativo a GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 24 indica las transferencias realizadas por el criterio de esfuerzo administrativo a los GAD provinciales en el período 2011-2013. El color morado obscuro representa las mayores transferencias, mientras que el color morado claro representa las menores.

Así tenemos que las provincias que recibieron mayores recursos en términos totales son: Pichincha, Manabí y Guayas; mientras que las provincias con menores transferencias son: Napo, Bolívar y Zamora Chinchipe. A nivel per cápita, las provincias con mayores transferencias son: Zamora Chinchipe, Pastaza, Napo, Orellana, Carchi, Sucumbíos. Mientras tanto, las provincias con menor asignación son: Pichincha, Guayas, Azuay.

Mapa 24: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo administrativo a los GAD provinciales en el período 2011-2013



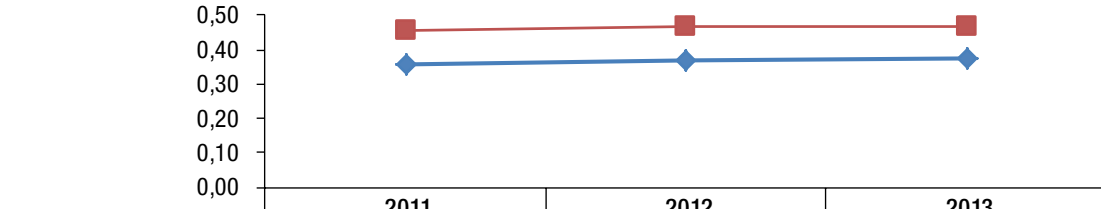
Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

ii. GAD municipales y metropolitanos

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Respecto al criterio de esfuerzo administrativo de las transferencias a los GAD municipales y metropolitanos, tanto en un enfoque total como per cápita, el coeficiente de Gini no varía notablemente en el tiempo, ni en términos totales ni per cápita. Sin embargo, las transferencias de recursos a nivel total muestran un comportamiento más equitativo, pues su asignación es más representativa para administraciones que necesitan mayores recursos para cubrir con los gastos corrientes presupuestados en su gestión. Además, un comportamiento similar entre los GAD, en esfuerzo administrativo, haría que el coeficiente de Gini disminuya independientemente del alto o bajo esfuerzo que se realice.

Gráfico 53: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo administrativo a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



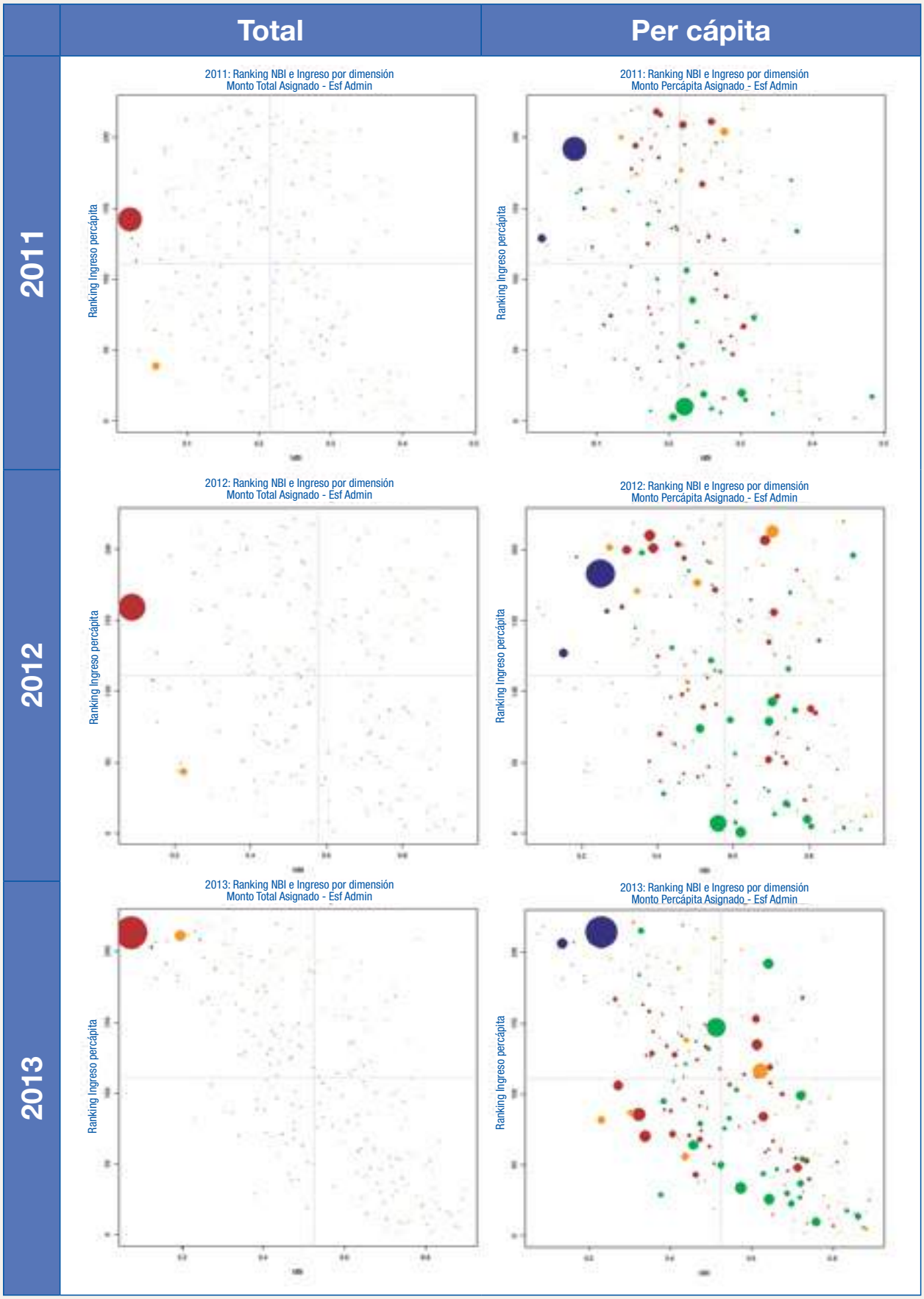
	2011	2012	2013
Monto Total	0,355	0,366	0,373
Monto per cápita	0,456	0,465	0,467

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

En los GAD municipales y metropolitanos (Gráfico 54), la distribución por el criterio de esfuerzo administrativo concentra su asignación total en los GAD de la costa. Un análisis per cápita muestra que las asignaciones se distribuyen de manera proporcional a cada GAD, con una preferencia a la región insular y la Amazonía, que presentan situaciones de altos niveles de NBI, combinados con reducidos ingresos.

Gráfico 54: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo administrativo total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

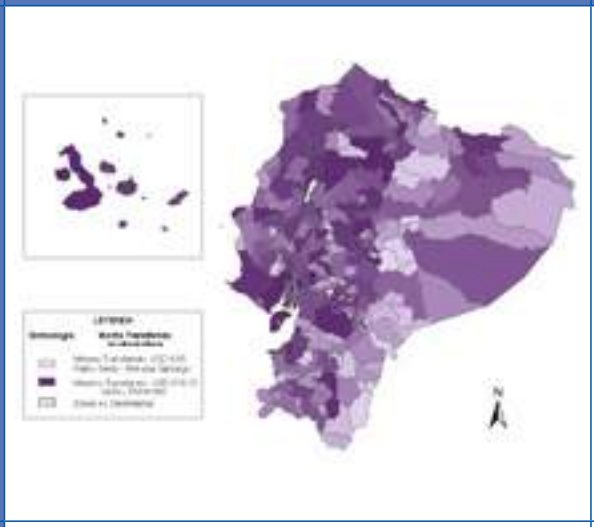
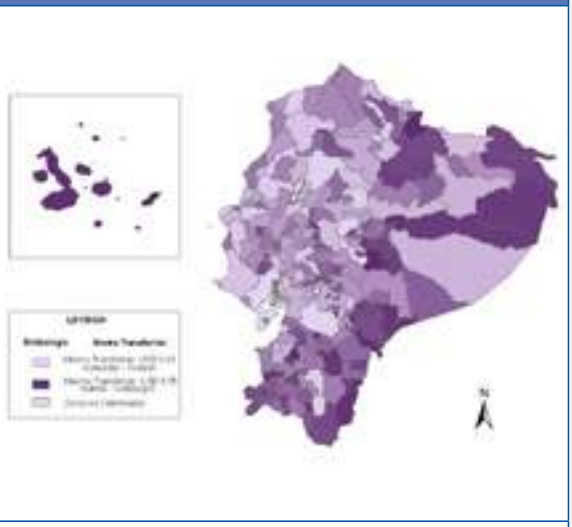
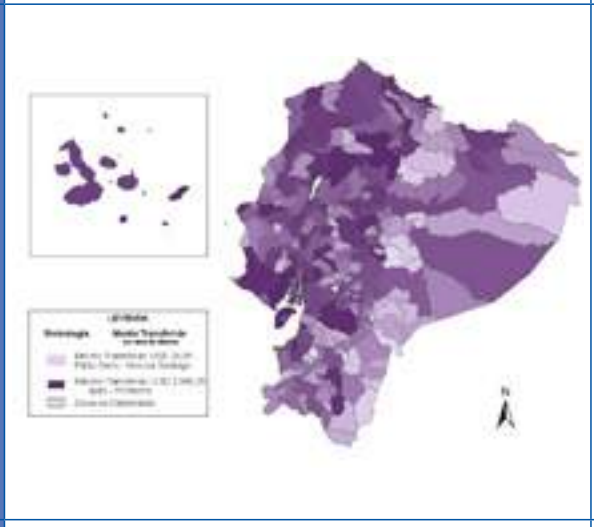
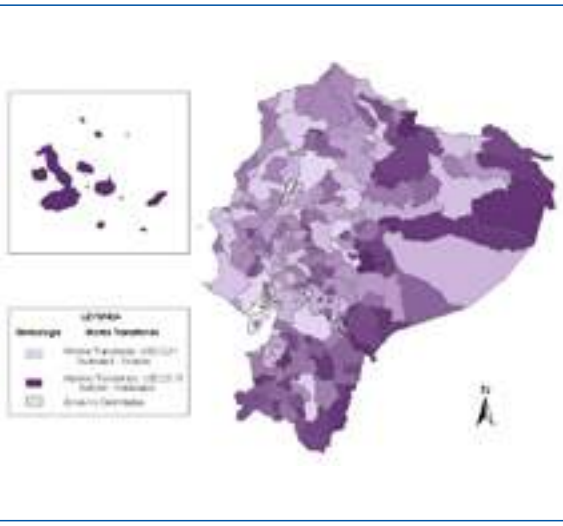
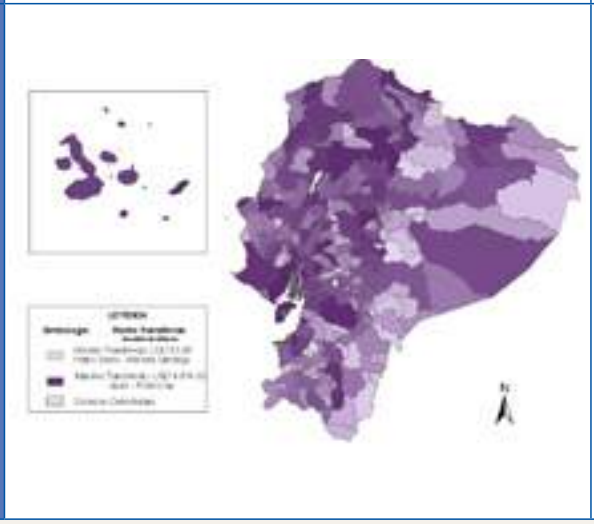
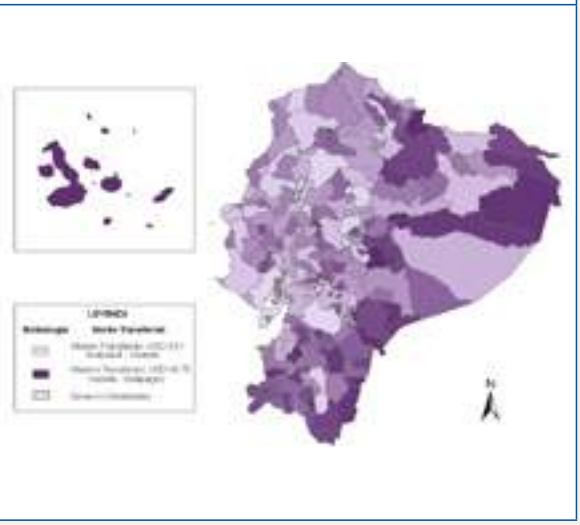
3. *Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo administrativo a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013*

El Mapa 25 representa transferencias realizadas por el criterio de esfuerzo administrativo a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013. El color morado obscuro representa las mayores transferencias, mientras que el morado claro las menores.

De esta manera, las municipalidades que percibieron mayores transferencias en términos totales son: Cuenca, Santa Elena, Santo Domingo, Quito; mientras que las que tuvieron menores ingresos son: El Chaco, Quijos, Pablo Sexto, etc.

En cuanto a las transferencias per cápita, los cantones con mayores transferencias son: Putumayo, Cuyabeno, Aguarico, Arajuno, Sucumbíos, El Chaco, etc.

Mapa 25: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo administrativo a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

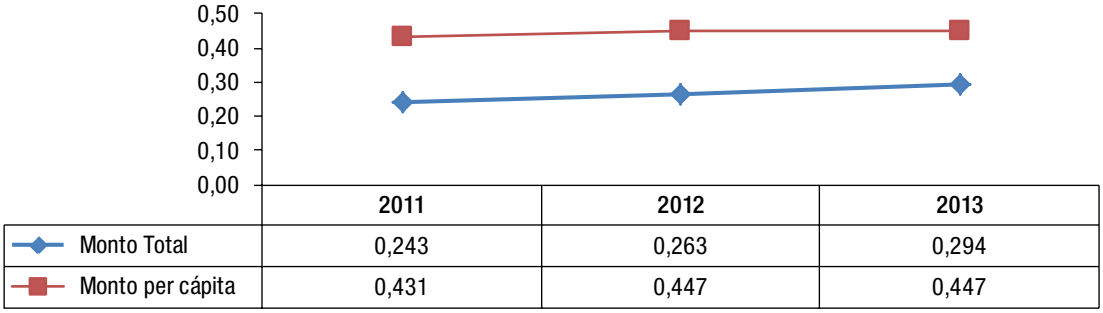
Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

iii.GAD parroquiales rurales

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Como se puede apreciar en el Gráfico 55 respecto al criterio de esfuerzo administrativo de las transferencias a los GAD parroquiales rurales, tanto en un enfoque total como per cápita, el coeficiente de Gini es más equitativo en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para administraciones que necesitan mayores recursos para cubrir sus gastos corrientes. Además, un comportamiento similar con respeto al esfuerzo administrativo (alto o bajo) entre los GAD parroquiales rurales provocaría una caída del coeficiente de Gini.

Gráfico 55: Gini de la transferencia del criterio esfuerzo administrativo a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



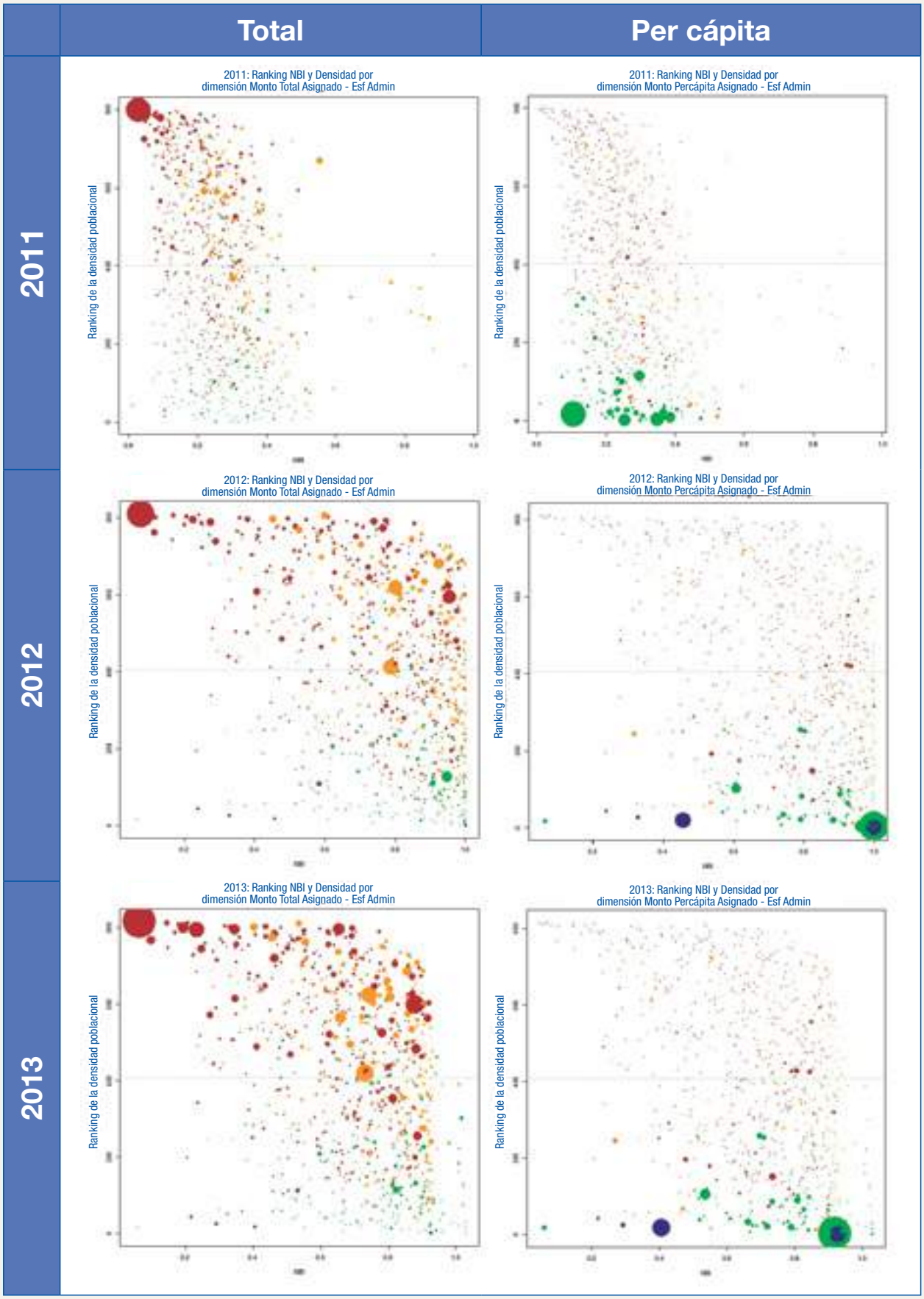
	2011	2012	2013
Monto Total	0,243	0,263	0,294
Monto per cápita	0,431	0,447	0,447

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

En los GAD parroquiales rurales, la distribución por el criterio de esfuerzo administrativo se encuentra concentrada en los GAD de la región costera, que presentan condiciones de altos niveles de NBI y bajos ingresos, en cuanto a su asignación total. En un análisis per cápita se puede apreciar que la distribución se concentra principalmente en los GAD con altos valores de NBI, que están en su mayoría en la Amazonía y en la región insular.

Gráfico 56: Focalización de las transferencias por el criterio de esfuerzo administrativo total y per cápita con respecto al NBI y a la densidad poblacional de los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

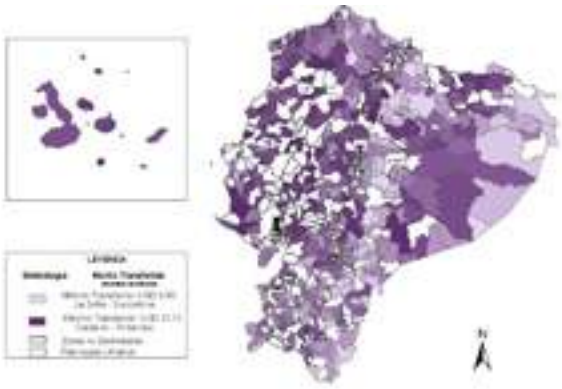
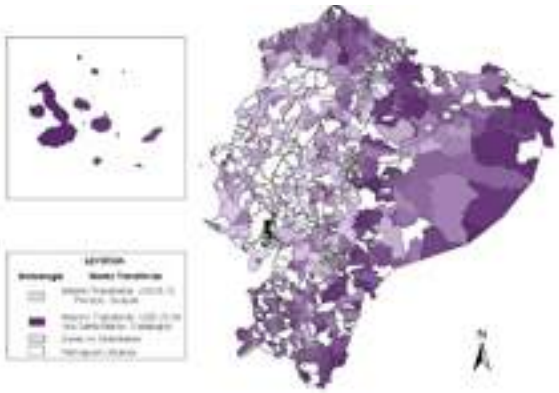
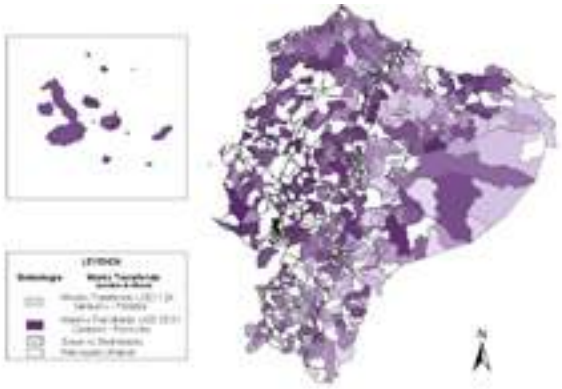
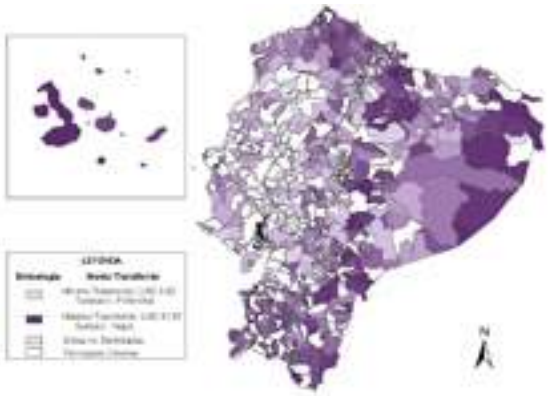
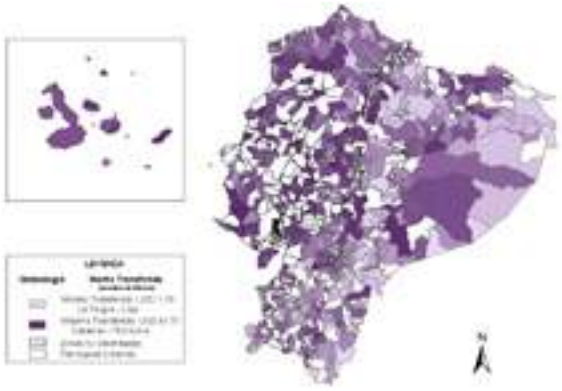
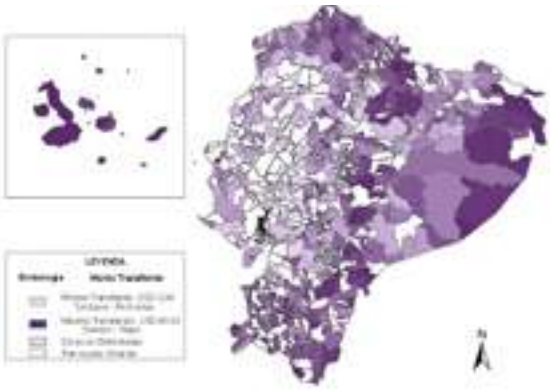
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de esfuerzo administrativo a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

El Mapa 26 describe las transferencias realizas por el criterio de esfuerzo administrativo hacia los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013. El color morado obscuro representa las mayores transferencias de recursos, mientras que el color morado claro representa las menores.

De esta manera las parroquias rurales con mayores transferencias en términos totales son: Malimpia, , Cube (Esmeraldas), Cangahua, Olmedo, Píntag (Pichincha), Chonta Punta (Napo), General Farfán, Pacayacu (Sucumbíos), etc. Por otro lado, las parroquias con menores transferencias son: Oyacahi, Gonzalo Días de Pineda (Napo), San Carlos de Limón, San Miguel de Conchay (Morona Santiago), etc.

En lo que respecta a las transferencias a nivel per cápita, vemos que las parroquias que tuvieron mayores transferencias son: Cuyabeno (Sucumbíos), El Edén, Cononaco (Orellana), Sevilla y Don Bosco (Morona Santiago), etc.

Mapa 26: Transferencias de las asignaciones del criterio de esfuerzo administrativo a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

d.7. Transferencias de recursos por el criterio de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD

La presente sección analiza las transferencias de recursos por el criterio de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD. La distribución de recursos por este criterio es proporcional al Índice de Cumplimiento de Metas, que pretende motivar a los GAD para que cumplan de forma eficiente con sus programas y/o proyectos propuestos.

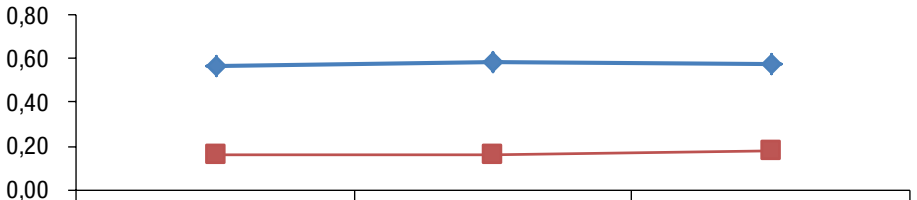
A continuación, se describe un análisis sobre la equidad y la focalización de las transferencias según el criterio mencionado, por cada nivel de gobierno, en términos totales y en términos per cápita, para el período 2011-2013.

i. GAD provinciales

1. *Análisis de equidad en la transferencia de recursos*

Como se puede apreciar en el Gráfico 57, respecto al criterio de cumplimiento de metas de las transferencia a los GAD provinciales, tanto en un enfoque total como per cápita, el coeficiente de Gini es más equitativo en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para las administraciones que cumplen con la ejecución de los programas y proyectos programados en el año fiscal (que constan dentro de sus respectivos PDyOT). El coeficiente de Gini per cápita se aproxima a cero porque con respecto al criterio de cumplimiento de metas no existen diferencias considerables entre los GAD provinciales.

Gráfico 57: Gini de la transferencia del criterio de cumplimiento de metas a los GAD provinciales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



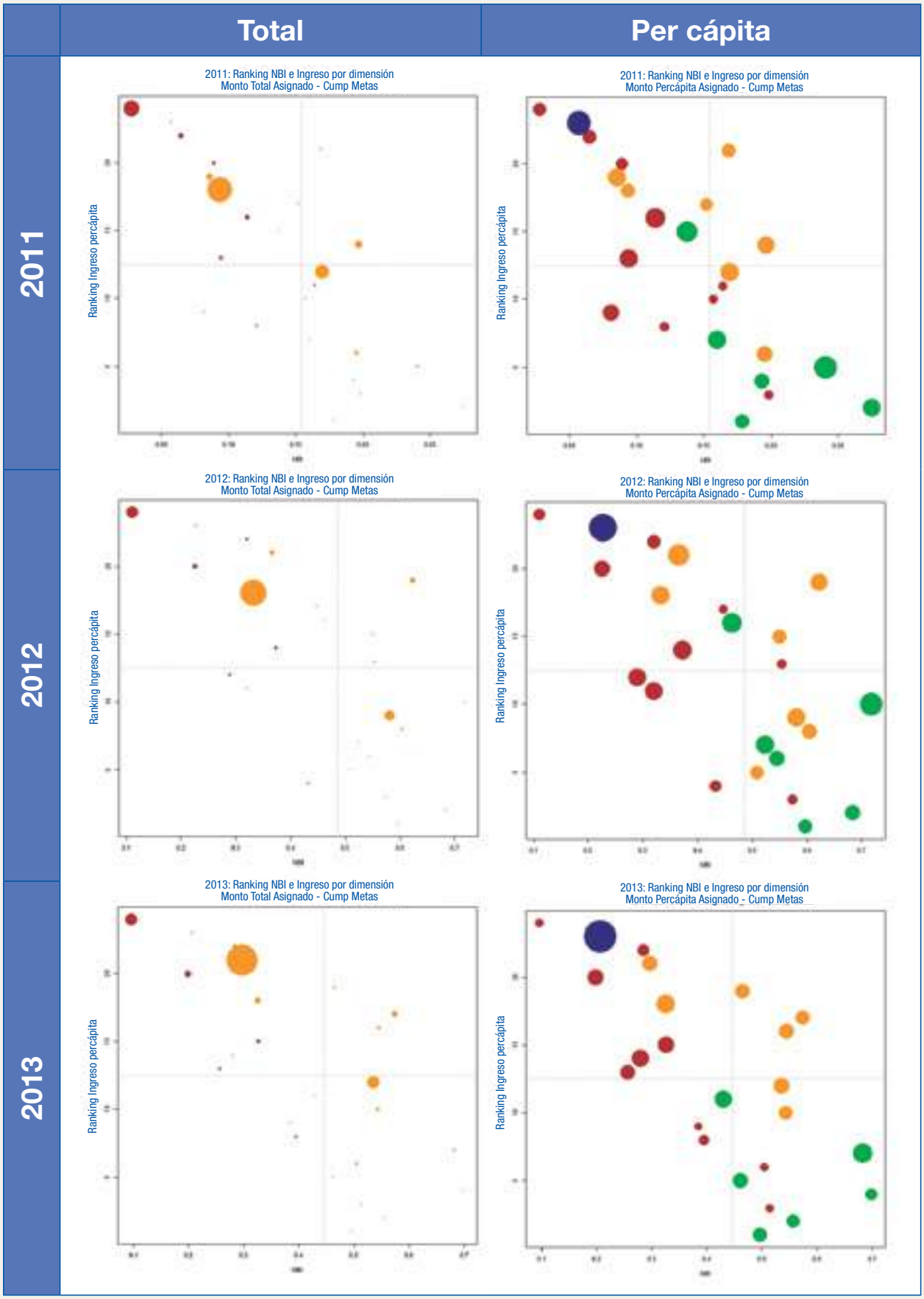
	2011	2012	2013
Monto Total	0,565	0,587	0,573
Monto per cápita	0,157	0,156	0,176

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. *Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD provinciales en el período 2011-2013*

En los GAD provinciales, la distribución por el criterio de cumplimiento de metas, en un análisis per cápita, se da en forma proporcional entre los diferentes GAD, en función de su población.

Gráfico 58: Focalización de las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas total y per cápita con respecto al NBI y al ingreso de los GAD provinciales, en el período 2011-2013



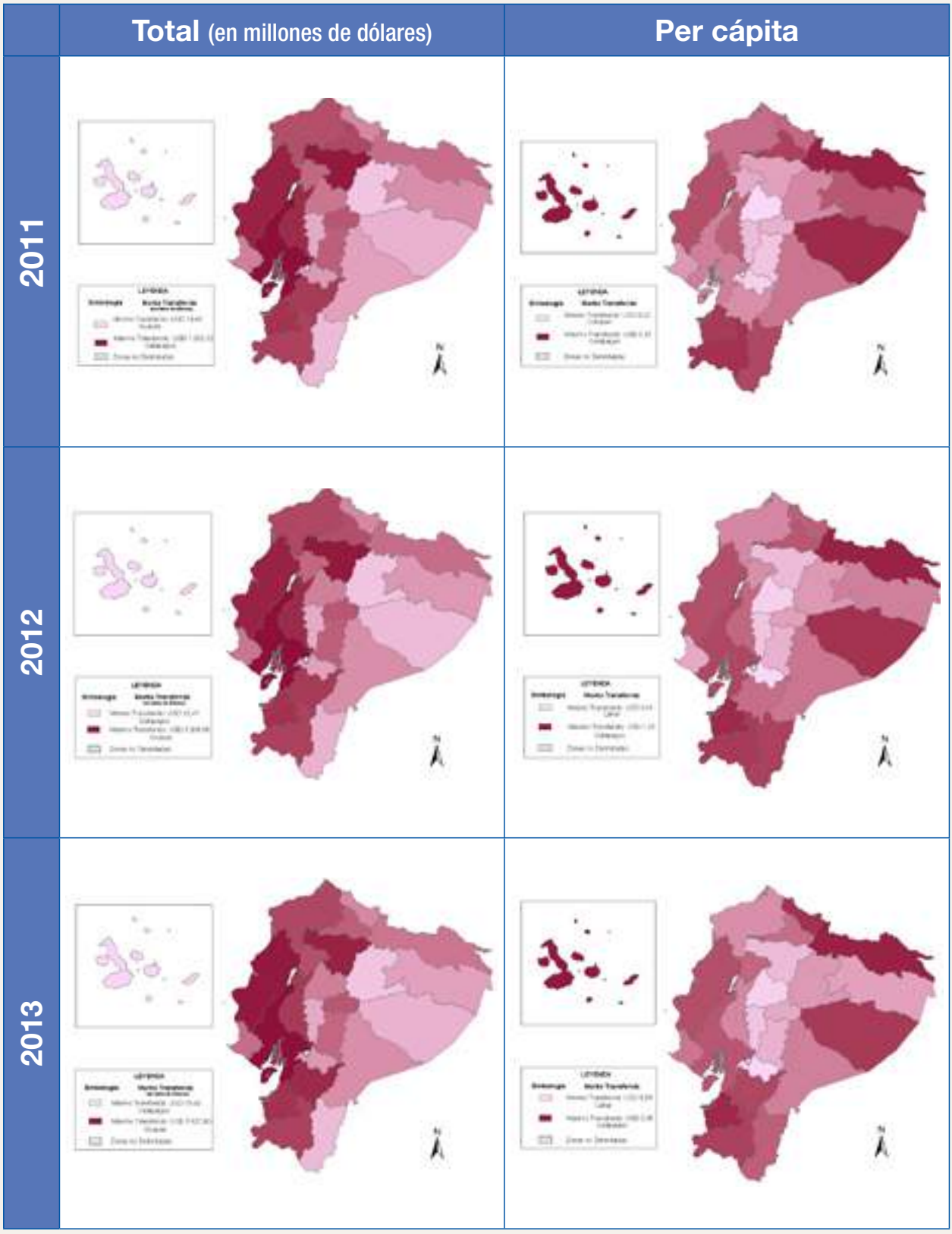
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

3. Análisis geográfico de las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas a los GAD provinciales en el período 2011-2013

El Mapa 27 muestra las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas de los GAD provinciales en el período 2011-2013. El color rosa obscuro representa las mayores transferencias, mientras que el color rosa claro las menores. Según el criterio de cumplimiento de metas, en el transcurso del 2011 al 2013 la proporción de asignación de recursos del monto B se incrementa.

Las provincias cuyas transferencias son superiores en este criterio son: Pichincha, Manabí, Guayas. Mientras que las provincias con menores transferencias son: Napo, Pastaza, Bolívar, Zamora Chinchipe, Galápagos. A nivel per cápita, se destacan las provincias de: Sucumbíos, Pastaza, El Oro, Loja, Manabí.

Mapa 27: Transferencias de las asignaciones del criterio de cumplimiento de metas a los GAD provinciales en el período 2011-2013



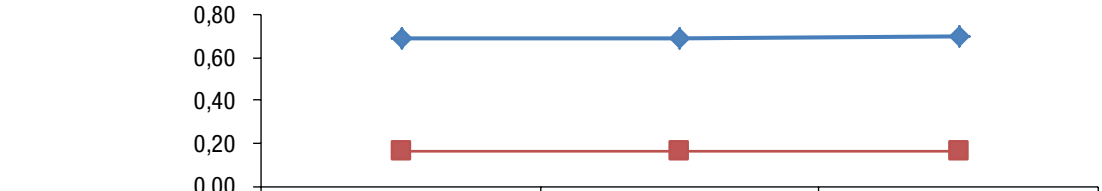
Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

ii. GAD municipales y metropolitanos

1. Análisis de equidad en la transferencia de recursos

Respecto al criterio de cumplimiento de metas, las transferencias a los GAD municipales y metropolitanos muestran un coeficiente de Gini más equitativo en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para administraciones que cumplen de forma eficiente con la ejecución de los programas y proyectos programados que constan dentro de sus respectivos PDyOT (Gráfico 59).

Gráfico 59: Gini de la transferencia del criterio de cumplimiento de metas a los GAD metropolitanos y municipales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



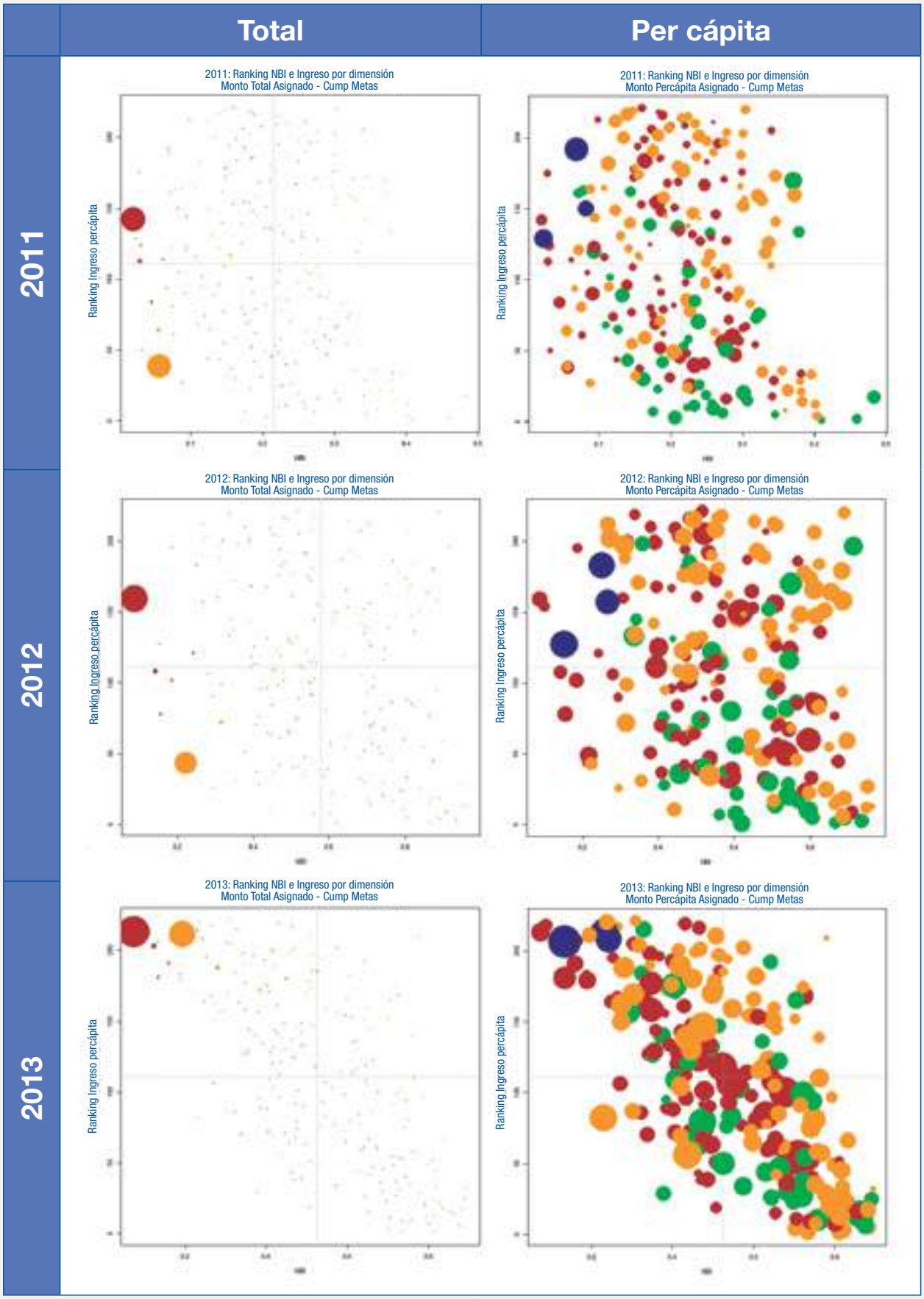
	2011	2012	2013
Monto Total	0,695	0,695	0,697
Monto per cápita	0,166	0,160	0,167

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

En los GAD municipales y metropolitanos, tal como se puede apreciar en el Gráfico 60, la distribución por el criterio de cumplimiento de metas concentra su asignación total en los GAD más grandes. En un análisis per cápita se aprecia que las asignaciones se distribuyen de manera proporcional a cada GAD.

Gráfico 60: Focalización de las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas total y per cápita de GAD municipales y metropolitanos respecto al NBI y al ingreso, en el período 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

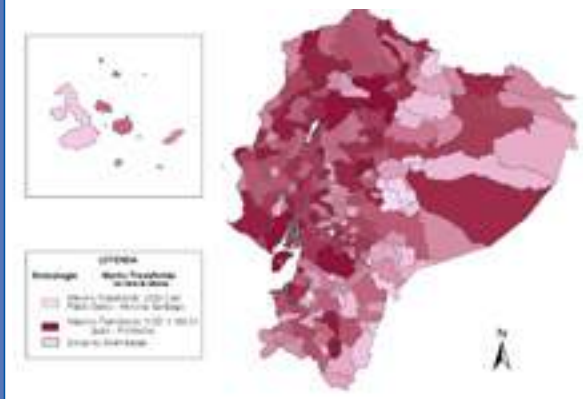
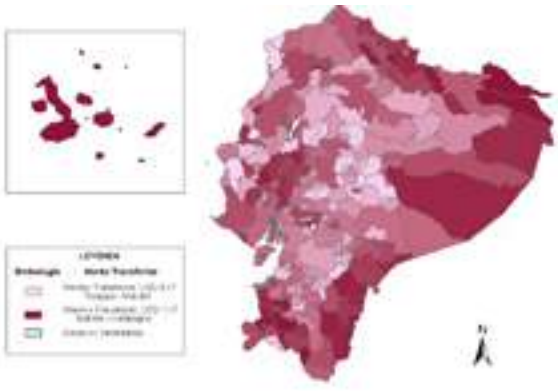
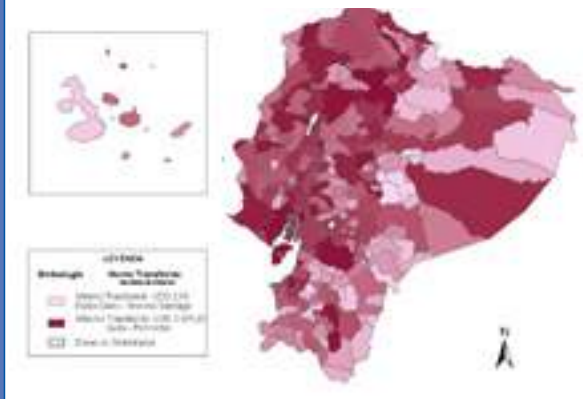
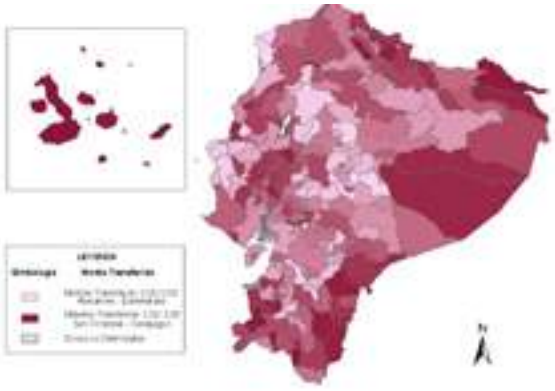
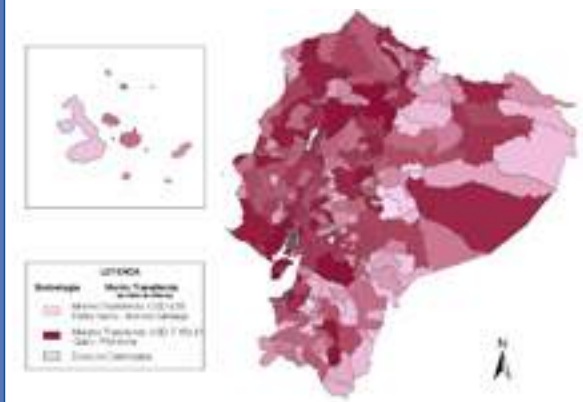
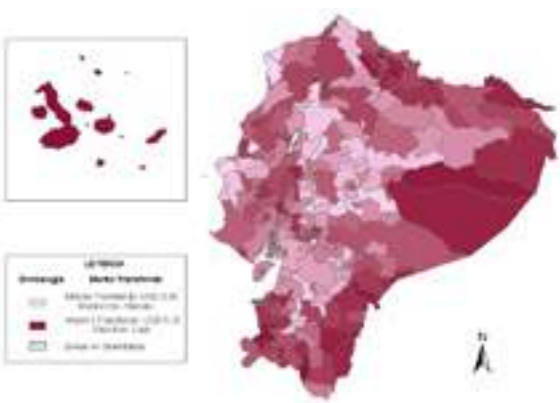
3. *Análisis geográfico de las transferencias por el criterio cumplimiento de metas a GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013*

El Mapa 28 representa las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas hacia los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013. El color rosa obscuro representa las mayores transferencias, mientras que el color rosa claro las menores.

De esta manera, en términos de monto total, se ubican entre los cantones con mayores transferencias los siguientes: Quito, Guayaquil, Quinindé, Santo Domingo, Latacunga, Cuenca, Loja, Lago Agrio, etc. Mientras que las menores transferencias se asignan a: Pablo Sexto, Palora Oña, San Juan Bosco, etc.

A nivel per cápita, las mayores transferencias se dirigen a las municipalidades de: Putumayo, Cuyabeno, Arajuno, Nangaritza, Gualaquiza, Zamora, etc.

Mapa 28: Transferencias de las asignaciones del criterio de cumplimiento de metas a los GAD municipales y metropolitanos en el período 2011-2013

	Total (en millones de dólares)	**Per cápita**
2011		
2012		
2013		

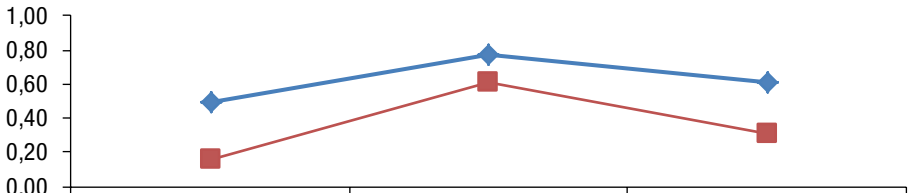
Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

iii.GAD parroquiales rurales

1. *Análisis de equidad en la transferencia de recursos*

Como se puede apreciar en el Gráfico 61, respecto al criterio de cumplimiento de metas de las transferencias a los GAD parroquiales rurales el coeficiente de Gini es más equitativo en términos per cápita, pues su asignación es más representativa para administraciones que cumplen, de forma eficiente, con la ejecución de los programas y proyectos programados que constan dentro de sus respectivos PDyOT. La proximidad a cero del coeficiente de Gini per cápita se debe a que los GAD parroquiales rurales mantienen niveles similares con respecto al criterio de cumplimiento de metas.

Gráfico 61: Gini de la transferencia del criterio de cumplimiento de metas a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013 (monto total y per cápita)



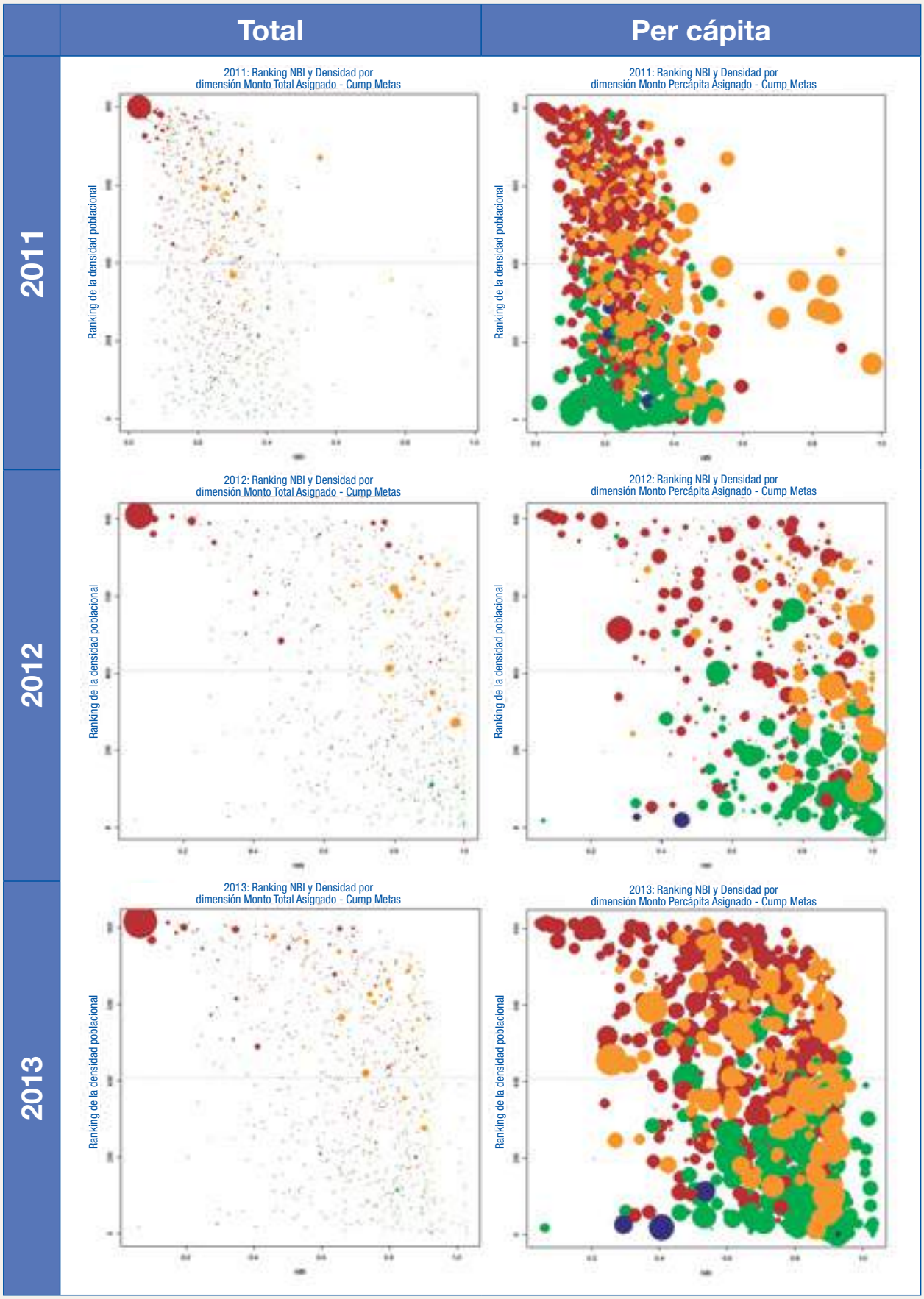
	2011	2012	2013
Monto Total	0,488	0,772	0,610
Monto per cápita	0,158	0,610	0,307

Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

2. *Focalización de las transferencias totales y per cápita a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013*

Como se puede apreciar en el Gráfico 62, en los GAD parroquiales rurales la distribución por el criterio de cumplimiento de metas concentra su asignación total en los GAD de la región costera. En un análisis per cápita se puede apreciar que la distribución es realmente proporcional a cada GAD con preferencia en aquellos con altas NBI y densidad poblacional baja.

Gráfico 62: Focalización de las transferencias por el criterio de cumplimiento de metas total y per cápita de los GAD municipales y metropolitanos con respecto al NBI y a la densidad poblacional, en el período 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades – Subsecretaría de Descentralización.

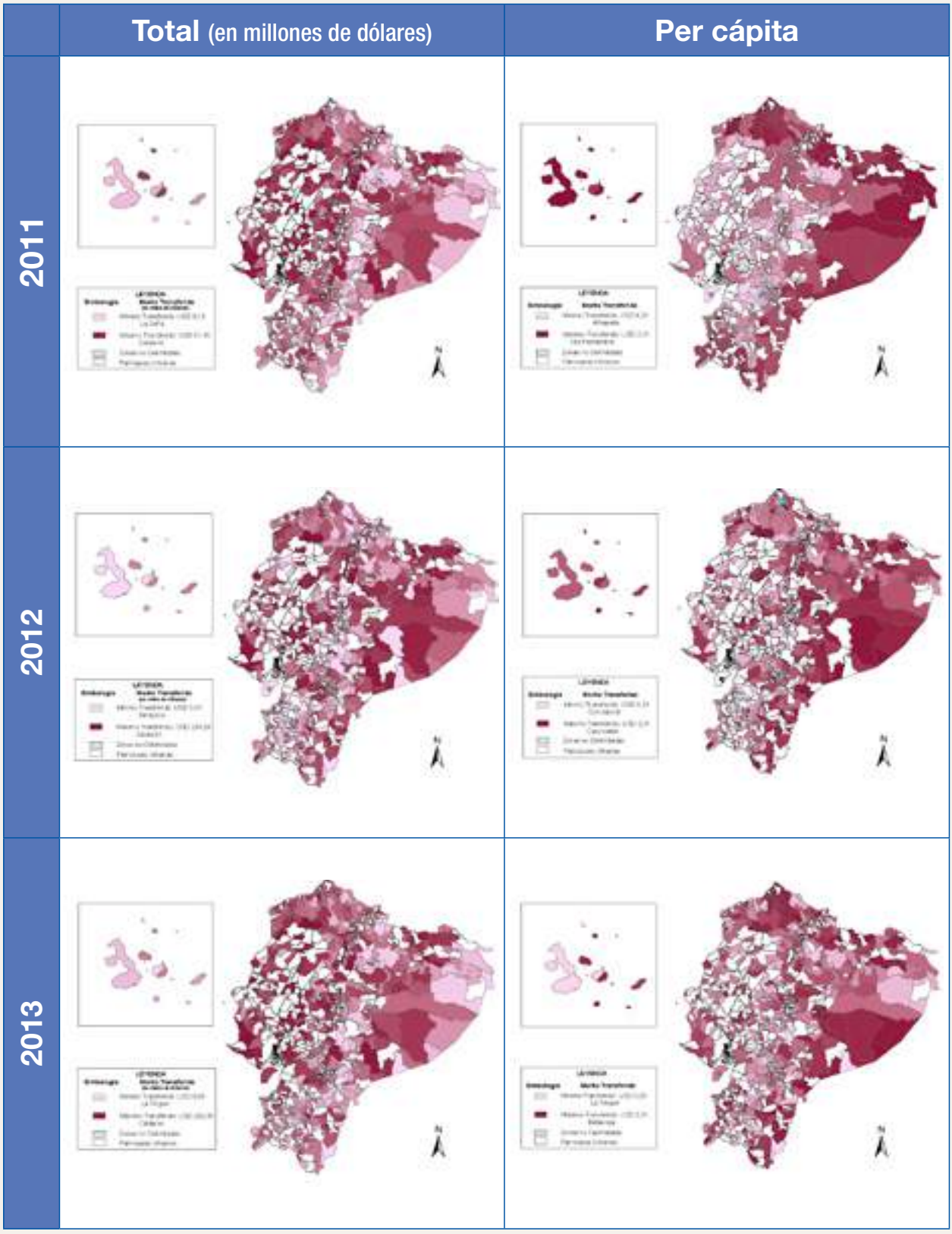
3. Análisis geográfico de las transferencias del criterio de cumplimiento de metas a GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013

En el Mapa 29 se muestran las transferencias realizadas por el criterio de cumplimiento de metas a nivel parroquial en el período 2011-2013. El color rosa obscuro representa las mayores transferencias, mientras que el rosa claro las menores.

Así vemos que las parroquias que percibieron mayores recursos por el criterio de cumplimiento de metas en términos totales son: El Esfuerzo, Luz de América, Santa María de Toachi (Santo Domingo), Malimpa (Esmeraldas), Colonche, Chanduy (Santa Elena), Canoa (Manabí), etc. Las parroquias que registran menores transferencias en términos de monto total son: Sarayacu (Pastaza), Achupallas (Chimborazo), La Merced de Buenos Aires (Imbabura), etc.

En cuanto a las mayores transferencias a nivel per cápita están las siguientes parroquias: Dayuma, Inés Arango (Orellana), San Roque, Limón Cocha (Sucumbíos), etc.

Mapa 29: Transferencias de las asignaciones del criterio de cumplimiento de metas a los GAD parroquiales rurales en el período 2011-2013



Escala: 1: 50.000.
Fuente: Ministerio de Finanzas.
Elaborado por: Senplades - Subsecretaría de Descentralización, 2014.

4

Conclusiones y recomendaciones

La carencia de criterios, en los pasados procesos de descentralización, para asignar recursos económicos a los diferentes niveles de gobierno, fortalecía únicamente a gobiernos que se encontraran mejor ubicados coyunturalmente respecto al gobierno central de turno. Esto provocaba una bipolarización entre lo local y lo nacional, pues su articulación fue incipiente o casi nula.

- La descentralización fiscal no busca que el gobierno central o los locales sean más grandes o más pequeños, al contrario, su objetivo es hacer que tanto las autoridades como la ciudadanía trabajen en la construcción de una sociedad más igualitaria, incluyente y equitativa.
- El nuevo Modelo de Equidad Territorial para la provisión de servicios públicos transfiere recursos hacia los diferentes niveles de gobierno de manera obligatoria y considera siete criterios de distribución, por lo que deja a un lado los modelos anteriores “a la carta” (uno a uno).
- El monto total a distribuirse entre los GAD proviene del 21% de ingresos permanentes más el 10% de ingresos no permanente del Presupuesto General del Estado, los mismos que se reparten en dos montos:
  - **Monto A:** Corresponde al monto que por leyes correspondió a los GAD en el año 2010.
  - **Monto B:** Es el excedente del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, restado el monto A; y se asigna entre los GAD a través de la aplicación de fórmula de distribución que considera los siete criterios de reparto.
- La Constitución y el Cootad determinan transferencias que deben ser entregadas a cada GAD de forma predecible, directa, oportuna y automática. Además, este marco legal implementa un mecanismo único, que da seguridad a todos los GAD, que permite superar los efectos que resultan de cualquier tipo de dispersión normativa. En la actualidad, dicho marco jurídico prevé que las transferencias de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados respondan a tres objetivos:
  - 1. Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos.
  - 2. Garantizar el ejercicio de nuevas competencias.
  - 3. Compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en los que se exploten, industrialicen y comercialicen recursos naturales no renovables.

- La distribución per cápita de recursos considera la población ponderada de cada GAD, pues busca la equidad de las transferencias entre cada individuo, sin importar su lugar de residencia (al considerar los características de ruralidad, insularidad y fronteriza). Así se establece un incremento del 20% a favor de la población rural, 50% a favor de población fronteriza y 100% a favor de la población insular (Disposición Transitoria Décima del Cootad, art. 196).
- Los criterios de distribución que utiliza la fórmula de distribución del Modelo de Equidad Territorial recogidos en la Constitución fueron considerados de tal manera que se ajusten a la realidad de cada territorio, para evitar cualquier asimetría al momento de asignar recursos. Por lo tanto, los criterios recogen características poblacionales de condiciones de vida y gestión de las competencias respectivas de los diferentes GAD.
- La metodología de asignación de recursos del período 2011-2013 cuenta, entre otros criterios, con una ponderación alta para el criterio de pobreza según necesidades básicas insatisfechas; es decir, a mayor NBI mayor asignación de recursos.
- Las transferencias realizadas a los GAD crecen cada año; así tenemos que del 2011 al 2012 las transferencias crecieron en 9,4%, y del 2012 al 2013 crecieron en un 12,5%.
- A medida que transcurren los años el monto B tiene mayor participación sobre el total; así tenemos que para el 2011 el monto B representó el 6% sobre el total, para el 2012 representó el 14%, y para el 2013 significó el 23%. De esta manera, los GAD recibirán las transferencias con mayor influencia de los criterios considerados por el Modelo de Equidad Territorial.
- Las transferencias de recursos, mediante el monto B, a los diferentes niveles de gobierno es más equitativa; con el transcurso del tiempo el coeficiente de Gini se va acercando a cero, por lo tanto su transferencia va siendo más equitativa. Así para el 2013 el Gini de los GAD provinciales fue de 0,23 y el de los GAD municipales metropolitanos y parroquiales fue de 0,18.
- Los coeficientes de Gini se mantienen constantes en algunos niveles de gobierno. Esto se debe al hecho de que el coeficiente mide la igualdad en las asignaciones y por su parte la fórmula establece diferencias en la distribución de recursos en función de las características propias de cada GAD para cada uno de los criterios de distribución.
- Durante el año 2013, los GAD provinciales presentan un mayor coeficiente de Gini en el monto total (0,39), seguido por el Gini del monto A (0,37); y, por último, se ubica el Gini del monto B con 0,23. En términos per cápita, el coeficiente de Gini del monto A es mayor (0,40), seguido del Gini del monto total que es de 0,37; y, el Gini del monto B (0,23).
- Para el 2013, los GAD municipales y metropolitanos presentan un mayor coeficiente de Gini en el monto A (0,62), seguido por el Gini del monto total (0,61); y, por último, se ubica el Gini del monto B (0,57). Mientras que en términos per cápita, el coeficiente de Gini del monto A es el mayor (0,25), seguido del Gini del monto total (0,23); y el Gini del monto B (0,19).
- En el 2013, los GAD parroquiales rurales mantienen un mayor coeficiente de Gini en el monto total (0,19), seguido por el Gini del monto B (0,18); y finalmente, el Gini del monto A (0,05). En términos per cápita, el coeficiente de Gini del monto A es el mayor (0,55), seguido del Gini del monto total (0,47); y el Gini del monto B (0,18).
- La descentralización debe ser concebida como un proceso necesario que aporta al desarrollo local. Sin embargo, su éxito depende de una reforma institucional en diferentes instancias (implica el buen manejo tanto de: recursos financieros, talento humano, material y tecnológico); y, además, involucra la capacidad de gestión de las autoridades de los gobiernos locales y la participación de la sociedad civil.

- Las mayores transferencias en términos per cápita del monto B están dirigidas principalmente a las provincias, municipios y parroquias de la región amazónica e insular. Esto se explica porque son GAD con altos índices de NBI, mientras que sus ingresos son bajos; además, son territorios que tienen más del 50% de población rural y viven en zonas consideradas como fronterizas e insular. Por otro lado, los GAD provinciales, municipales y metropolitanos, y parroquiales de la región serrana y costera registran menores transferencias por habitante, en general, porque son GAD que a más de contar con una mejor cobertura de servicios básicos y sociales, tienen mayor densidad poblacional.

Anexos

Anexo 1. Estimación de Z_i para el criterio logro en el mejoramiento de vida

NBI_{t-1} es el valor correspondiente a la tasa de NBI del GAD en el año anterior al que se está realizando el cálculo; es decir, para el ejercicio fiscal del año 2012, donde calcularon las transferencias a los GAD para el 2013, el año *(t-1)* fue el 2011, el año *(t-2)* fue el 2010, hasta llegar al año *(t-4)* que fue el 2008 (Senplades, 2012: 20).

La función $Z_i = f(\Delta NBI_i)$ tiene una forma lineal y se define de manera que el Z_i correspondiente al mayor valor sea al valor $h = 5$, es decir:

$$f(\Delta NBI) = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta NBI$$

con:

$$f(min(\Delta NBI))=1; \quad F(max(\Delta NBI))=h$$

Donde:

α_0 y α_1	:	Parámetros de la función
$Max(\Delta NBI)$	:	Máximo del promedio de la variación del NBI.
$Min(\Delta NBI)$	:	Mínimo del promedio de la variación del NBI.

Resolviendo matemáticamente llegamos a:

$$\alpha_1 = \frac{(h-1)}{max(\Delta NBI) - min(\Delta NBI)}$$

$$\alpha_0 = 1 - \alpha_1 min(\Delta NBI)$$

Finalmente, se estima el valor Z_i para cada GAD con la fórmula:

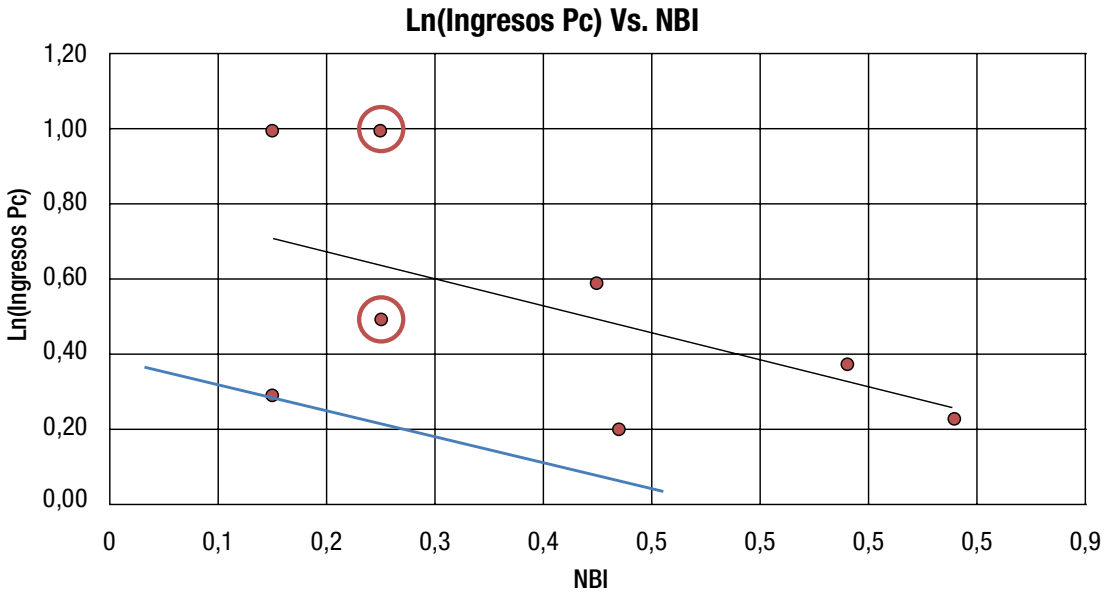
$$Zi=\alpha_0 + \alpha_1 \Delta NBI$$

Anexo 2. Estimación de Z_i para el criterio de capacidad fiscal

Según la Senplades (2012: 14), en el Gráfico 63 se muestra la interpretación de lo que se busca con la definición del Z_i de acuerdo a la fórmula planteada. Así, en el gráfico de dispersión cada punto representa a un GAD de acuerdo a sus coordenadas de NBI y logaritmo del promedio de sus ingresos propios. La línea de color negro es la recta de regresión, que corresponde a los ingresos estimados de cada GAD. Se puede apreciar que cuatro GAD se encuentran sobre la recta de regresión; es decir, su recaudación efectiva es superior a la estimada. De igual manera, en el gráfico se aprecia que existen cuatro GAD que se encuentran por debajo de la recta de regresión, es decir, su recaudación efectiva sería menor al potencial estimado.

Al restarle a los residuos la cantidad $Min(Res)$ la recta de regresión se desplaza hasta el GAD con menor recaudación, de manera que todos los GAD reciben una asignación proporcional a su esfuerzo fiscal, excepto el que tiene la menor recaudación, que no recibe recursos por este criterio.

Gráfico 63: Ejemplo de una recta de regresión para estimar el esfuerzo fiscal



Fuente: Senplades, 2012: 24.

Anexo 3. Estimación de Z_i para el índice de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD

En forma desagregada, para el cálculo del índice está:

$$Z_i=\sum[(C_1\times P_1)+(C_2\times P_2)+\ldots+(C_5\times P_5)]$$

El Z_i es un valor que cumple con $0\leq Z_i\leq 1$. Por lo que, si Z se acerca más a 1, el GAD mostrará una mayor medida de cumplimiento de sus metas estratégicas.

Los componentes del ICM se calculan como se muestra a continuación:

a. Porcentaje de cumplimiento de ejecución presupuestaria y avance del programa

El porcentaje de cumplimiento de ejecución presupuestaria y avance del programa se calcula con la siguiente fórmula:

$$C_j=(A_j+D_j)/2$$

Donde:

C_j : Porcentaje de cumplimiento de ejecución presupuestaria y avance del Programa.

A_j : Ejecución presupuestaria del $programa_j$.

D_j : Porcentaje de avance de los programas priorizados del GAD_i.

La ejecución presupuestaria del $programa_j$ se calcula de la siguiente forma:

$$A_j=\frac{Monto\ de\ Inversión\ Devengado\ del\ programa_j}{Monto\ de\ Inversión\ Codificado\ del\ programa_j}$$

El porcentaje de avance de los programas priorizados por del GAD se estima con la siguiente fórmula:[34]

$$D_j=\frac{\sum_{l=1}^{n}(K_l)}{n}$$

Donde:

D_j : Porcentaje de avance del $programa_j$.

K_l : Porcentaje de avance del $proyecto_1$, l=1,2,...,n.

n : Número de proyectos del programa priorizado.

(Senplades, 2012: 27)

[34] En calidad de ejemplo: se entiende avance físico en caso de proyectos de infraestructura o de avance en cobertura en caso de proyectos/programas sociales.

b. Prioridad de metas sobre la base del presupuesto y prioridad GAD

Según la Guía Metodológica, la prioridad del programa sobre la base de la participación del presupuesto y a la jerarquización del GAD_i se estima con la siguiente fórmula:

$$P_j = (Pg_j + B_j) / 2$$

Donde:

Pg_j : Prelación normalizada que el GAD da al $programa_j$.[35]

P_j : Prioridad del programa sobre la base de la participación del presupuesto y a la jerarquización del GAD_i.

La participación del presupuesto de cada meta en el presupuesto total se estima con la siguiente fórmula:

$$B_j = \frac{Monto\ de\ Inversión\ Codificado\ del\ programa_j}{\sum_{j=1} Monto\ de\ Inversión\ Codificado\ del\ total\ de\ los\ programas\ priorizados}$$

El ICM es buen indicador que alerta el estado de cumplimiento de las metas de los PDyOT programadas en los GAD, lo que facilita implementar cualquier medida de acción que sea necesaria para el cumplimento de estas metas y, a su vez, del desarrollo de cada uno de los GAD.

(Senplades, 2012: 27)

35 Se utiliza un artificio matemático para el cálculo del ICM con el fin de normalizar las prioridades.

Bibliografía

Candia, David (2011). "Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad". ***Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en Latino América***. David Candia Baeza: 43 – 66. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Carrión, Fernando: "Proceso de descentralización en la Comunidad Andina". Ensayo "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada". FLACSO. Quito. 2003.

Consejo Nacional de Competencias – CNC: "Informe Anual 2012". Monsalve Moreno Cía. Ltda. Quito, 2013.

Consejo Nacional de Competencias _ CNC: Guía Metodológica para el cálculo de la distribución de recursos de la competencia de Riego y Drenaje a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales – Transferencias destinadas a financiar ejercicio de nuevas competencias. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. 1º edición – Quito, 2013.

Senplades-CNC "Guía Metodológica para el cálculo de la distribución de recursos de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales". Quito, 2013.

Jarrín S. y Cevallos A. "Evaluación de las transferencias a gobiernos autónomosdescentralizados por Modelo de Equidad Territorial período 2011-2013", 2014, XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-, Ecuador.

Jarrín S. y Pareja, A., "Transferencias de recursos a gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador", 2013. Seminario Internacional: La descentralización en Ecuador y sus retos. Quito-Ecuador.

Jarrín S. y Salazar A., "La equidad en la asignación de recursos del presupuesto general del Estado a los gobiernos autonomos descentralizados", 2013, XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD–, Uruguay.

Pino, Christian, "El nuevo marco de las transferencia de los recursos fiscales a los gobiernos autónomos descentralizados". Ensayo "La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador". Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2012; pp., 45 – 83.

Secretaría Nacional de Planificación – Senplades. "Guía Metodológica para el cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados". Transferencias de Ingresos Permanentes y no Permanentes para la Equidad Territorial. Editogran S.A. Quito, 2012.

Secretaría Nacional de Planificación – Senplades, "Territorio y Descentralización – Competencia de Riego y Drenaje". Anexo 13. Resolución de Transferencia 008-CNC-2011. El Telégrafo. Quito, 2013.

Leyes

Constitución de la República del Ecuador, Decreto Legislativo 0. Registro Oficial nro. 449 de 20 de octubre de 2008, actualizado al 30 de enero de 2012.

Código Orgánico de Organización Territorial - Cootad, Registro Oficial Suplemento nro. 303 de 19 de octubre de 2010, actualizado el 10 de febrero de 2014.

Consejo Nacional de Competencias, Registro Oficial nro. 0008-CNC-2011, Registro Oficial nro. 509 de 9 de Agosto de 2011 – Competencia de Riego y Drenaje.

Consejo Nacional de Competencias, resolución nro. 0006-CNC-2012, Registro Oficial nro. 712 de 29 de mayo de 2012 – Competencia de Tránsito, Transporte Terrestres y Seguridad Vial (TTTSV).

Consejo Nacional de Competencias, resolución nro. 0009-CNC-2011, Registro Oficial nro. 565 - Competencia de Gestión de la Cooperación Internacional.

Consejo Nacional de Competencias, Resolución nro. 001-CNC-2013 publicada en Registro Oficial nro. 914 del 18 de marzo del 2013 – nueva metodología de Esfuerzo Fiscal.

Consejo Nacional de Competencias, Resolución nro. 00013-CNC-2011 publicada en el Registro Oficial 606 de 28 de diciembre de 2011 – nueva metodología para el cálculo del cumplimiento de metas.

Ley nro. 10, Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, Registro Oficial nro. 222 de 01 de diciembre de 2003, actualizada el 04 de enero de 2008. Ley nro. 47, Asignaciones para provincias por venta de energía de Inecel.

El Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos es una herramienta fundamental para viabilizar la gobernanza descentralizada en el territorio nacional; garantiza que las asignaciones anuales a los gobiernos autónomos descentralizados sean automáticas, directas, predecibles y atiendan a su realidad; a la vez que fortalecen los pilares de un modelo de desarrollo equitativo y solidario.

En este contexto, la presente publicación realiza un análisis descriptivo, claro y sistemático del comportamiento de las transferencias, en el periodo 2011-2013, lo que permitirá comprender de forma integral su alcance, así como los factores que lo determinan.

ISBN 978-9942-07-731-8

GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Avanzamos Patria!