

**Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la infraestructura pública en Ecuador**

Diego Aulestia y Vanessa Rodríguez

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabajo del  
Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14DA2SP**

## **Resumen**

El propósito de este documento es presentar el contexto, características y componentes de los programas “Corresponsabilidad para el Buen Vivir”, y “Barrio Solidario” implementados en Ecuador como mecanismo para financiar la inversión en obra pública.

Luego de una sección inicial sobre el contexto de la descentralización y el rol de los Gobiernos Locales, se describe brevemente aspectos de política urbana en Ecuador y se detalla la situación de las finanzas municipales. Posteriormente, se analiza la Contribución Especial de Mejoras (Valorización) y el Impuesto Predial, así como se aborda la exitosa experiencia de la ciudad de Cuenca en lo relativo a recaudación de mejoras. Finalmente, se presentan los detalles específicos del funcionamiento del programa “Corresponsabilidad para el Buen Vivir”, implementado por el Banco del Estado y su potencial de replicabilidad en otros países de la región.

## **Sobre los autores**

**Diego Aulestia** es economista del desarrollo. Master en Economía, Master en Estudios Latinoamericanos e Historia Económica, Master (c) en Historia, Estudios Doctorales en Estudios Urbanos. Desde Diciembre de 2013 es Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador.

Entre Abril de 2012 y Noviembre de 2013 fue Embajador de Ecuador ante Portugal y Jefe de la Representación Regional para Asuntos Comerciales en Europa. Entre Mayo de 2008 y Noviembre de 2011 fue Presidente Ejecutivo del Banco del Estado de Ecuador. Ex-funcionario de CAF, Banco de Desarrollo de América Latina (2001-2005). Profesor Universitario/Instructor en Ecuador, Venezuela e Inglaterra. Sus principales áreas de interés son mercados de vivienda y su financiamiento, acceso al suelo, infraestructura y su financiamiento, e historia urbana. Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Hábitat Popular e Inclusión Social. Ha realizado varias publicaciones y presentaciones en Ecuador y el exterior.

Contacto: [diegoaulestia2000@yahoo.com](mailto:diegoaulestia2000@yahoo.com)

**Vanessa Rodríguez Egüez** es Máster en Políticas Públicas y Periodista. Su experiencia se centra en el diseño e implementación de políticas y programas para el desarrollo territorial. Ha sido asesora en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gerente de Asistencia Técnica del Banco del Estado; responsable de proyectos en el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y Asesora Parlamentaria en la República del Ecuador. Como consultora ha trabajado para la Unión Europea, GIZ y PNUD. Contacto: [vre02@hotmail.com](mailto:vre02@hotmail.com)

## **Agradecimientos**

Se agradecen los comentarios de los participantes en el Foro Latinoamericano realizado en la ciudad de Quito en el mes de mayo de 2013.

## Índice General

<b>Descentralización y gobiernos locales .....</b>	<b>1</b>
<b>La dimensión urbana en Ecuador .....</b>	<b>2</b>
<b>Las finanzas subnacionales en Ecuador.....</b>	<b>4</b>
<b>Tributación municipal y contribución de mejoras .....</b>	<b>7</b>
<b>El Impuesto Predial .....</b>	<b>10</b>
<b>CEM: El caso de Cuenca.....</b>	<b>11</b>
El programa de mejoramiento de barrios.....	12
<b>El financiamiento de los gobiernos locales.....</b>	<b>15</b>
El Banco del Estado BdE.....	15
<b>Corresponsabilidad para el buen vivir .....</b>	<b>17</b>
Acceso al Programa .....	18
La operatividad del Programa.....	20
Diagnóstico cualitativo y cuantitativo orientado a la recuperación de la inversión pública.....	20
Determinación de una meta mínima de recaudación plurianual y plan de acción para el cumplimiento de la meta.....	21
Dotación de instrumentos diseñados por el Banco, que permitan a las entidades el cumplimiento de la meta establecida. ....	21
Seguimiento para el cumplimiento de las metas.....	21
Resultados obtenidos .....	22
<b>Conclusiones .....</b>	<b>25</b>
Perspectivas de replica.....	26
¿Cuáles son las lecciones aprendidas del caso ecuatoriano? .....	26
<b>Bibliografía .....</b>	<b>29</b>

## Índice de Tablas

Tabla 1 Municipios: Indicadores Seleccionados.....	4
Tabla 2 Estratos de municipios.....	5
Tabla 3 Ratio ingresos propios vs ingresos totales en municipios.....	6
Tabla 4 Recuperación de costos en obra pública.....	9
Tabla 5 Municipios Seleccionados: Actividad Económica y pago CEM.....	9
Tabla 6 Intervención BdE 2011.....	17

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 Ingresos totales vs. Ingresos propios municipales.....	5
Gráfico 2 Recuperación CEM Cuenca.....	14
Gráfico 3 Contribución especial de mejoras: Quito, Guayaquil y Cuenca.....	14
Gráfico 4 Cartera de crédito BdE.....	16
Gráfico 5 Estructura de Financiamiento Local.....	19
Gráfico 6 Evolución de las recaudaciones municipios piloto.....	23
Gráfico 7 Evolución recaudaciones municipio de Manta.....	24
Gráfico 8 Evolución recaudaciones municipio de Santa Elena.....	24

# **Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la infraestructura pública en Ecuador**

## **Descentralización y gobiernos locales**

Ecuador es un país con 256.370 Km<sup>2</sup> y una población de 14,5 millones de personas (Censo 2010) y cuya Constitución, aprobada en 2008, define la existencia de regiones (aún no constituidas), 221 cantones, 23 gobiernos provinciales (Galápagos tiene un estatuto especial) y 816 parroquias rurales. Este elevado fraccionamiento ha respondido a coyunturales intereses locales, si bien no se puede perder de vista que también ha influido la necesidad del gobierno central en el Siglo XIX de reafirmar su primacía a través de la atomización de territorios controlados por líderes regionales. El panorama resultante es uno de municipios jóvenes, con precaria institucionalidad y pequeña escala (Carrión 1998). Los mayores cantones son Guayaquil con 2.4 millones de habitantes, Quito con 2.2 millones y Cuenca con 506 mil personas. En el otro extremo, se encuentran el cantón Paulo VI en la provincia de Morona y el cantón Chilla, en la provincia de El Oro, que en el año 2010 registraron poblaciones de 1.823 y 2.484 personas respectivamente.

Independientemente de su dimensión, cada cantón tiene un concejo integrado por un alcalde y concejales electos por votación popular. Estos gobiernos municipales tienen, entre otras, las siguientes competencias: planificar el desarrollo y ordenamiento territorial; controlar el uso y ocupación del suelo; construir vialidad urbana; proveer agua potable, alcantarillado, recolección y disposición final de residuos sólidos; crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras; administrar tránsito y transporte público; formar y mantener catastros; preservar el patrimonio, etc. (Artículo 264 de la Constitución de la República).

En 2010 la Asamblea Legislativa del Ecuador aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD; cuerpo legal a través del cual se definen, entre otros temas, las líneas para llevar adelante un nuevo modelo de descentralización de carácter obligatorio y progresivo. Para el actual régimen, la aproximación a la descentralización pretende superar el tradicional enfoque de transferencia de competencias y traspasos fiscales; debiendo ser entendida como una redefinición de la estructura misma del Estado, un proceso de cambio estructural en el cual la transferencia de competencias ya no es un proceso discrecional (Consejo Nacional de Competencias-SENPLADES 2012; Carrión, Dammert y Villaronga 2008).

La experiencia ecuatoriana en descentralización tradicionalmente privilegió el componente fiscal, acompañado de una transferencia de competencias selectiva (“a la carta”), lo cual conspiró contra la integralidad del proceso. Al respecto, se han señalado tres elementos centrales de este fallido proceso: falta de capacidad de gasto de los entes subnacionales; desarticulación entre incremento de recursos y mayores competencias y distribución preferente de recursos hacia los municipios más grandes (Carrión 2008).

A fin de entender de mejor manera las circunstancias que dieron origen a los programas que se describen en este documento, se presentan en las siguientes secciones elementos sobre el contexto urbano en el Ecuador y la situación de las finanzas subnacionales, puesto que su elevada dependencia del gobierno central es un antecedente clave para dimensionar la

necesidad e importancia del financiamiento urbano. Se aborda también la evolución y marco legal que ampara la recuperación de costos vía Contribución Especial de Mejoras.

### **La dimensión urbana en Ecuador**

El Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1982 reveló que en aquel año el país se transformó de una sociedad rural a una con predominio de la población urbana. Para 2010, el Censo reveló que dos de cada tres ecuatorianos viven en ciudades<sup>1</sup>.

Ello implica que los mayores problemas en Ecuador de prestación de servicios básicos, movilidad, generación de empleo, etc., son problemas fundamentalmente urbanos. Por supuesto, no se puede descuidar la necesaria implementación de políticas de fomento rural más sí hay que reconocer que la urbanización es un fenómeno imposible de detener y por ende, el gran reto para la política pública es brindar mejores condiciones de vida a los habitantes de las ciudades. A pesar de la evidente importancia de la dimensión urbana, son muy escasos en Ecuador los estudios que relacionan desarrollo urbano con financiamiento local. Con respecto específicamente al tema del suelo, Ospina (2010) revisa brevemente la gestión del suelo urbano en Quito. Este autor resalta el incremento en los niveles de edificabilidad y mayor valor de los predios en la zona cercana al aeropuerto Mariscal Sucre una vez que este deje de operar. Por su parte, Andrea Carrión (2007) aborda la dinámica de las zonas suburbanas de Quito, la planificación territorial y grandes proyectos urbanos; enumera los diversos instrumentos que la ley establece para la captura de plusvalías. Concluye sin embargo que los esfuerzos recaudatorios de los gobiernos locales “... no han estado orientados a la captación de plusvalías, sin embargo, han tenido un impacto sustantivo en la generación de recursos para el financiamiento del desarrollo territorial de la ciudad y han permitido impulsar obra pública en barrios de menores ingresos económicos...” (Carrión 2007, p.20). En definitiva, esta autora señala que, siendo factible la recuperación de plusvalía, aquello no acontece.

Tupiza y D'Ercole (2001) analizan el valor del suelo en Quito como parte de un proyecto que busca determinar la vulnerabilidad de la ciudad frente a amenazas de origen natural y antrópica<sup>2</sup>. Analizando información utilizada para la aplicación de impuestos en 2001, valora los predios agrupando zonas homogéneas y en función de la infraestructura, tipo de construcción y valor comercial promedio del suelo. Atribuyendo –cuestionablemente– a la dolarización la distorsión en la estructura de precios del suelo, el estudio zonifica a la ciudad en función de los valores resultantes, más no aborda –ni lo pretende– el potencial tributario y la necesidad de recuperar el valor de la inversión pública<sup>3</sup>.

Fuera del caso de Quito, el mercado del suelo ha sido estudiado para Guayaquil por Rojas et al (1989). Si bien se trata de un estudio realizado hace ya dos décadas, se resalta el carácter excluyente y la segregación urbana resultante de la ocupación del espacio urbano en la mayor

---

<sup>1</sup> La cifra real sin embargo es aún mayor puesto que muchas zonas suburbanas de Quito y Guayaquil, de gran crecimiento aún son clasificadas como rurales.

<sup>2</sup> La dirección de planificación del Municipio de Quito realizó estudios sobre el precio del suelo urbano en 1975 y 1995. El Atlas Infográfico de 1990 también analizó el tema (Tupiza y D'Ercole 2001).

<sup>3</sup> El análisis de Tupiza y D'Ercole no considera que en el contexto de gran inestabilidad imperante previo a la dolarización, los bienes raíces se convierten en un refugio de valor. Además, la dolarización causa una apreciación relativa en el precio de los bienes no transables y también existe el efecto “psicológico” de incrementar los precios nominales de los bienes, relativamente bajos una vez que se expresan en la nueva moneda.

ciudad ecuatoriana. Se puntualiza que el precio del suelo registrado en los catastros tiene únicamente una finalidad impositiva y que el catastro cubre apenas 60% de los lotes urbanos. Según el autor, hacia fines de la década de 1970 e inicios de 1980, el Municipio de Guayaquil aplicaba modelos matemáticos que incorporaban acceso a servicios, densidad, uso del suelo, ponderando estos criterios a fin de determinar el valor del suelo. Se anota sin embargo que para 1986 el valor comercial es cuanto menos tres o cuatro veces superior al catastro municipal. Los autores concluyentemente rechazan el argumento que la inversión municipal se recupera mediante el pago de impuestos municipales.

En aquel trabajo, por lo demás muy completo y valioso, no se hace referencia a la Contribución Especial de Mejoras (CEM). Si bien señala a la especulación como un fenómeno presente en el desarrollo urbano de Guayaquil, lamentablemente no complementa el análisis con el potencial de generar ingresos para dicho desarrollo urbano a partir de gravar el incremento en el precio del suelo. Recomienda empero que el valor catastral de los predios registre un valor real, próximo al nivel comercial.

Es común encontrar valiosas compilaciones que descuidan los aspectos económicos-financieros del desarrollo urbano. Así por ejemplo, obras recientes como Córdova (2008) abordan la complejidad del fenómeno urbano en América Latina sin hacer referencia al financiamiento del desarrollo, aún cuando aborda desafíos de gestión urbana y política públicas. En definitiva, son virtualmente inexistentes obras que aborden el financiamiento de la ciudad ecuatoriana a partir de la recuperación de las plusvalías. El tema simplemente ha estado fuera de las agendas de investigación y de política pública.

Se puede afirmar, en términos muy generales, que la política urbana en el Ecuador ha registrado un cambio notable en los últimos años. En el contexto de la severa inestabilidad institucional que afectó al país a partir de 1996, la presencia del Estado fue notablemente afectada y su capacidad de regulación y determinación de la política pública disminuyó hasta niveles críticos.

A lo largo de los últimos años, se podría señalar que las transformaciones urbanas (período 1982-2007) comprenden la evolución de una migración campo-ciudad hacia un movimiento internacional; la mayor presencia de la ciudad en el frágil y cambiante contexto nacional; la “vuelta hacia la ciudad construida” en desmedro de las zonas suburbanas y la existencia de grandes proyectos urbanos como Malecón 2000 en Guayaquil o sistema Trolebús en Quito (Carrión 2007). A más de ello, vale considerar el menor crecimiento relativo de las grandes ciudades ecuatorianas y el dinamismo de las ciudades intermedias, así como la “corporativización” de la gestión municipal, mediante la utilización de fundaciones o corporaciones de derecho privado con finalidad pública en desmedro de la administración central del municipio.

A partir de 2007, el gobierno del Presidente Correa ha tenido como unos de sus objetivos, la recuperación del carácter público de la intervención estatal. Sintomático de aquello es que la Constitución aprobada en 2008, garantiza en su Artículo 31 que “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural”.



En los últimos años entonces, el país ha presenciado un tránsito de un modelo centrado en el mercado, con su natural lógica excluyente, a un modelo con activa intervención estatal. Ejemplos de ello son el masivo apoyo a la edificación de vivienda social, mediante incremento del subsidio a la demanda de vivienda o los recursos volcados a la ejecución de obra pública de todo tipo.

### Las finanzas subnacionales en Ecuador

Mientras la literatura sobre descentralización en Ecuador es relativamente abundante, los estudios referentes a los aspectos financieros del desarrollo local son relativamente menos numerosos. Usualmente, las publicaciones existentes privilegian la perspectiva de Gobierno Central, es decir, adoptan una visión más bien macroeconómica, preocupados en muchos casos por las implicaciones sobre la caja fiscal de la situación subnacional (por ejemplo Banco Central 2012).

Una visión de la situación financiera global de los municipios en Ecuador se presenta en Bde (2009) y Banco Central (2012):

**Tabla 1 Municipios: Indicadores Seleccionados**

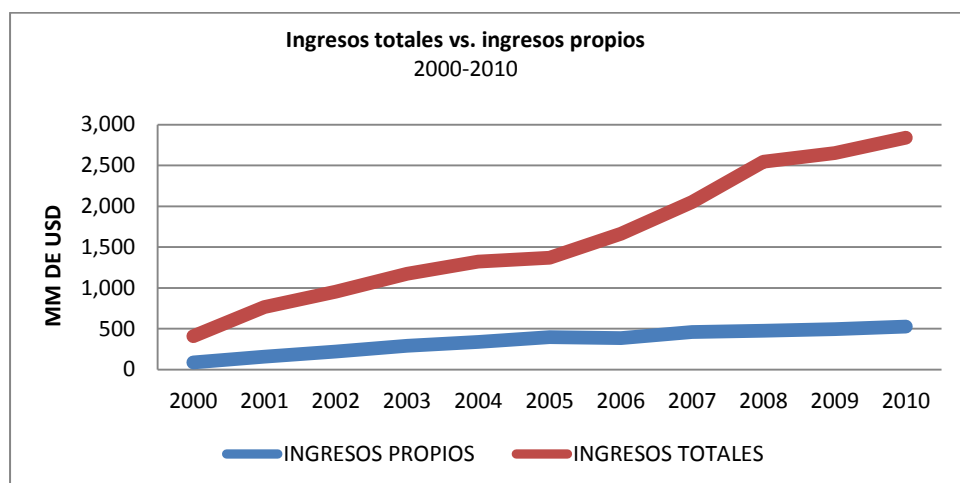
Cifras en USD					
	2007	2008	2009	2010	VAR 2009-2010
Ingresos Totales	2.052.292.688	2.546.847.158	2.653.157.951	2.661.862.604	0,33%
Ingresos propios	459.842.588	476.304.853	496.502.842	512.179.939	3,16%
Ingresos tributarios	226.157.070	241.837.581	256.944.055	286.510.183	11,51%
Impuesto a predios urbanos	40.048.690	42.685.788	43.721.376	54.148.688	23,85%
Impuesto a predios urbanos sin GYE, UIO y Cuenca	19.683.052	22.141.643	21.980.745	25.855.421	17,63%
CEM	49.514.819	48.609.513	50.787.288	55.266.461	8,82%
CEM sin GYE, UIO y Cuenca	10.042.771	12.573.833	13.370.560	15.089.674	12,86%

Fuente: Banco del Estado, Elaboración de autores

De las cifras arriba presentadas, llama la atención el incremento importante en los ingresos totales de los municipios a partir de 2007, resultado de una definición política del actual gobierno de fortalecer ese ámbito local. Resalta también el importante crecimiento del impuesto predial entre 2009 y 2010, fenómeno presente tanto en las mayores ciudades como en el resto del país.

La evolución de la situación financiera municipal es claramente positiva en los últimos años. Los ingresos totales con relación PIB más que se duplican entre 1994 y 2008. Esta situación responde tanto a un incremento de los ingresos propios de 276% entre 1993 y 2008 como a las transferencias del gobierno central para igual período crecieron en 360% (términos reales). La relativa menor participación de los ingresos propios refleja dos situaciones: i) incremento de transferencias de gobierno central que disminuya el peso relativo de los ingresos propios; y ii) limitado esfuerzo fiscal de los gobiernos locales para incrementar sus recaudaciones propias (Banco del Estado 2009).

## Gráfico 1 Ingresos totales vs. Ingresos propios municipales



Fuente: Banco del Estado, Elaboración de autores

Ciertamente, la economía política nos puede también explicar la racionalidad de los políticos locales que han optado por presionar al Gobierno Central por más rentas antes que confrontar a sus electores. El corolario es claro: difícilmente pueden coexistir un Estado verdaderamente descentralizado con una situación de pereza fiscal que privilegia la ganancia política de corto plazo.

La dependencia de los municipios de las transferencias del gobierno central supera 71% para el período 2000-2008; promedio sin embargo que engloba realidades tan dispares como Guayaquil, Quito y Cuenca, con importante recaudación de ingresos propios, mientras que existen municipios cuya dependencia es superior al 98%.

De hecho la existencia de 221 realidades distintas y la consecuente dispersión, obliga a segmentar a los municipios en categorías o estratos en función de su población (BdE 2009) a fin de realizar un análisis más apropiado. En este sentido, se puede dividir a los municipios ecuatorianos en seis categorías en torno a la variable poblacional:

**Tabla 2 Estratos de municipios**

ESTRATOS	Población Total	No. Municipios
Primer	1 – 9.999	50
Segundo	10.000- 19.999	47
Tercero	20.000 – 49.999	68
Cuarto	50.000 – 99.000	34
Quinto	100.000 – 1'000.000	20
Sexto	Mayor a 1'000.000	2

Fuente: Banco del Estado, 2009, Elaboración de los autores

Por supuesto, es una segmentación con criterios subjetivos pero que tiene la virtud de permitir una mejor aproximación a las realidades particulares de los gobiernos locales, permitiendo hacer comparaciones entre instituciones similares, cuando menos, en lo relativo a población.

Utilizando esta segmentación, se puede analizar de mejor manera la relación entre Ingresos Propios e Ingresos Totales que para 2008 fue la siguiente.

**Tabla 3 Ratio ingresos propios vs ingresos totales en municipios**

ESTRATOS	ING PROP/ING TOT
Primer	10 %
Segundo	11%
Tercero	14%
Cuarto	17%
Quinto	28%
Sexto	48 %

Fuente: Banco del Estado, 2009, p. 42-43

Ello implica que apenas las ciudades de Guayaquil y Quito perciben ingresos propios muy cercanos a las transferencias del gobierno central. En el caso de los municipios más pequeños, con población inferior a 10 mil personas, por cada dólar percibido localmente, reciben nueve desde el gobierno central.

Las limitaciones del modelo son obvias, entre ellas, el impacto negativo sobre la construcción de nueva infraestructura ya sea para incrementar cobertura o mejorar calidad en el servicio. De hecho, las deficiencias en infraestructura requieren el acceso a endeudamiento, preferentemente en condiciones concesionales, por parte de los gobiernos locales y si bien un subsidio a la tasa de interés en una opción, es poco sostenible en el tiempo y limita la posibilidad de recurrir posteriormente a nuevas fuentes de financiación (Shah y Shah 2006). Ello conforma un círculo vicioso que conspira contra el desarrollo del territorio ya que la falta de ingresos propios constituye una severa limitación a mejores niveles de vida de la población.

Como referencia, vale indicar que para 2010 los municipios ecuatorianos realizaron inversiones por US\$ 565 millones mayormente en vialidad, agua potable y alcantarillado. De este valor invertido en un ejercicio apenas se recupera el 10% anual y la comparación es aún más dramática si se considera que la contribución de mejoras se puede aplicar a obras realizadas en varios ejercicios anteriores. Esto es, considerando el “stock” de inversión potencialmente recuperable, el monto que efectivamente ingresa a las arcas municipales no supera el 3% o 4% de su valor potencial. Hay que mencionar sin embargo que estas cifras corresponden a los gastos realizados por la planta central del Municipio, sin incluir las inversiones de las empresas públicas municipales que concentran montos muy importantes de inversión, en el sector agua y alcantarillado por ejemplo. Con esta consideración, es aún más clara la escasa recuperación realizada.

Para el período 1993-2008, el Impuesto a los Predios Urbanos representó, en promedio, el 14% del total de Ingresos Propios de los municipios, mientras que el Impuesto a la Utilidad en la venta de Inmuebles urbanos participó apenas con 2% del total y la Contribución Especial de Mejoras aportó con 7% del total de ingresos. Ello evidencia la poca importancia brindada a la CEM como mecanismo de recuperación de la inversión pública (Banco del Estado, 2009).

Las tres grandes ciudades participan con el 73% del total de recaudación de CEM, monto desproporcionado frente al resto del país, considerando que su población representa el 35%

del total de habitantes de la República. Por supuesto, para municipios muy pequeños la implementación de sistemas de recuperación puede constituir una tarea sumamente laboriosa pero ciertamente ello no debería ser el caso, por ejemplo, de los 56 cantones con población superior a 50 mil personas.

### **Tributación municipal y contribución de mejoras**

Ya en 1967, la Constitución Ecuatoriana establecía la autonomía económica de los municipios a la vez que determinaba el Impuesto a la Propiedad Urbana como una de sus fuentes de ingresos<sup>4</sup>.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, aprobada en 1971, definía en su Artículo 303, impuestos sobre la propiedad urbana y rural, así como “impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos”, siendo responsabilidad de los municipios la reglamentación de dicho cobro y haciendo responsables a los funcionarios municipales por la omisión en la recaudación.

Para 1993, los municipios ecuatorianos recuperaban US\$ 4,2 millones en CEM, el recaudo del impuesto a la utilidad en la venta de inmuebles alcanzaba la cuarta parte de esta cifra y el impuesto predial urbano registró US\$ 10,2 millones (BdE 2009); todo ello frente a ingresos propios totales de US\$ 60 millones y obra pública por US\$ 77 millones. Es decir, hace 20 años ya se aplicaba el pago de CEM por magnitudes relativas no muy diferentes a las actuales. En general, estos números reflejan una tendencia que se mantiene hasta hoy mientras que la recuperación proviene mayormente de aplicar el tributo a las obras de vialidad urbana. De hecho, la Contribución por obras viales representó en 2010 el 53% del total de ingresos de los municipios por ese rubro.

El marco legal que desde 2010 regula las competencias municipales en lo concerniente a tributos es el ya mencionado COOTAD. En lo fundamental, este Código recoge muy de cerca lo establecido en su momento en la Ley de Régimen Municipal (a la cual substituyó) respecto al impuesto predial y a la CEM. Así, la Contribución Especial de Mejoras es definida en el Artículo 569 del mencionado Código como “el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública”.

El Concejo Municipal tiene la facultad de regular, mediante ordenanza, la aplicación de los tributos previstos en la Ley; siendo responsabilidad del Alcalde presentar los proyectos de ordenanza tributaria. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD inclusive define en su Artículo 186 que los gobiernos municipales pueden, en búsqueda de justicia redistributiva, “crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por...servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos... en razón de las obras que ejecuten... así como la regulación para la captación de plusvalías”.

De compleja aplicación, el Artículo 376 de la Constitución determina por su parte que “Para hacer efectivo el derecho a la vivienda... las municipalidades podrán expropiar, reservar y

---

4 Con anterioridad a dicha fecha se había discutido ya la necesidad de emitir un decreto presidencial que permitiera recuperar la plusvalía generada por la importante obra municipal realizada en Quito en la década de 1950 (Actas comisión construcciones, Secretaría Conferencia Panamericana, 1957).

controlar áreas para el desarrollo futuro.... Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”.

Vale la pena señalar que este ánimo de captura de plusvalía está recogido tanto en el “Impuesto a las Utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos” como en la Contribución Especial de Mejoras. Así, en el primer caso se establece un impuesto del 10% “sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos...” (Artículo 556 del COOTAD). En su estimación, se deducen de las utilidades los valores pagados por CEM; así, se reconoce de alguna manera que los pagos de CEM ya capturan parte de la plusvalía. Se establece específicamente que la inversión pública que genera plusvalía debe ser considerada en la revalorización de los inmuebles, proceso a realizarse cada dos años<sup>5</sup>.

Es importante precisar que Contribución Especial de Mejoras e Impuesto Predial son instrumentos que tienen origen y finalidad diferentes. El Impuesto Predial considera el valor total del activo y su pago se lo calcula en función de aquello (independiente de las diversas modalidades de estimar el valor catastral). La CEM por su parte, contempla una recuperación a partir del incremento en el valor del predio resultante de una intervención pública, es decir, se pretende recuperar (parcialmente cuando menos) el beneficio marginal del propietario generado por una inversión pública<sup>6</sup>.

El supuesto implícito en el cobro de la Contribución Especial de Mejoras es que los beneficios derivados de la ejecución de la infraestructura se capitalizan en el valor del suelo.

El capítulo V del Título IX del Código trata específicamente lo referente a Contribuciones Especiales de Mejoras, definiéndola exactamente igual que la previa Ley de Régimen Municipal. Se contempla la disminución o exoneración del pago en función de la situación económica y social de los contribuyentes, los cuales también podrían aportar su trabajo de manera comunitaria. Dispone la aplicación de subsidios cruzados y establece que los valores a recuperar incluyen no solo los costos directos de la obra, estudios, valores de expropiación o indemnización sino también el costo financiero incurrido en la ejecución de la obra; limitando el monto a recaudar al 50% del incremento en el valor del inmueble ocasionado por la obra pública. Es decir, a lo sumo el Estado podría participar con la mitad de la plusvalía generada por su intervención directa.

Cabe señalar que la recuperación únicamente se realiza para el caso de obras efectivamente realizadas, sin que sea posible un cobro previo a la ejecución del proyecto. Esta situación, diferente a las prácticas en otros países de la Región, obliga a las autoridades locales a contar con un “efecto demostración” a fin de romper la inercia en el comportamiento recaudatorio del Municipio o, como en el caso de Cuenca, recurrir a que sea la comunidad la que solicite la ejecución de un proyecto en pleno conocimiento que ello implica un pago futuro.

La inversión pública factible de recuperar y la respectiva distribución de los costos involucrados, están determinadas por el Código y son las siguientes:

---

5 En cierto sentido se podría considerar que varios instrumentos tributarios pretenden recuperar, cuando menos parcialmente, la plusvalía generada. Se ganaría eficiencia simplificando la estructura vigente.

6 Por ende, es claro que no existe doble tributación.

**Tabla 4 Recuperación de costos en obra pública**

CONCEPTO	DISTRIBUCION DE COSTOS
(Re)Pavimentación y construcción de vías	40% entre todas las propiedades, en proporción al frente a la vía 60% en propiedades con frente a la vía, en proporción al avalúo
Aceras y cercas	Totalidad del costo por inmuebles con frente a la vía
Alcantarillado	Valor total en función del área o valor catastral, se trate de nuevas urbanizaciones o de sectores ya urbanizados
Agua Potable	Costo total (deducidas tasas por servicios) en proporción al avalúo
Desección pantanos y relleno quebradas	Sujeto a ordenanza
Plazas y parques	Prorrataado de acuerdo a ordenanza
Otras obras	Prorrataado de acuerdo a ordenanza

Fuente: COOTAD, Artículos 577-586, Elaboración de autores

Una visión muy extendida es que no puede existir recaudación por CEM en virtud que “la población es pobre”. Evidentemente, existen casos en los cuales esta afirmación es razonablemente cierta en cuanto la mayor parte de los ciudadanos están bajo la línea de pobreza, pero en muchas ocasiones no hace sino encubrir la falta de voluntad de las autoridades locales en emprender acciones que pueden acarrear rechazo popular. Contrariamente a lo que se podría esperar, hay claros indicios que en cantones de cierta dimensión poblacional, en Ecuador no existe una significativa correlación entre situación económica de los habitantes del municipio y volúmenes de recaudación locales.

En el cuadro siguiente, se presenta la recaudación de impuesto a la renta e impuesto al valor agregado como una proxy de actividad económica y consecuentemente, de ingresos. Todos los municipios seleccionados corresponden al Estrato 5 (cantones con población superior a 100 mil habitantes).

**Tabla 5 Municipios Seleccionados: Actividad Económica y pago CEM**

ESTRATO 5	POBLACION 2010	IMPTOS RENTA E IVA	US\$ per capita	CEM	CEM per capita	Ratio Imptos/CEM
CUENCA	505.585	250.538.821	496	12.393.160	25	20,2
STO DOMINGO	368.013	18.252.495	50	1.348.619	4	13,5
AMBATO	329.856	71.384.666	216	2.433.492	7	29,3
PORTOVIEJO	280.029	16.653.588	59	262.072	1	63,5
MACHALA	245.972	29.484.569	120	1.588.412	6	18,6
MANTA	226.477	29.221.138	129	2.342.778	10	12,5
RIOBAMBA	225.741	18.980.970	84	98.159	0	193,4
LOJA	214.855	17.466.529	81	632.796	3	27,6
IBARRA	181.175	11.520.961	64	393.096	2	29,3
LATACUNGA	170.489	10.606.854	62	117.003	1	90,7
MILAGRO	166.634	3.713.700	22	544.063	3	6,8
BABAHOYO	153.776	4.396.822	29	14.534	0	302,5

Fuente: SRI y BdE, Elaboración de autores

Desde luego, existen territorios con elevados niveles de pobreza y débil base productiva, pero en aglomeraciones urbanas de cierta dimensión, hay que cuestionar severamente la inexistencia de montos significativos de recaudación.

Si consideramos esta información por segmentos podemos ver que dos municipios con similar población y pago de impuestos nacionales, Machala y Manta, ciudades localizadas en la región litoral del país, presentan una diferencia importante en lo relativo a recaudación de CEM. Riobamba y Loja, ciudades del interior son casos similares; pago de impuestos nacionales prácticamente iguales y variación en recaudación de CEM del 600%. Los casos de Ibarra, Latacunga y Portoviejo también nos llevan a la misma conclusión<sup>7</sup>. De hecho, existe una gran dispersión en los resultados de la comparación entre recaudación y situación económica local.

Es llamativa la significativa participación del Municipio de Cuenca en la recaudación total de CEM. En 2010 registró un valor virtualmente igual a Quito y apenas 10% menor que Guayaquil, municipios varias veces superior en población.

La relación entre impuestos nacionales y la recaudación de CEM permite cuestionar el potencial recaudatorio en el Municipio. Más allá del valor absoluto del indicador, su importancia radica en que adopte valores extremos, lo cual refleja situaciones que requieren ser miradas con mayor detenimiento.

La amplia dispersión del indicador indica precisamente que no es posible concluir que, a mejor situación económica relativa del territorio corresponde mayor recaudación de CEM. Los factores institucionales, la visión de los administradores locales, parecen ser los que mayormente hacen la diferencia. Influye también la “trayectoria histórica”, la inercia que limita muchas veces que la administración municipal adopte comportamientos diferentes al pasado.

### **El Impuesto Predial**

De acuerdo a lo establecido en la ley (COOTAD), el Impuesto Predial contempla un pago entre 0,25 por mil y 5,0 por mil del valor de la propiedad urbana. Existen recargos de 2 por mil a inmuebles no edificados. El recargo puede incrementarse en 1 o 2 por mil si los inmuebles están localizados en zonas denominadas de “promoción inmediata” cuya determinación responderá a “imperativos de desarrollo urbano, como los de contrarrestar la especulación en los precios...de terrenos, evitar el crecimiento desordenado de las urbes y facilitar la restructuración parcelaria y aplicación racional de soluciones urbanísticas” (Artículo 508 del COOTAD).

Si bien se trata de un impuesto nacional, los municipios tienen flexibilidad para establecer los valores específicos dentro del rango arriba mencionado. Se exceptúan de pago de impuesto predial las propiedades con avalúos de hasta veinte y cinco remuneraciones básicas (US\$ 8.500). Excepciones temporales, hasta cinco años, están contempladas para vivienda social y hoteles.

La recuperación de los impuestos prediales, cuando menos en las ciudades mayores, es algo que aparentemente ha sido ya “internalizado” por la población. La prensa informa de su cobranza, de las aglomeraciones que se producen para acceder a descuentos por pronto pago e incluso de los aparentes ataques informáticos al sistema de cobro (El Comercio, 3 de Enero 2013).

---

<sup>7</sup> Por supuesto, los niveles de inversión pública son razonablemente similares.

El predial es un impuesto sobre la propiedad y pretende además incentivar la oferta de suelo, no está dirigido hacia la captura de plusvalía, rol que le correspondería, en principio al “Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los Mismos” (Artículos 556-561 del COOTAD). En la práctica sin embargo, es muy usual que las declaratorias de los valores de transacción subvaloran los valores efectivos como una forma de evitar el pago del 10% sobre la utilidad y plusvalía, derivado de la transferencia del inmueble.

Los funcionarios municipales argumentan la inexistencia de catastros actualizados para vigilar un eficiente cobro del impuesto predial e inclusive se resisten a realizar la actualización bienal en el valor de los predios dispuesta por la ley. En este sentido, la Contribución Especial de Mejoras por su facilidad de cálculo y visible percepción del beneficio aparece como un candidato válido para efectuar una recuperación de los costos de los proyectos a la vez que permite recuperar cuando menos de forma parcial la plusvalía generada por la obra pública y el desarrollo urbano<sup>8</sup>.

Históricamente, la recaudación de impuestos prediales fue aplicada con anterioridad a la Contribución por Mejoras.

El análisis de impuestos prediales que De Cesare (2010) realiza para el Instituto Lincoln menciona brevemente el caso ecuatoriano. Mientras establece que la media de recaudación per cápita en la región es apenas \$14, apenas 0.32% del PIB. En el caso del Ecuador, para 2010 la misma alcanza un insignificante 0,07% y representa únicamente US\$ 3,8 por habitante.

A pesar que el promedio nacional es inferior a la media de la región, Cuenca se constituye un interesante caso de estudio, puesto que su recuperación per cápita casi triplica el valor regional (US\$ 38).

### **CEM: El caso de Cuenca**

En términos de población e importancia económica, Cuenca es la tercera ciudad del Ecuador. Con una población urbana de 505 mil personas (Censo 2010) y situada a 2400 metros de altitud, es conocida como “La Atenas del Ecuador” por el aporte de sus ciudadanos al arte y cultura. De clima templado, promociona su carácter de urbe “atractiva y tranquila” ([www.cuenca.gov.ec](http://www.cuenca.gov.ec)). Con una superficie de 71 Km<sup>2</sup>, la ciudad tiene una densidad de 4.700 habitantes por Km<sup>2</sup>, valor cuanto menos cuatro veces superior a Guayaquil y ligeramente inferior a Quito. En el centro histórico se mantiene la traza en damero y fue declarada patrimonio cultural de la humanidad en 1999, entre otras razones por “constituir un ejemplo sobresaliente de ciudad colonial española planificada”.

La pobreza afecta al 9.7% de los hogares urbanos (Marzo 2012), cifra notablemente inferior a la media nacional de 17.4%. La cobertura de servicios básicos es muy elevada; agua potable por ejemplo llega al 97% de los hogares urbanos.

---

<sup>8</sup> Peterson (2009) se refiere a la dificultad de estimar el impacto en el valor del suelo de la inversión pública, señalando ejemplos de la gran variación de resultados provistos por estudios empíricos realizados sobre el mismo proyecto.



Mientras los habitantes de Cuenca se enorgullecen de estar a la vanguardia del país en muchos temas, no es menos cierto que las recaudaciones de la ciudad son las mayores de la República. La ciudad tiene una tradición de fuertes instituciones locales y sus principales actividades económicas son manufactura, comercio y servicios.

### **El programa de mejoramiento de barrios**

Para afrontar la necesidad de llevar adelante la ejecución de obra pública y a raíz de las secuelas dejadas por la severa crisis económica que azotó el país en el año 2000, la administración municipal decidió comprometer el pago de un crédito con las recuperaciones de la CEM. Lo interesante del caso es que, desde esa época, los dos alcaldes siguientes no solo que mantuvieron el esquema sino que lo profundizaron evidenciando un apoyo ciudadano hacia una iniciativa pública.

En gran medida, ello ha permitido la vigencia del programa de mejoramiento de barrios implementado por la Municipalidad desde hace varios años y que ha sido objeto de elogiosos comentarios por su desempeño.

Este programa de mejoramiento de barrios implementado por la Municipalidad de Cuenca observa varias etapas:

1. Los moradores del sector dirigen una solicitud formal a la Administración del programa solicitando la inclusión de su barrio en la programación de obras de pavimentación, instalación de servicios básicos, iluminación pública, espacios verdes o unidades de policía.
2. La administración municipal verifica la disponibilidad de servicios públicos en el sector y la planificación existente al respecto.
3. Los gestores del Municipio dialogan con la comunidad y llevan adelante un proceso de sociabilización de las potenciales obras a ejecutarse.
4. El departamento técnico de la unidad ejecutora del programa realiza una inspección in situ a fin de determinar la dimensión de las obras requeridas.
5. Se aplica una matriz de priorización en función de criterios técnicos, sociales y políticos. El resultado: alto, medio o bajo permite racionalizar la demanda existente y establecer sobre todo un orden de prelación en la atención a las demandas ciudadanas.
6. Se contrata la ejecución de las obras buscando la participación del mayor número posible de contratistas. La potencial pérdida en eficiencia se compensa con la demanda adicional de mano de obra a la vez que se involucra a un significativo número de profesionales de la construcción. Para obras con valores menores a US\$ 60 mil, la experiencia previa requerida para participar en el programa se reduce a la construcción de obras menores. El esquema permite la contratación de tramos tan pequeños como una cuadra (aproximadamente 100 metros).
7. Más allá de la fiscalización técnica, la veeduría social es un componente clave del programa. La comunidad beneficiaria elige a un veedor entre sus miembros, cuyo criterio debe ser incorporado en los informes de fiscalización; ello permite una

vinculación entre contratista, comunidad y municipio. A la vez que canaliza inquietudes de la comunidad apoya en el seguimiento en el cumplimiento de normas ambientales.

8. La recuperación de la inversión es un elemento fundamental del programa. Los costos de la obra se dividen entre los beneficiarios: 40% para los frentistas y 60% en consideración del avalúo. Las vías de más de 8 metros de ancho, los intercambiadores de tránsito y las obras con incidencia directa en la zona patrimonial se dividen entre todos los predios urbanos. El plazo máximo de pago es 7 años y se aplican descuentos por pronto pago, situación frecuente.
9. La recaudación proveniente del programa se reinvierte en nuevas obras, generando un círculo virtuoso que permite financiar el desarrollo urbano.

#### OPINIONES DE LOS MORADORES

*“El barrio se unió para pedir la obra. Hemos pagado la inversión. Ahora estamos unidos para instalar alarmas comunitarias”*

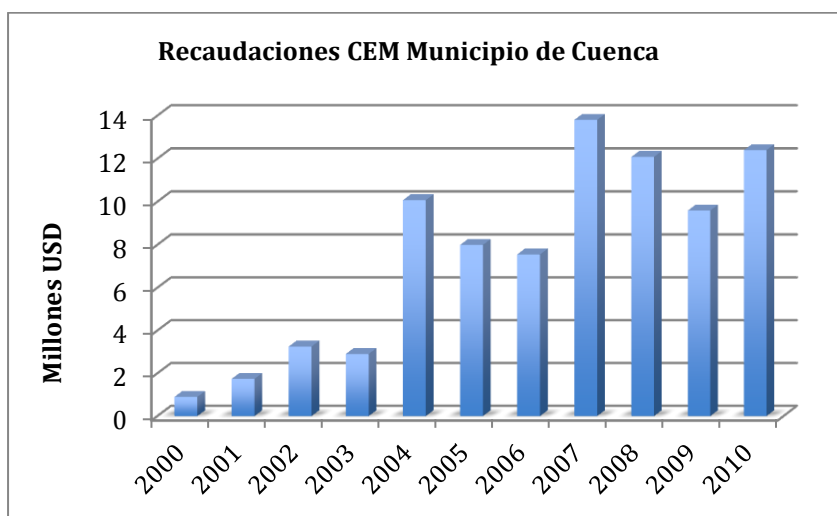
*“La obra mejora el autoestima. Después de la inversión municipal, la gente empieza a arreglar sus casas, las pintan”*

Los resultados del programa son notables:

- Se han pavimentado 270 kilómetros de vías.
- La inversión total ha sido de US\$ 106 millones en 1.800 contratos de obra.
- La municipalidad estima que los precios del suelo se han triplicado con relación al valor previo a la ejecución de las obras.
- El 90% de la ciudadanía paga su contribución antes del 4to año.
- El 95% de las obras han contado con la aceptación cuanto menos del 60% de beneficiarios en lo que hace relación al pago de CEM.
- Apenas el 3% de los contribuyentes presenta retrasos en sus pagos por Contribución Especial de Mejoras.

De hecho, la recuperación de CEM en Cuenca presenta una interesante evolución en el transcurso de la última década:

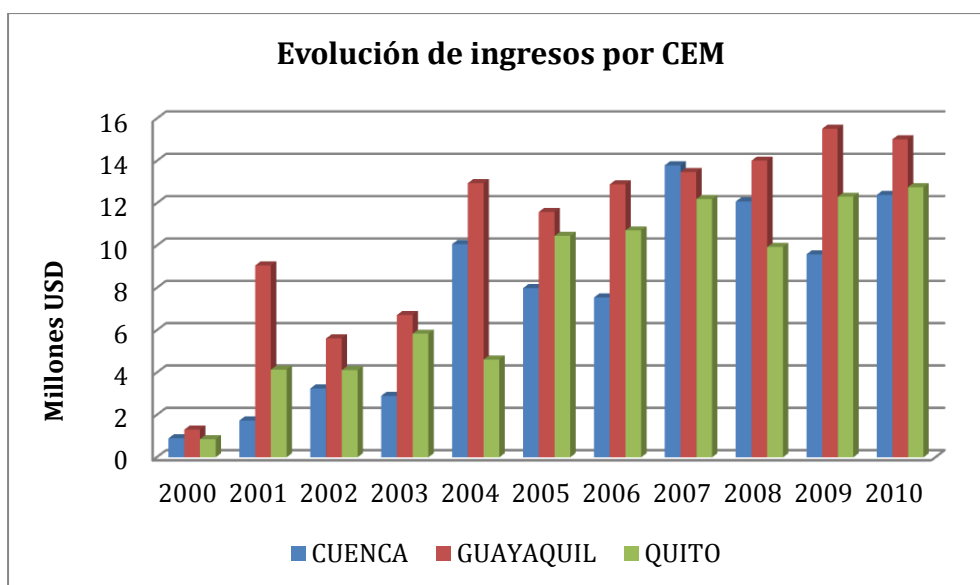
**Gráfico 2 Recuperación CEM Cuenca**



Fuente: Banco del Estado, Elaboración de autores

Más allá de una coyuntural disminución de la inversión y consecuente recuperación en 2008 y 2009, es importante notar que en términos per cápita, la recaudación en Cuenca supera ampliamente la registrada en ciudades más grandes como Guayaquil y Quito. De hecho, en términos absolutos, es muy cercana a lo registrado en Guayaquil.

**Gráfico 3 Contribución especial de mejoras: Quito, Guayaquil y Cuenca**



Fuente: Banco del Estado, Elaboración de autores

La experiencia de Cuenca permite resaltar varios elementos claves para el éxito en la recuperación de un programa de inversión pública:

- La corresponsabilidad entre ciudadanía y municipalidad para financiar el desarrollo urbano: reglas claras, anticipadas y conocidas por la población.
- Estabilidad política y continuidad de programas implementados por administraciones anteriores.
- Credibilidad institucional ante ciudadanos, constructores y financiadores.
- Ciudadanía activa que participa, es veedora y cumple sus obligaciones.

### **El financiamiento de los gobiernos locales**

La importancia del financiamiento de los gobiernos locales deriva de su cercanía con los ciudadanos y los incentivos (y castigos) existentes para resolver los problemas locales. Muy posiblemente, ello explicaría la aparente mejor utilización de los recursos públicos. En contra de esta situación sin embargo, conspira la falta de capacidades y la escasez de recursos financieros (UCLG 2010). Más aun, los retos para los gobiernos locales se derivan tanto del crecimiento urbano como de la urbanización (Polese [1998] distingue claramente estos dos fenómenos) y la consecuente demanda de infraestructura y servicios públicos (UCLG 2010).

Al respecto, es importante resaltar que la infraestructura es un componente esencial del desarrollo local, impactando de manera positiva sobre la productividad de la economía (Rozas y Sánchez 2004). Así, propiciar mayor cobertura y mejores servicios públicos favorece el crecimiento global del país y por ende, su financiamiento es un componente significativo de la política productiva y económica del país.

Para afrontar estas inversiones y proveer servicios públicos de calidad a poblaciones crecientes los gobiernos locales deben contar con un marco jurídico, institucional y de procedimientos que le permita acceder a recursos económicos oportunos y suficientes.

En muchos casos, el acceso a recursos se realiza vía mercado de capitales, pero en el caso del Ecuador, la principal forma de financiamiento de largo plazo son los créditos del Banco del Estado y por ende el acceso a ellos es crucial para los municipios y otros gobiernos subnacionales.

### **El Banco del Estado BdE**

El Banco del Estado BdE fue creado en 1978 por el gobierno militar de la época con el nombre inicial de Banco de Desarrollo del Ecuador. El ánimo detrás de la creación de la institución fue transferir los recursos de la bonanza petrolera hacia la inversión en obras de infraestructura pública, procurando institucionalizar el apoyo del Gobierno Central hacia el nivel subnacional en el impulso a la obra pública<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En 1992, se intenta involucrar al Banco en nuevas tareas de administración de los recursos financieros del Estado, para lo cual inclusive se cambia el nombre de la institución al actualmente vigente y su normativa es incorporada en la ley del Banco Central.

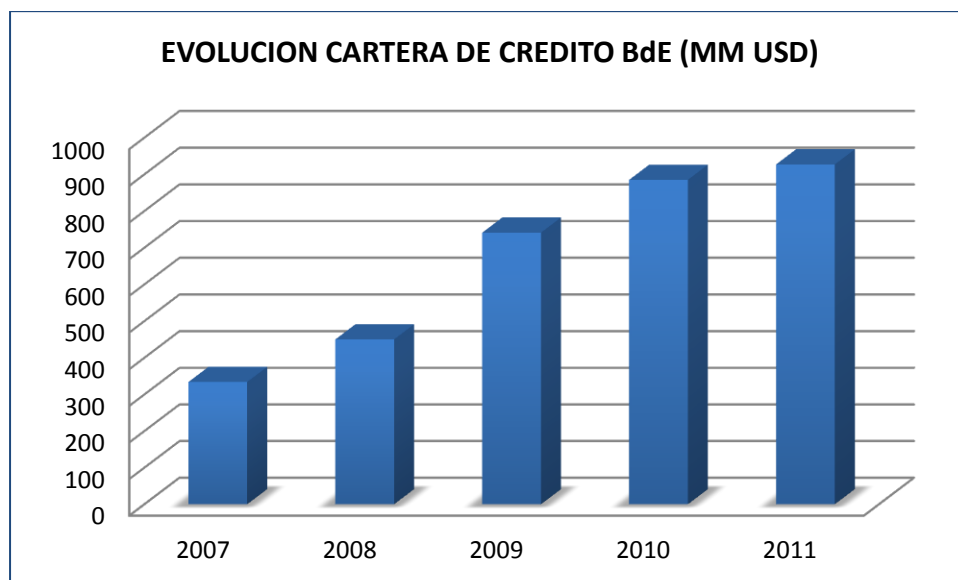
A lo largo de su accionar, los sectores objeto de la atención del Banco han sido vialidad, agua y saneamiento y desarrollo urbano. Por supuesto, las crisis económica e institucional que afectaron al país no podían dejar de impactar negativamente sobre el banco, el cual, luego de elevadas cotas de actividad hacia fines de la década de los 80 e inicios de los 90, disminuyó su capacidad de acción e impacto sobre la sociedad ecuatoriana.

Para el actual gobierno, el fortalecimiento de la banca pública constituye un objetivo explícito incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo "...reactivar el sistema financiero publico..." (Objetivo 11.2) Más aún, ha existido un significativo apoyo a la banca pública desde la Presidencia de la República, lo cual ha sido enunciado en numerosas alocuciones públicas. Además, en una medida inédita en la historia ecuatoriana, los bancos públicos recibieron inversiones del Banco Central de Ecuador con recursos de la Reserva Monetaria Internacional, la cual en un régimen de dolarización ya no cumple con su tradicional rol de respaldo monetario.

En este contexto, el Banco del Estado registró un intenso crecimiento de sus operaciones. Se establecen nuevas líneas de crédito y se fortalecen notablemente las funciones de asistencia técnica hacia los gobiernos subnacionales. Se llevan a cabo importante e ilustradores ejercicios de diagnóstico territorial que permitan sistematizar de mejor manera el conocimiento de las áreas de intervención de la institución.

Como resultado del fuerte apoyo gubernamental y del intenso trabajo interno, la actividad del Banco alcanza niveles inéditos, como lo demuestra el gráfico siguiente.

**Gráfico 4 Cartera de crédito BdE**



Fuente: Memoria Banco del Estado, 2011, p 9

Para el 2011, el endeudamiento de los Municipios a nivel nacional con el BdE representó 66% de su deuda total, duplicando lo registrado en 2007. En otras palabras, con excepción del endeudamiento con organismos multilaterales de crédito, opción disponible únicamente para los municipios de mayor tamaño, el Banco del Estado constituye virtualmente la única entidad que apoya financieramente la ejecución de la obra pública en todo el país. Estas

entidades recibieron además, 62% del total de los desembolsos realizados por el BdE<sup>10</sup> (Banco del Estado 2012). Estos recursos fueron dirigidos a vialidad, agua potable, alcantarillado, adquisición de equipo vial, mercados y terminales de transporte, a través de diversos programas de crédito diseñados por la Institución.

Aspecto importante es que todos los cantones del país fueron objeto de la intervención del Banco en 2011:

**Tabla 6 Intervención BdE 2011**

<b>Estrato</b>	<b>Población</b>	<b>No. Municipios</b>	<b>Aprobaciones US\$ MM</b>
1	1 – 9.999	50	23,1
2	10.000- 19.999	47	29,9
3	20.000 – 49.999	68	64,2
4	50.000 – 99.000	34	90,3
5	100.000 – 1'000.000	20	83,4
6	Mayor a 1'000.000	2	79,2

Fuente: Memoria Banco del Estado, 2011, p 56.

La situación arriba descrita tuvo un efecto fundamental: establecer mayor credibilidad (en una institución que tenía ya imagen positiva) y transmitir una visión de trabajo conjunto, de largo plazo; una suerte de asociación para el desarrollo local.

### **Corresponsabilidad para el buen vivir**

Paralelamente a su gestión crediticia, el Banco del Estado brinda asistencia técnica para el fortalecimiento de las municipalidades ecuatorianas. En ese marco, en agosto de 2010 presentó su programa “Corresponsabilidad para el buen vivir”, esquema que contempla incentivos para que los gobiernos autónomos descentralizados mejoren sus ingresos propios<sup>11</sup>.

“Corresponsabilidad para el buen vivir” se originó como respuesta a varios problemas multidimensionales: i) el mandato constitucional – y la precedente decisión política – de profundizar la descentralización en el Ecuador; ii) la necesidad de mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos delegados a los gobiernos locales; y iii) la necesidad de fortalecer la autonomía financiera de los municipios, pues éstos son altamente dependientes de las transferencias del Gobierno Central. Más aún, en virtud de la elevada dependencia municipal es legítimo cuestionarse sobre el carácter verdaderamente autónomo de los niveles estatales de administración diferentes al Gobierno Central. Al respecto, es necesario mencionar que atenuar la dependencia financiera constituye un medio para profundizar la descentralización; no se trata de un fin en sí mismo.

<sup>10</sup> La cifra supera 70% si se considera las Empresas Públicas municipales

<sup>11</sup> El programa obtuvo en el año 2011 el premio internacional ALIDE, en la categoría Asistencia Técnica, concedido por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo.

## Acceso al Programa

La estrategia adoptada por el Banco y que contó con un significativo apoyo político del Gobierno Central, consiste en aplicar un esquema de incentivos para que los gobiernos municipales realicen esfuerzos significativos en mejorar sus ingresos propios. Para ello, se conceden subvenciones a la oferta de provisión de servicios públicos en forma de créditos parcialmente reembolsables a los gobiernos municipales que se comprometan a mejorar sus ingresos propios. Esto se mide a través del cumplimiento de una meta de recaudación de Contribución Especial de Mejoras<sup>12</sup>. Se promueve de esta forma, el principio básico de “corresponsabilidad”; figura que en el caso ecuatoriano está contemplada en el Artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana, como el “Compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público”.

Los subsidios a la oferta son aplicados a la inversión en capital requerida para la provisión o mejoramiento en la calidad del suministro de servicios públicos. Así, los sectores objeto de atención han sido primordialmente agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial y sistemas de recolección y disposición final de residuos sólidos.

La entrega del subsidio se lo realiza en la medida que la entidad que recibe el crédito, el Municipio, no reembolsa la totalidad del crédito al Banco, sino que es el Ministerio de Finanzas el responsable del repago futuro del segmento subsidiado.

Como ha sido reconocido, los subsidios a la conexión de servicios tienen claras ventajas frente a los subsidios al consumo (Komives 2005). Para empezar, favorecen sobre todo a los hogares que carecen de un servicio público, lo que de por sí mismo ya involucra a hogares de menores recursos, en buena medida debido a su localización generalmente en periferias de las ciudades.

Elemento importante del mecanismo es que articula la acción desde el Gobierno Central, como la provisión de subsidios y financiamiento, con actividades en el nivel local. Más aún, este es el responsable de informar a los ciudadanos y de emprender obra pública de calidad y utilidad para la población.

Inicialmente el Programa estuvo dirigido a los municipios de población superior a 20.000 habitantes cuya recaudación por concepto de CEM, representa alrededor del 25% del total de los ingresos por dicho concepto a nivel nacional. El Programa excluyó a los municipios de Guayaquil, Quito y Cuenca, que recaudan cerca del 74% del total nacional de ingresos por CEM. El Banco consideró que estos tres municipios disponen de capacidades técnicas y niveles de gobernanza que relativizan el impacto de la intervención. Se excluyeron además a los municipios menores a 20.000 habitantes, que recaudan apenas el 1% de la CEM del país y cuya atención fue contemplada para una segunda etapa del Programa iniciada en 2012.

La participación en el Programa es voluntaria, es decir que aquellos municipios que no están dispuestos a tomar las medidas requeridas para mejorar sus recaudaciones, pueden también

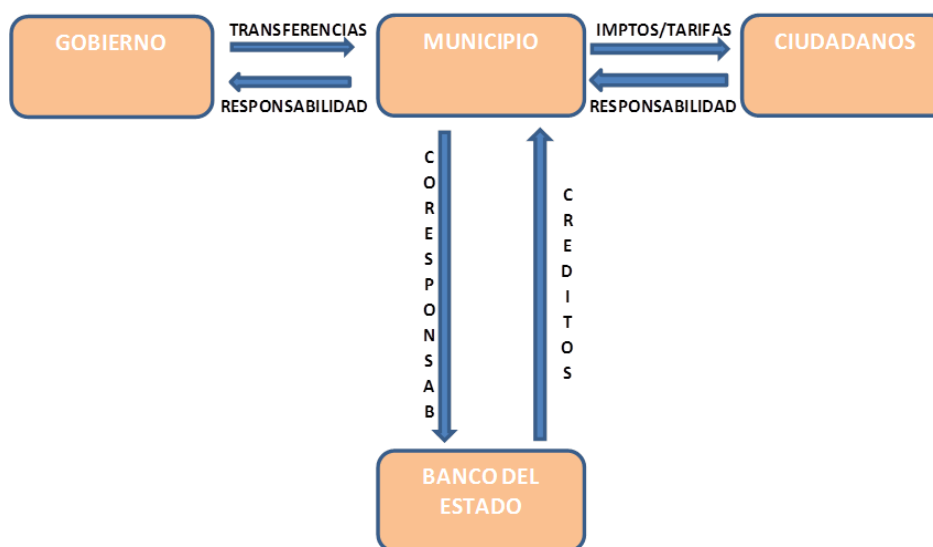
---

<sup>12</sup> Actualmente el Programa de Corresponsabilidad incluye también incentivos por la generación de ingresos por el cobro de impuestos a los activos totales, a las patentes y la recuperación de la cartera vencida.

acceder a financiamiento de largo plazo pero sin subvención<sup>13</sup>. El financiamiento se concede contra el compromiso de un gobierno local de emprender acciones que mejoren su situación futura. Sin embargo, es claro que dada la importancia del Banco en el apoyo financiero a los gobiernos locales (ver sección anterior), el potencial incumplimiento de la administración municipal de llevar a cabo ciertas acciones puede comprometer las condiciones de acceso a financiamiento futuro<sup>14</sup>.

Con estas características, el modelo de financiamiento puede ser presentado de la siguiente manera:

**Gráfico 5 Estructura de Financiamiento Local**



Fuente: Adaptado de UCLG, p 14, Elaboración de autores

No hay que perder de vista que la entidad prestamista, el Banco del Estado, es una institución financiera de propiedad del Ministerio de Finanzas (Hacienda) en 53% y cuyas demás acciones pertenecen a los gobiernos autónomos descentralizados. Ello implica, que los principales beneficiarios del financiamiento del Banco son a su vez, los dueños de la institución. Por ende, un componente usual del discurso fue presentar a las autoridades municipales que el incremento de recaudaciones propias permitía incrementar su acceso futuro a nuevo financiamiento a ser concedido por una institución “de su propiedad”<sup>15</sup>.

En un inicio circunscrito a los gobiernos municipales, el programa fue ampliado posteriormente al ámbito provincial. Como incentivo a dichos niveles de gobierno, el Banco también otorga subvenciones variables a los que inicien su proceso de recaudación de contribución de mejoras, únicamente a través de un programa de financiamiento de caminos

<sup>13</sup> Esta es una diferencia básica con un programa tradicional de condicionalidad que no contempla opciones, inclusive penalizando con la no transferencia de recursos a los gobiernos locales.

<sup>14</sup> Este factor es clave: los alcaldes encuentran difícil solicitar nuevos créditos cuando compromisos previos no han cumplidos. Es difícil que un Municipio deje de acudir al Banco por períodos largos de tiempo ya que el impacto sobre la construcción de nueva obra pública sería significativo.

<sup>15</sup> Tanto Municipios como Gobiernos Provinciales cuentan con representación directa en el Directorio del Banco y desde inicios de 2013, debido a una reforma en la Ley, las juntas parroquiales también forman parte del Directorio.



rurales (“Construyendo Caminos”). En este caso, la resistencia fue particularmente fuerte debido a que la generación de ingresos propios es un tema virtualmente inexistente para los gobiernos provinciales; nivel de gobierno intermedio que se nutre en más del 90% de sus ingresos de las transferencias del Gobierno Central<sup>16</sup>.

Un elemento esencial a considerar fue la práctica “inercial” que requerir fondos al Gobierno Central es, naturalmente, más rentable políticamente. Superar este equivocado criterio, que privilegia exclusivamente el corto plazo y una visión localista, requirió dos estrategias claras: i) persuadir a las autoridades locales que elevar ingresos implica una ganancia política de mediano plazo al permitir la construcción de nueva obra pública; y ii) articular metas de incrementos en recaudación con la concesión de subsidios de oferta en el financiamiento de nuevos proyectos. De esta manera, un grupo significativo de gobiernos subnacionales ha emprendido dicho camino. En ello se privilegió, por su versatilidad y fácil aplicación, la recaudación vía CEM (valorización), que si bien tiene limitaciones importantes en la captura de plusvalía, permite relacionar la visible construcción de obra pública con recaudación directa a los beneficiarios. De hecho, la gran ventaja es que se recupera, cuando menos parcialmente, el costo de una obra ya realizada, cuya existencia y bondad puede ser constatada por la ciudadanía.

Finalmente, cabe mencionar que Ecuador tuvo un proceso electoral en 2009 en el cual se renovaron las autoridades seccionales. Ello permitió que el programa fuese trabajado con alcaldes que aún tenían un horizonte administrativo y político suficientemente largo para adoptar ciertas decisiones<sup>17</sup>.

### **La operatividad del Programa**

La implementación del Programa se la realiza desde las oficinas regionales del Banco y es monitoreado por la Gerencia de Asistencia Técnica en la Matriz que además diseña instrumentos y perfecciona la metodología. Los cuatro momentos de la operatividad son los siguientes.

#### Diagnóstico cualitativo y cuantitativo orientado a la recuperación de la inversión pública

Antes de la aprobación de un crédito y como parte de la evaluación financiera, los técnicos del Banco a nivel local realizan un análisis cualitativo y cuantitativo de la municipalidad y del cantón. El diagnóstico está orientado a determinar la situación actual y las posibilidades reales de éxito del proceso a emprenderse. Durante la etapa de diagnóstico se analiza la existencia y contenido de la ordenanza; se realiza un análisis histórico de los montos recuperados por CEM; se analiza el procedimiento que aplica la municipalidad para el cálculo y cobro de la contribución; así como una constatación física del estado de la obra pública ejecutada que será sujeta a recuperación.

---

<sup>16</sup> En 2009, la dependencia alcanzó 91.3%. Sin embargo, si se excluyese el rubro del peaje de la autopista Quito-Valle de los Chillos recaudado por Gobierno Provincial de Pichincha, el valor llegaría a niveles cercanos al 95%

<sup>17</sup> Pretender que un funcionario de elección popular adopte en los últimos meses de su gestión medidas impopulares como la recaudación de impuestos o peor aún, su incremento, constituye una ambición mayúscula.

### Determinación de una meta mínima de recaudación plurianual y plan de acción para el cumplimiento de la meta

El cálculo de la meta es muy importante porque determina el esfuerzo que deberá realizar la municipalidad al recibir la subvención. Se establece una meta plurianual a través de una metodología que ha sido ajustada paulatinamente, a fin de que ésta se encuentre acorde a la realidad de cada municipio participante y les permita contar con una meta real y desafiante. Un aspecto a destacar es que el Banco no impone la meta, sino que ésta es consensuada entre las partes, de modo que al momento de solicitar un crédito con subvención, la municipalidad conoce y se compromete a realizar sus esfuerzos para alcanzar el monto de recaudación establecido.

Paralelamente el Banco asesora a la municipalidad en la realización de un plan de acción que considera las actividades y el cronograma recomendados para cumplir el compromiso adquirido. De modo que antes de la aprobación de un crédito, la entidad pueda contar no solo con una meta de recaudación de CEM sino también con un plan de acción, que, conforme a su propia realidad, le ayude a cumplirla.

Entre las actividades más frecuentes incluidas en los planes de acción constan capacitación a los funcionarios municipales, actualizaciones parciales de los catastros, elaboración o modificación de ordenanzas, estrategia de sociabilización a la ciudadanía; estrategia de cobranza persuasiva, facilidades y descuentos por pronto pago, entre otras.

### Dotación de instrumentos diseñados por el Banco, que permitan a las entidades el cumplimiento de la meta establecida

Cumpliendo con su rol de asesor técnico, el Banco diseña instrumentos que luego proporciona a las municipalidades para que éstas puedan mejorar sus procesos vinculados con el incremento de los ingresos. Ello permite conseguir cambios institucionales que se mantengan más allá del cumplimiento de la meta de corresponsabilidad. Entre los instrumentos diseñados se puede citar una Guía de cobro de CEM, Guía de cobranza y modelos de ordenanzas.

El Banco también ofrece capacitación tanto a funcionarios técnicos como a concejales y Alcaldes, para concienciar sobre la generación de los ingresos propios; la elaboración de ordenanzas técnicas y políticamente viables; la sociabilización para el involucramiento ciudadano; la redistribución de los ingresos, la transparencia y rendición de cuentas.

### Seguimiento para el cumplimiento de las metas

Finalmente el seguimiento lo realiza a nivel nacional la Gerencia de Asistencia Técnica, unidad creada en el año 2008 con el objetivo de fortalecer las capacidades de gestión de los clientes del Banco, mediante el desarrollo de conocimientos, diseño e implementación de programas, proyectos e instrumentos técnicos que fomenten el ejercicio más eficiente de sus competencias a nivel territorial. La información recabada durante el seguimiento sirve para decidir sobre las medidas a tomar para impulsar a los GAD que están realizando el esfuerzo por cumplir la meta, pero también para tomar acciones respecto a las entidades que tienen retrasos en sus compromisos.

Es importante reiterar que la concesión del crédito y su porción no reembolsable se realizan en función del compromiso que contractualmente adopta el gobierno local con el Banco. Por supuesto, existe el riesgo que el prestatario incumpla, en cuyo caso hay varios mecanismos contemplados.

En un inicio, se apeló a retrasar los desembolsos hasta que no se cumplan ciertas condiciones básicas. Ello sin embargo, presenta varias complicaciones prácticas. Posteriormente, se incorporó en el Programa la condición contractual que el subsidio se revertiría en caso de incumplimiento de la entidad. Estos recursos constituyen una asignación que entrega el Gobierno Central a las entidades para desarrollar obras en sectores con alta relevancia económica y/o social en una modalidad de subsidio a la oferta de un servicio público. Evidentemente, dada la limitación de recursos, la aplicación del criterio de corresponsabilidad constituye un excelente instrumento de administración de los fondos. Además, en caso de existir incumplimiento, el acceso futuro a créditos del Banco podría ser revisado.

### **Resultados obtenidos**

Los resultados iniciales (ya observables) del programa han sido bastante auspiciosos y los funcionarios municipales han aceptado la idea que mayores ingresos propios implica acceso a mayor crédito en el futuro y mayor obra pública<sup>18</sup>. Algunos de los resultados cualitativos y cuantitativos se muestran a continuación:

Entre los 112 municipios a los que estuvo orientada la primera fase del Programa<sup>19</sup> 82 de ellos aceptaron participar voluntariamente<sup>20</sup>. Esto demuestra el compromiso político de los alcaldes por mejorar sus recaudaciones, aún cuando se considera impopular cobrar tributos. Durante la primera etapa, es decir de agosto a diciembre de 2010, participaron 42 municipalidades y entre enero y diciembre de 2011, se incorporaron 40 gobiernos municipales adicionales.

Las recaudaciones de los municipios participantes en el primer año se incrementaron en un 67%, pasando de 4.9 millones de dólares por CEM en 2010 a un estimado de 9.7 millones en 2012. Si bien los montos en términos absolutos pueden parecer pequeños, solo esta diferencia implica un flujo de recursos que, de ser destinado al pago de un crédito, permitiría acceder a un monto superior a US\$ 30 millones.

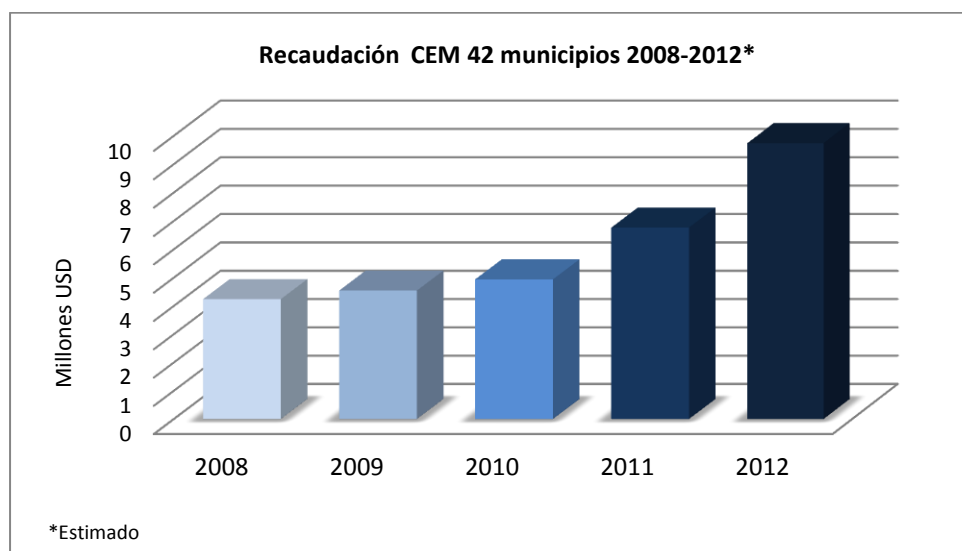
---

<sup>18</sup> Por ende, mayores probabilidades de ser reelecto

<sup>19</sup> Como ya se mencionó el Programa buscaba incidir en los municipios de entre 20.000 y 1'000.000 habitantes cuyo ingreso por CEM representa el 25% del total a nivel nacional

<sup>20</sup> Información a diciembre de 2011 proporcionada por el Banco del Estado

## Gráfico 6 Evolución de las recaudaciones municipios piloto



Fuente: Banco del Estado, Elaboración de autores

Más de 3.500 funcionarios municipales fueron capacitados entre 2010 y 2012 en temas como elaboración de ordenanzas, políticas de suelo, políticas públicas, catastros, cobranza persuasiva e instrumentos de recuperación de plusvalías. Entre los capacitados se incluyó por primera ocasión a concejales. Particularmente interesante ha sido la experiencia con ellos, pues en muchos casos tienen un desconocimiento significativo de la ley. A través de ejemplos, análisis comparativos, etc., se presenta una real opción de cambio en comportamientos aparentemente inmutables.<sup>21</sup> En innumerables ocasiones, las reacciones generadas han sido de sorpresa al analizar las opciones, previstas en ley, de las que dispone una administración local.

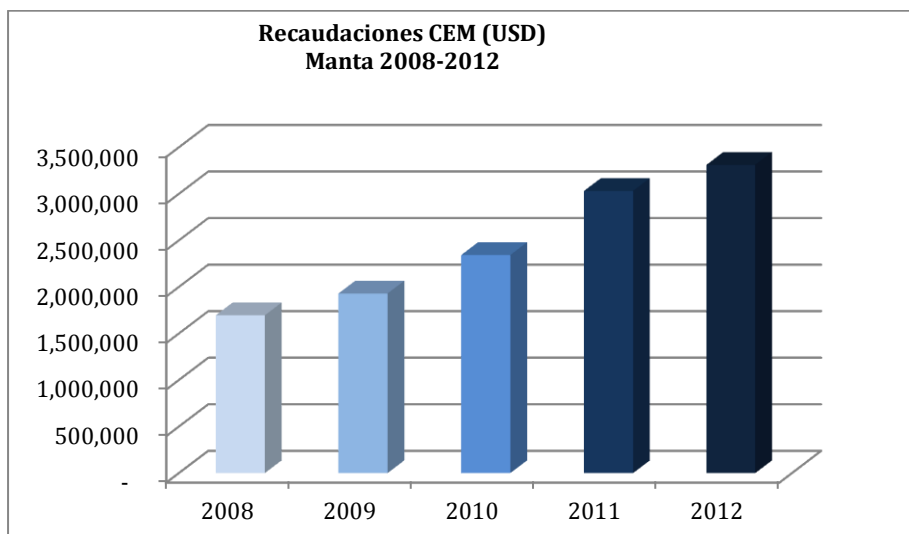
El 79% de los municipios participantes actualizaron sus ordenanzas sobre CEM con la ayuda del Banco. En uno de los casos, la ordenanza “vigente” aún se hallaba expresada en Sucre, moneda cuyo uso fue discontinuado en el año 2000 cuando Ecuador adoptó el dólar norteamericano como moneda de curso legal.

En muchos casos, la asistencia técnica del Banco ha logrado extenderse a otros campos de acción de los municipios. Ello podría explicar que en los Municipios objeto de este programa, los ingresos tributarios entre Diciembre 2010 y Diciembre 2009, se incrementaron en 18%, mientras los Municipios de población menor a 20.000 habitantes disminuyeron dicho rubro en 23% y los grandes (Guayaquil y Quito) crecieron en 10%. El impacto de la acción del Banco va más allá del variable objetivo: Contribución Especial de Mejoras.

Algunos de los ejemplos más exitosos se registran en Santa Elena y Manta. La ciudad de Manta, puerto sobre el Pacífico de 217.000 habitantes, pasó de una recaudación de 1.9 millones de dólares en 2009 a 3.3 millones de dólares en 2012.

<sup>21</sup> Como uno de los objetivos del Programa, en el BdE se rechaza el trillado concepto que “la gente no tiene cultura de pago”. El determinismo es en este caso, un valor (o antivalor) cultural que un gobierno (local, provincial, nacional) debe cuestionar profundamente.

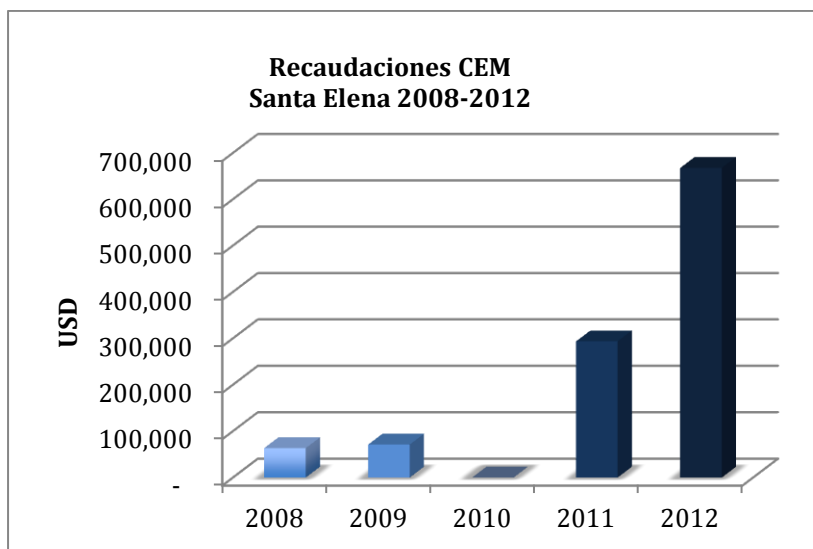
### Gráfico 7 Evolución recaudaciones municipio de Manta



Fuente: Banco del Estado, Elaboración de autores

Otro caso exitoso es Santa Elena, municipio de la costa ecuatoriana, que además fue la primera entidad participante del programa en cumplir su meta. Aunque en los años 2008 y 2009 registra valores por CEM, la asistencia técnica del Banco determinó que los montos recaudados no correspondían a CEM sino a vallas publicitarias, por lo tanto, en la realidad pasó de una recaudación de 0 a USD 667.403 en 2012.

### Gráfico 8 Evolución recaudaciones municipio de Santa Elena



Fuente: Banco del Estado, Elaboración de autores

Finalmente vale la pena anotar el caso de Biblián, un Municipio de la serranía de 22.000 habitantes, con un Alcalde que se mantuvo veintidós años en funciones y que históricamente nunca recaudó nada por CEM. Luego de su participación en el Programa, logró recaudar USD 41.727 en un hecho sin precedentes en la historia del cantón.

#### OPINIONES DE UNA ALCALDESA

*“Fue durísimo explicar a la ciudadanía que todo cobro iba a implicar más obras. Incluso los concejales me decían que lo piense dos veces, pero yo me dije: si no tomo esta decisión (de cobrar CEM) ¿cómo voy a sacar adelante a mi cantón? y pensé: no importa el riesgo, no vine a quedarme eternamente de Alcaldesa”*

*Aramita Jiménez, Alcaldesa de Sigsig*

### Conclusiones

Con el Programa “Corresponsabilidad para el Buen Vivir”, el Banco del Estado ha logrado que los municipios mejoren sus ingresos por Contribución Especial de Mejoras y cuenten con más recursos para financiar su infraestructura pública.

Aunque a nivel nacional el monto de incremento podría parecer pequeño, es relevante en relación con los presupuestos de inversión de las entidades a más del potencial acceso a crédito y el cambio cultural e institucional que representa tanto para las instituciones como para la ciudadanía. Muy posiblemente, este último es el aspecto principal del programa; la demostración, una vez más, que un diálogo franco y la existencia de incentivos, puede impulsar un cambio de orientación de la política pública.

El Programa deberá seguir perfeccionándose y fortaleciéndose durante el transcurso de los años. Claramente, el mecanismo de determinación de las metas es aún más un “arte” que una “ciencia” y se reconoce explícitamente la necesidad de profundizar la metodología a fin que el margen de discrecionalidad sea mínimo. Sin embargo de ello, un margen razonable de flexibilidad permite privilegiar la aplicación del concepto central del programa, siendo necesario tal vez ceder en algunas ocasiones pero sin perder de vista el objetivo mayor de un cambio institucional. Por supuesto, tampoco se trata que las excepciones sean generalizadas sino que más bien los resultados positivos y negativos conseguidos por los cantones participantes permitan perfeccionar el Programa y que el Banco considere esos resultados como elementos para el establecimiento de nuevas operaciones de financiamiento.

Un aspecto fundamental para garantizar el éxito del Programa es el seguimiento que realice el Banco a sus clientes. Así, los funcionarios cercanos a las actividades de las entidades, tienen la responsabilidad de emitir alertas tempranas sobre la situación de los prestatarios. Particular énfasis tiene la detección oportuna de cambios en la actitud del alcalde y concejales. Hay que estar claros sobre la real voluntad de cambio de las autoridades lo cual, evidentemente, va mucho más allá de un compromiso contractual (contrato de crédito). En ello ayuda, el establecimiento de varias etapas en las metas a ser cumplidas por los municipios. Este criterio de progresividad vuelve más fácil detectar oportunamente la existencia de problemas.

En definitiva, se trata de una idea simple, pero poderosa y que ha implicado contar con una herramienta de política pública que permite superar la recurrente resistencia de los alcaldes a cobrar por la obra pública realizada, la cual se deriva de un criterio supuestamente determinista de comportamiento social ("la gente no tiene cultura de pago") En buena medida ello ha sido posible luego de haber creado condiciones mínimas de credibilidad institucional y sobre todo, atenuando al mínimo la discrecionalidad en la definición de metas, estableciendo reglas claras y transparentes.

### **Perspectivas de replica**

El programa de incentivos a la recaudación de valorización e impulso a la obra pública contiene estrategias factibles de ser reproducida en otras condiciones.

La recuperación por valorización es aplicada en muchos países de la Región pero también es común que existan serias dificultades de orden práctico para la estimación de la plusvalía. Un mecanismo fundamentalmente que permite la recuperación de costos, con un bajo nivel de complejidad, es la CEM.

No es la única forma por supuesto pero sí es de relativa fácil implementación y fácil de comunicar al público.

A partir de considerar que la inversión pública se capitaliza en favor del dueño del predio y ante la dificultad práctica de contar con catastros actualizados y estimaciones precisas y confiables de la plusvalía generada, la valorización puede ser aplicada a muchos proyectos de inversión. Más allá del uso mayoritario en vías que ha tenido en Ecuador, la CEM puede ser extendida a partir de su simplicidad e impacto redistributivo. La valorización tiene sin embargo sus límites. Difícilmente puede ser aplicada a recuperar costos de grandes proyectos urbanos; es más útil en proyectos pequeños y medianos cuyos impactos son más localizados y "directos".

El ejemplo de Cuenca muestra que los individuos estiman que los beneficios derivados de la obra pública son superiores a los pagos de Contribución y por ende solicitan al Municipio la ejecución del proyecto. No es preciso medir la valorización ni la capacidad de pago de los beneficiarios. A pesar de ello, la CEM permite realizar subsidios cruzados y, en el caso ecuatoriano, pagos en especie (trabajo comunitario por ejemplo).

La divulgación juega un rol clave: si los tomadores de decisiones no conocen los instrumentos mal pueden advertir los beneficios derivados de su aplicación.

### **¿Cuáles son las lecciones aprendidas del caso ecuatoriano?**

Evidentemente, cada país tiene sus propios arreglos institucionales y condiciones específicas que brindan el marco en el cual podría implementarse un programa de este tipo. En Colombia por ejemplo, la Contribución por Valorización es independiente de la plusvalía y "permite a la administración municipal recaudar parcial o totalmente la inversión hecha en infraestructura..." (I.G. Agustín Codazzi 2003, p. 66). Más allá de las particularidades, un mecanismo de estas características debería contemplar cuando menos los siguientes elementos:

1. Existencia de una facilidad financiera que permita combinar subsidios a la oferta de servicios públicos con créditos de largo plazo a los gobiernos locales. No se trata necesariamente un banco de desarrollo de primer piso (como es el BdE), más aún cuando dicha modalidad ha cedido mucho espacio a la existencia de fondos públicos canalizados por instituciones privadas o semi-públicas en esquemas de segundo piso.
2. Los recursos tienen que canalizarse a través de mecanismos cuya continuidad esté razonablemente asegurada en el tiempo (una estructura de fideicomisos por ejemplo). Ello permitiría crear la confianza que es un esquema de largo plazo y en el cual sea “rentable” políticamente involucrarse.
3. La participación en el programa tiene que complementarse con asistencia técnica a las entidades participantes; modelos de ordenanzas municipales, capacitación a los técnicos, pero también a las autoridades involucradas, etc.
4. La selección de los participantes iniciales y el momento de arranque del programa es fundamental. Las autoridades locales tienen que visualizar que las obras a ejecutarse con el financiamiento resultante de mayores recaudaciones serán concluidas, o cuando menos iniciadas, por ellos.
5. Es vital el apoyo político al más alto nivel; si este compromiso no existe, el Programa tendrá resultados sumamente limitados. Evidentemente, ello implica que las autoridades nacionales deben creer en la descentralización y en la importancia de los gobiernos locales como generadores de desarrollo local. Por supuesto, no todos los gobiernos de la región pueden compartir esta línea de pensamiento. A la vez sin embargo, un esquema de estas características requiere aceptar que es necesario una activa intervención estatal para impulsar el desarrollo.
6. Los municipios necesitan incentivos para romper la inercia del comportamiento pasado. La existencia sola de castigos no es suficiente para cambiar una tendencia arraigada en las costumbres y prácticas locales.

Por supuesto, también hay lecciones respecto a temas que se pudiesen trabajar de mejor manera o con mayor profundidad. Al respecto, resalta la necesidad de fomentar la transparencia y rendición de cuentas, vigilando que los recursos obtenidos se destinen efectivamente a la ejecución de proyectos decididos por las comunidades locales. La ciudadanía estará más dispuesta a pagar si conoce los montos, los destinos de las recaudaciones y si identifica reales esfuerzos por aplicar los tributos a todos los beneficiados.

Es importante también mejorar el proceso de definición de la meta, procurando incorporar varias dimensiones en su estimación. Articular de mejor manera el diagnóstico de la realidad local con la definición de una meta ambiciosa pero realista.

Por último, sería deseable que cada gobierno local emprenda campañas de concienciación ciudadana para interiorizar el concepto de corresponsabilidad y explicar las ventajas de pagar la CEM. Las campañas deben responder a las necesidades de la ciudadanía y al contexto local. En Ecuador algunos alcaldes propusieron campañas innovadoras para promover el pago; por ejemplo en un cantón el Alcalde y los concejales fueron los primeros en cancelar sus contribuciones y luego instaron a la ciudadanía a hacer lo mismo. Un Alcalde otorgó placas de reconocimiento a los ciudadanos más puntuales en sus pagos mientras otro Alcalde



decidió sortear electrodomésticos entre quienes se acercaban a pagar a tiempo. Todas estas prácticas reflejan sin embargo que aún no es extendido entre los ciudadanos la importancia de contribuir al desarrollo local, como si únicamente existiesen derechos más no obligaciones. La experiencia de Cuenca en los procesos de participación ciudadana es muy interesante y susceptible de réplica. Se debe establecer una relación directa con los ciudadanos para concientizar el pago, lograr que éstos sean “menos espectadores y más actores”.

Las campañas de concienciación deberían ser también al interior de los gobiernos locales pues muchas veces son los propios mandos medios, por diversas razones, los que no promueven el cobro a los beneficiarios.

Sería iluso pensar que el cambio de comportamientos arraigados en el tiempo es cosa fácil, sin embargo, como lo demuestra “Corresponsabilidad para el Buen Vivir”, es factible iniciar un camino que brinde fundadas esperanzas que con dedicación, esfuerzo y compromiso, podemos aprender de los errores del pasado.

## Bibliografía

- Banco Central del Ecuador. 2012. Sistema de Cuentas Nacionales. Quito, Ecuador.
- Banco del Estado. 2009. Las finanzas subnacionales en Ecuador: 1993-2008. Quito, Ecuador: BdE
- Banco del Estado. 2012. Informe anual 2011. (Marzo) Quito, Ecuador: BdE.
- Carrión, Andrea. 2007. Gestión del crecimiento suburbano: Cambios en el uso del suelo y el mercado del suelo en el área de influencia del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Carrión, Fernando (editor). 2001. *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO-BID-FLACSO.
- Carrión, Fernando, Villaronga W. Brigitta (comp.). 2008. *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO.
- Carrión, Fernando. 2007. Variaciones urbanas en los últimos 25 años. (Octubre). Quito, Ecuador: Diario Hoy.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). 2010. República del Ecuador.
- Conferencia Panamericana, Secretaría. 1957. Actas de Comisión de Construcciones. (6 de Marzo). Quito, Ecuador.
- Constitución Política de la República del Ecuador. 2008. Quito, Ecuador.
- Córdova, Marco (coord.) 2008. *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: FLACSO.
- De Cesare, Claudia. 2010. Panorama del impuesto predial en América Latina. Working paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 2003. *Gestión del suelo urbano en el marco del ordenamiento territorial. Aproximación metodológica*. Bogotá, Colombia: IGAC.
- Kingman, Eduardo. 1989. Los orígenes urbanos de Cuenca En: *Las Ciudades en la historia*, coord. González, Iván. Quito, Ecuador: Ciudad.
- Komives, Kristin. 2005. *Water, Electricity, and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Washington D.C.: World Bank.
- Peterson, George E. 2009. *Unlocking land values to finance urban infrastructure*. Washington D.C.: The World Bank.
- Polese, Mario. 1998. *Economía urbano y regional*. Costa Rica: Cartago.
- Rojas, Milton; Villavicencio, Gaitán; Becker, Alfredo & Chang, Letty. 1989. *El mercado del suelo urbano y barrios populares en Guayaquil*. Guayaquil: CERG-IDRC-Ciudad.

Shah, Anwar (editor). 2006. *Gobernabilidad local en países en desarrollo*. Colombia: Banco Mundial.

Tupiza, Alex & D'Ercole, Robert. 2001. *Valor del suelo en el distrito metropolitano de Quito: Cartografía, análisis, metadatos*. Quito: MDMQ

United Cities and Local Governments. 2010. *El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo X*. Barcelona: UCLG