



**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA SEDE EL GIRÓN**

**CARRERA DE DERECHO**

**NUEVAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS GAD'S EN EL  
ECUADOR: EN BUSCA DE UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
SOSTENIBLE E INNOVADORA**

Trabajo de titulación previo a la obtención del

Título de Abogado

AUTOR: Fernando Guamán Samia

TUTOR: Carolina Herrera Hernández

**QUITO-ECUADOR**

**2025**

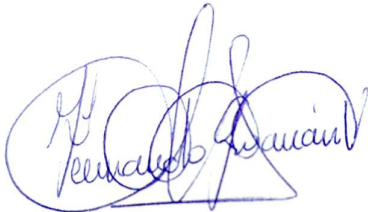
## **CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD Y AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, Fernando Xavier Guamán Vela con documento de identificación No. 1311307027 manifiesto que:

Soy el autor y responsable del presente trabajo, declaro que he utilizado herramientas de inteligencia artificial solo para sinónimo lo cual consta en la citas y referencias; y, autorizo a que sin fines de lucro la Universidad Politécnica Salesiana pueda usar, difundir, reproducir o publicar de manera total o parcial el presente trabajo de titulación.

Quito, 05 de agosto del año 2025

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fernando Xavier Guamán Vela', enclosed within a blue circular stamp or seal.

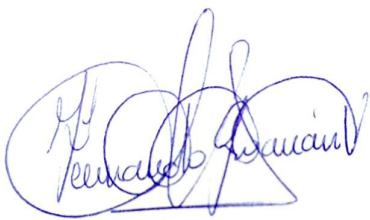
Fernando Xavier Guamán Vela  
1311307027

**CERTIFICADO DE CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR DEL TRABAJO DE  
TITULACIÓN A LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA**

Yo, Fernando Xavier Guamán Vela con documento de identificación No. 1311307027, expreso mi voluntad y por medio del presente documento cedo a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que soy autor del artículo académico “Nuevas Alternativas de Financiamiento para los GAD’s en el Ecuador: En Busca de una Administración Tributaria Sostenible e Innovadora”, el cual ha sido desarrollado para optar por el título de: Abogado, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente. En concordancia con lo manifestado, suscribo este documento en el momento que hago la entrega del trabajo final en formato digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.

Quito, 05 de agosto del año 2025

Atentamente,



Fernando Xavier Guamán Vela  
1311307027

## **CERTIFICADO DE DIRECCIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, Samia Carolina Herrera Hernández con documento de identificación N° 1718553231, docente de la Universidad Politécnica Salesiana, declaro que bajo mi tutoría fue desarrollado el trabajo de titulación: NUEVAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS GAD'S EN EL ECUADOR: EN BUSCA DE UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA SOSTENIBLE E INNOVADORA, realizado por Fernando Xavier Guamán Vela con documento de identificación N° 1311307027, obteniendo como resultado final el trabajo de titulación bajo la opción Artículo Académico que cumple con todos los requisitos determinados por la Universidad Politécnica Salesiana.

Quito, 05 de agosto del año 2025

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, enclosed in a faint oval border. The signature is cursive and appears to read 'Samia Carolina Herrera Hernández'.

Samia Carolina Herrera Hernández

1718553231

## RESUMEN

Este estudio analiza cómo se financian actualmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales en Ecuador y qué tan autónomos son en el manejo de sus recursos. Aunque la normativa vigente les otorga autonomía financiera, en la práctica muchos municipios siguen dependiendo casi totalmente de las transferencias del Gobierno Central, lo cual limita su capacidad de decisión y gestión local. Durante la investigación se identificaron varios factores que dificultan el fortalecimiento de los ingresos propios: catastros desactualizados, escasa inversión en tecnología, baja cultura tributaria y restricciones legales que impiden crear nuevos impuestos sin que estos sean propuestos por el ejecutivo y aprobados por el órgano legislativo. Además, se evidenciaron otras debilidades como la poca diversificación de ingresos que afectan su autonomía financiera y la falta de personal técnico capacitado y problemas institucionales que afectan la eficiencia administrativa. El estudio también revisó experiencias internacionales en países con estructuras descentralizadas similares, como Colombia, Chile, Perú y Uruguay, donde se han aplicado mecanismos innovadores como la captura del valor del suelo, fondos de redistribución o sistemas de evaluación fiscal. Estos casos muestran que existen formas efectivas de mejorar la gestión local cuando se combinan buenas prácticas, incentivos claros y participación ciudadana. De ese modo, se plantean propuestas concretas como la emisión de bonos municipales, aprovechamiento del valor del suelo, emisión de nuevas tasas y contribuciones especiales ajustadas a la realidad socioeconómica, mejorar la administración con eficiencia a través del uso de tecnologías para actualizar catastros, el impulso a servicios públicos con tarifas técnicas, la aplicación de herramientas digitales, y la creación de espacios para que la ciudadanía participe en la planificación del presupuesto. Estas acciones, si se articulan correctamente, pueden contribuir a una mayor sostenibilidad financiera y autonomía real de los gobiernos locales.

**Palabras clave:** Autonomía financiera, gobiernos locales, recaudación tributaria, financiamiento municipal, gestión pública.

## ABSTRACT

This study analyzes how Municipal Decentralized Autonomous Governments (GADs) in Ecuador are currently financed and how autonomous they truly are in managing their resources. Although current legislation grants them financial autonomy, in practice many municipalities remain heavily dependent on transfers from the central government, which limits their decision-making and local management capacities. During the research, several factors were identified that hinder the strengthening of their own-source revenues: outdated cadastral records, limited investment in technology, low tax culture, and legal restrictions that prevent the creation of new taxes unless they are proposed by the executive and approved by the legislative body. Other weaknesses were also identified, such as the limited diversification of income sources, which affects their financial autonomy, as well as the lack of qualified technical personnel and institutional issues that impact administrative efficiency. The study also reviewed international experiences in countries with similar decentralized structures, such as Colombia, Chile, Peru, and Uruguay, where innovative mechanisms have been implemented, including land value capture, redistribution funds, and fiscal assessment systems. These cases demonstrate that there are effective ways to improve local governance when best practices, clear incentives, and citizen participation are combined. As a result, concrete proposals are presented, such as the issuance of municipal bonds, land value capture, implementation of new rates and special contributions adjusted to the socioeconomic context, improving administration through efficient use of technology for cadastral updates, promoting public services with technical tariffs, applying digital tools, and creating spaces for citizen participation in budget planning. If these actions are properly coordinated, they can contribute to greater financial sustainability and real autonomy for local governments.

**Keywords:** Financial autonomy, local governments, tax collection, municipal finance, public management.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. METODOLOGÍA .....	3
2.1. Tipo y diseño de investigación.....	3
2.2. Fuentes y técnicas de recolección de información.....	3
2.3. Criterios de análisis.....	4
3.1. Marco conceptual de los GAD en Ecuador.....	4
3.1.1. Definición y naturaleza jurídica de los GAD.....	5
3.1.2. Clasificación y niveles de los GAD Competencias generales según la Constitución y el COOTAD.....	6
3.1.3. Principios normativos.....	7
3.2. Formas de financiamiento de los GAD municipales.....	11
3.2.1. Las fuentes de ingresos (tributarios y no tributarios).....	11
3.2.2. Mecanismos de transferencias del Estado central (Modelo de Equidad Territorial, fondos de compensación). .....	13
3.2.3. Autonomía financiera: límites y alcances.....	15
3.3. Facultades tributarias de los GAD.....	17
3.3.1. Competencias para administrar y recaudar tributos.....	17
3.3.2. Limitaciones para la creación de impuestos (iniciativa presidencial y Asamblea Nacional). .....	18
3.3.3. Sujetos activos de tributos y rol en la recaudación.....	19
3.4. Facultades de endeudamiento y bursatilización.....	19
3.4.1. Marco legal para la emisión de bonos y deuda pública municipal.....	19
3.4.2. Los requisitos y las limitaciones en la norma. ....	21
3.5. Problemáticas actuales de financiamiento en GAD municipales.....	23
3.5.1. Dependencia de transferencias del Gobierno central.....	23
3.5.2. Ineficiencia en la recaudación de tributos propios (sistematización, catastros desactualizados, baja cultura tributaria).....	24
3.5.3. Limitada diversificación de ingresos.....	24
3.5.4. Problemas en la administración y gestión de los GAD municipales.....	25
3.6. Comparación.....	26
3.6.1. Experiencias de financiamiento en otros Estados unitarios descentralizados.....	26
4. DISCUSIÓN.....	28
4.1. Análisis crítico de la autonomía financiera y tributaria de los GAD municipales.....	28
4.2. Limitación en la iniciativa legislativa para nuevos impuestos.....	29
4.3. Evaluación de la eficacia de las facultades ya otorgadas.....	29

4.4.	Comparación con modelos internacionales.....	30
4.5.	Condiciones institucionales que limitan la autonomía financiera .....	30
5.	PROPUESTAS .....	31
5.1.	Alternativas de financiamiento no tributarias .....	31
5.1.1.	Bonos municipales para financiar obras .....	31
5.2.	Propuestas para mejorar el financiamiento tributario .....	33
5.3.	Estrategias para mejorar la gestión y eficiencia administrativa .....	35
5.3.1.	Medir el desempeño fiscal y premiar a los mejores .....	35
5.3.2.	Llevar todo al plano digital.....	35
5.3.3.	Promover la transparencia y el control ciudadano.....	36
6.	CONCLUSIONES:.....	36
7.	RECOMENDACIONES.....	37
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	39

## 1. INTRODUCCIÓN

Los GAD municipales en Ecuador enfrentan crisis económicas a menudo. Si bien la Constitución les brinda autonomía política, administrativa y financiera, la realidad muestra que muchos de sus recursos provienen del Gobierno central. Según la Proforma del Presupuesto General del Estado (2024), se indica que:

*“De conformidad a lo establecido en el artículo No. 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), los gobiernos autónomos descentralizados (GAD’s) participan del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado”. (p. 3)*

Sin embargo, esta situación no se debe únicamente a factores externos, ya que, en numerosos casos, los municipios no han logrado aumentar sus ingresos propios debido a razones como catastros obsoletos y la falta de herramientas tecnológicas avanzadas para la recaudación. Además, la cultura fiscal en las regiones permanece frágil, complicando aún más la sostenibilidad de sus recursos. Según Silverio y Tigua (2023), indican que:

*Es importante tener en cuenta que la percepción de los ciudadanos sobre la efectividad y la justicia del impuesto predial, así como su confianza en la capacidad del gobierno para recaudar impuestos de manera efectiva y justa, son factores importantes que pueden afectar la disposición de las personas a pagar impuestos en el futuro. (p. 109)*

De la misma forma opina Vásquez *et al.* (2025), los ciudadanos a menudo no perciben un vínculo claro entre los tributos que pagan y los servicios que reciben, lo que genera resistencia al pago y, en consecuencia, una recaudación inadecuada.

La situación se evidencia más compleja si se toma en cuenta que, aunque el COOTAD y otras leyes habilitan a los GAD para emitir deuda o bonos, en la práctica, pocos lo hacen. Esto ocurre porque según Cobos (2021), indica que:

La dependencia a las asignaciones presupuestarias por parte del Gobierno Central, los atrasos ocurridos en los últimos años en el pago de estas alícuotas y los pocos ingresos propios que generan los gobiernos subnacionales, sumado al poco o nulo acceso en algunas ocasiones a financiamiento en condiciones favorables con tasas y plazos que se ajusten a la sostenibilidad de las finanzas públicas, contribuye también a la no concreción de sus planes de desarrollo. (p. 23)

Y sí sumamos a todo esto que, la autonomía tanto financiera como tributaria que se les brinda a los GAD, no se ajustan a las condiciones reales y actuales de los municipios y peor aún del país, las capacidades de los GAD se encuentran limitadas por la dependencia financiera, tributaria y en ciertos casos normativa del Gobierno central.

Ante esta realidad, el presente estudio formula una pregunta clave: ¿cómo pueden los GAD municipales mejorar sus fuentes de financiamiento según la normativa constitucional y legal actual? Para ello, se plantean cuatro objetivos específicos: examinar las fuentes de ingreso actuales, valorar las competencias normativas existentes, estudiar experiencias de otros Estados unitarios descentralizados y sugerir alternativas adaptadas al contexto ecuatoriano.

De ese modo, el estudio se divide en seis secciones. Primero, se expone la metodología empleada. Después, se presentan los resultados teóricos, normativos y prácticos, seguidos de un análisis crítico. Se plantean propuestas específicas de financiamiento y, al final, se concluye con recomendaciones orientadas a fortalecer la autonomía fiscal de los GAD.

## 2. METODOLOGÍA

### 2.1. Tipo y diseño de investigación

La presente investigación es de tipo cualitativo, con un enfoque documental y dogmático-jurídico. Se trabajó sobre el análisis de fuentes normativas, técnicas y académicas para examinar cómo los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales en Ecuador gestionan sus ingresos y qué posibilidades reales tienen de fortalecer su autonomía financiera. Al tratarse de una problemática estructural con fuerte arraigo en lo legal y administrativo, se descartó aplicar instrumentos cuantitativos, enfocándose más bien en el estudio detallado de marcos normativos y experiencias documentadas.

Este tipo de diseño permite no solo identificar las barreras formales que limitan el ejercicio de las competencias tributarias de los GAD, sino también explorar, desde la teoría y la práctica institucional, alternativas que puedan ser aplicadas en el marco constitucional actual.

### 2.2. Fuentes y técnicas de recolección de información

Se utilizó principalmente información secundaria proveniente de cinco tipos de fuentes:

- **Normativa nacional vigente**, especialmente la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- **Informes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)** sobre la ejecución presupuestaria y el comportamiento del financiamiento subnacional.
- **Estudios académicos ecuatorianos recientes**, como el artículo publicado por Vásquez Berrezueta y García Regalado (2025), que analiza la baja incidencia de la ciudadanía

en la planificación tributaria de un GAD parroquial y cómo eso afecta la legitimidad fiscal.

- **Tesis de investigación** sobre gestión financiera y cultura tributaria en el nivel local, disponibles en repositorios institucionales como el de la Universidad Central del Ecuador (Estrada, 2022).
- **Documentos técnicos de organismos nacionales e internacionales**

La información fue sistematizada temáticamente y analizada en función de las categorías que se desprenden del marco legal y del enfoque de autonomía financiera.

### **2.3. Criterios de análisis**

Se emplearon tres enfoques principales:

- **Análisis dogmático:** Se estudió el contenido normativo constitucional y legal para establecer cuáles son las facultades que realmente poseen los GAD en materia financiera y tributaria.
- **Análisis doctrinario:** A través de artículos científicos, tesis y ensayos se evaluaron distintas posturas sobre la autonomía tributaria, el financiamiento local y los retos operativos institucionales.
- **Análisis comparado:** Se revisaron experiencias de otros países con estructuras descentralizadas similares, como Colombia y Perú, para observar cómo han afrontado problemas parecidos de dependencia fiscal y baja capacidad recaudatoria, así como nuevos modelos y formas de financiamiento.

## **3. RESULTADOS**

### **3.1. Marco conceptual de los GAD en Ecuador**

### **3.1.1. Definición y naturaleza jurídica de los GAD**

En el Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son piezas clave dentro del modelo de organización territorial del Estado. Si bien puede parecer que su existencia se limita al manejo de lo local, lo cierto es que su rol está garantizado a nivel constitucional, y su naturaleza jurídica está definida en un amplio cuerpo jurídico que se detalla a continuación.

En la Constitución de la República del Ecuador (2008), se establece que:

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. (p. 82)

Además, se establece que forman parte de este grupo las juntas parroquiales rurales, los municipios, los consejos metropolitanos, las prefecturas provinciales y los consejos regionales, ya que se considera, que cada nivel de gobierno pueda tomar decisiones propias dentro de su jurisdicción, sin depender exclusivamente del gobierno central.

Por otra parte, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), indica que:

En el Art. 53.- Naturaleza jurídica. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutivas previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. (p. 27-28)

Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020), indica que:

La progresiva y obligatoria asignación de competencias exclusivas a las provincias, municipios, y juntas parroquiales dio orden al sistema de organización territorial del Estado, superando las asimetrías que lo habían caracterizado en el pasado, especialmente a raíz de la aprobación de la Constitución de 1998. Asimismo, las reformas de 2008–2010 dotaron de mayor institucionalidad al sistema con la creación del Consejo Nacional de Competencias como ente rector del mismo. Otra innovación destacable fue la nueva fórmula de cálculo de las transferencias a recibir por los GAD, que dio mayor transparencia al reparto de recursos públicos entre niveles de gobierno y priorizó la reducción de las inequidades interterritoriales que tradicionalmente han caracterizado al país. (p. 111)

En ese sentido, los GAD tienen un respaldo jurídico sólido que les reconoce como instituciones públicas autónomas con estructura propia, legitimidad y competencias claras. Su naturaleza jurídica no solo les permite ejecutar funciones administrativas, sino también ejercer autonomía en la gestión de recursos y en la toma de decisiones que afectan directamente a sus territorios.

### **3.1.2. Clasificación y niveles de los GAD Competencias generales según la Constitución y el COOTAD**

El Ecuador, conforme a su Constitución vigente, organiza su estructura territorial reconociendo distintos niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Además del gobierno central, existen cuatro niveles de GAD: regionales, provinciales, municipales o cantonales, y parroquiales rurales, los cuales conforman la distribución territorial más cercana a la ciudadanía. Según la Constitución de la República del Ecuador; se indica en el artículo 238.- “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad

interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional” (Constitución, 2008). Y en el Art. 240, se establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias” (Constitución, 2008).

En ese sentido, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), en el Artículo 1; establece que el Código regula los niveles de gobiernos autónomos descentralizados y garantiza su autonomía política, administrativa y financiera “en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano.”; Asimismo, el Código define claramente los GAD regionales, provinciales, cantonales y parroquiales como entidades con funciones diferenciadas.

Por ello, la estructura territorial definida permite diferenciar claramente las competencias: los GAD municipales pueden emitir ordenanzas locales, ejecutar servicios y gestionar recursos; las juntas parroquiales rurales operan en un nivel más básico y cercano a la comunidad. De ese modo, la clasificación de los GAD establece niveles de gobierno con autonomía y funciones, mismas que permiten evaluar su financiamiento y limitaciones operativas. Esa clasificación permite comprender mejor cómo se organiza la descentralización ecuatoriana y cómo varían las facultades según el nivel de gobierno.

### **3.1.3. Principios normativos**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador se rigen por un conjunto de principios constitucionales y legales que orientan su funcionamiento, tanto en la gestión administrativa como en su relación con los demás niveles del Estado y la ciudadanía. Estos

principios son normas rectoras que buscan garantizar una gobernanza descentralizada más autónoma, equitativa, eficiente y participativa.

De ese modo primero respecto al principio de autonomía, se establece en la Constitución de la República del Ecuador (2008), en el Art. 238 que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional” (Constitución, 2008)

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), establece los principios en:

El Artículo 5, sobre la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. (p. 8)

Según García Llor, (2022) la autonomía refiere a la autolegislación/autorregulación; es decir, poder regular y reglamentar la propia organización. Además, la autonomía, en el contexto jurídico ecuatoriano se refiere a la capacidad de un ente para autogobernarse y tomar decisiones independientes dentro de su ámbito de competencias (Ayala---Becerra, 2024).

Así mismo Juan-Martínez considera desde el aspecto doctrinario que: “la autonomía municipal se define como la capacidad de los gobiernos locales para gestionar sus propios asuntos, desarrollar políticas y prestar servicios públicos sin intervención directa del gobierno central”. (Juan-Martínez, 2019)

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008, dispone de varios artículos que referencian el principio de descentralización como acto obligatorio de aplicación para el Estado, para lo cual se norma las competencias diferenciadas, exclusivas y recurrentes de cada una de las provincias, cantones y parroquias rurales.

Además, se establece que la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

La descentralización, de acuerdo con Ayala---Becerra, señala que “es un proceso mediante el cual el poder y las competencias se transfieren del gobierno central a los gobiernos subnacionales, como las provincias y los municipios: este principio busca acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, mejorando la eficiencia y la efectividad de la administración pública”. (Ayala---Becerra, 2024)

El principio de competencia se refiere al hecho de que cada nivel de gobierno o autoridad solo realiza las funciones y poderes otorgados a la constitución y las leyes. Es decir, ninguna institución puede interferir con asuntos que compitan legalmente. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

También Maldonado (2019) en su trabajo de investigación define al principio de competencia como el derecho que tiene para conocer, procesar y resolver los asuntos que le han sido

atribuidos legalmente, en razón de la materia, territorio u otro aspecto de interés general previsto en la ley.

Según el COOTAD en el Artículo 113 se establece que la competencia corresponde a las “capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

El principio de subsidiariedad es fundamental: “significa que las decisiones se deben tomar en el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, siempre que pueda resolver eficazmente el problema” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010).

A todo esto, se suma el principio de participación ciudadana, que constituye un eje central del modelo de descentralización ecuatoriano. La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el Artículo 95 indica que:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. (p. 43)

De la misma manera en el artículo 100, se indica que:

“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por

principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promuevan la ciudadanía”. (Constitución, 2008)

En conjunto, estos principios constituyen el marco ético y jurídico que sustenta el accionar de los GAD. Su correcta aplicación permite no solo garantizar el respeto a la autonomía institucional, sino también promover una gestión más justa, eficiente y centrada en el bienestar colectivo.

### **3.2. Formas de financiamiento de los GAD municipales**

#### **3.2.1. Las fuentes de ingresos (tributarios y no tributarios)**

De conformidad a la Constitución de la República del Ecuador en la que se menciona que los GAD generarán sus propios recursos financieros y, como parte del estado participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial.

Los recursos financieros de los GAD son los siguientes: Ingresos propios de la gestión; Transferencias del presupuesto general del Estado; Otro tipo de transferencias, legados y donaciones; Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, Recursos provenientes de financiamiento. (COOTAD, 2010)

Los ingresos propios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales se dividen en tributarios y no tributarios, según su origen y naturaleza. Esta categorización es esencial para comprender la estructura financiera de los GAD y medir el nivel de autonomía que tienen en la generación de sus recursos, esto se define conforme lo establece Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), y en el marco de la estructura presupuestaria definida en (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010).

De ese modo, el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD, 2010), en el artículo 225, indica que los ingresos tributarios comprenderán las contribuciones señaladas en este Código y se dividirán en los tres capítulos básicos siguientes:

- “Capítulo I.- Impuestos, que incluirán todos los que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, por recaudación directa o por participación.
- Capítulo II.- Tasas, que comprenderá únicamente las que recaude la tesorería o quien haga sus veces de los gobiernos autónomos descentralizados, no incluyéndose, por consiguiente, las tasas que recauden las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados.
- Capítulo III.- Contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento, que se sujetarán a la misma norma del inciso anterior”. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

Mientras que en el Artículo 226, se indica que los ingresos no tributarios se clasificarán en los siguientes capítulos:

- “Capítulo I.- Rentas patrimoniales, que comprenderán los siguientes grupos: a) Ingresos provenientes del dominio predial (tierras y edificios); b) Utilidades provenientes del dominio comercial; c) Utilidades provenientes del dominio industrial; d) Utilidades de

inversiones financieras; y, e) Ingresos provenientes de utilización o arriendo de bienes de dominio público.

- Capítulo II.- Transferencias y aportes con los siguientes grupos: a) Asignaciones fiscales; b) Asignaciones de entidades autónomas, descentralizadas o de otros organismos públicos; y, c) Transferencias del exterior.
- Capítulo III.- Venta de activos, con los siguientes grupos: a) De bienes raíces; y, b) De otros activos (Código Orgánico de Organización Territorial". (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

Por lo tanto, aunque los GAD cuentan con una base jurídica sólida para generar ingresos propios, tanto tributarios como no tributarios, su aplicación efectiva sigue siendo limitada. La predominancia de las transferencias estatales y la baja recaudación local plantean el reto de fortalecer la administración tributaria municipal, modernizar los catastros, plantear nuevas fuentes de financiamiento y promover una cultura fiscal responsable que incentive el cumplimiento voluntario y transparente de las obligaciones ciudadanas.

### **3.2.2. Mecanismos de transferencias del Estado central (Modelo de Equidad Territorial, fondos de compensación).**

En la práctica diaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales, hay una constante que define su realidad financiera: la fuerte dependencia de los recursos que les transfiere el Estado central. Más allá de su autonomía formal, buena parte de su funcionamiento depende del dinero que se distribuye desde el Presupuesto General del Estado. Este reparto se rige principalmente por el llamado Modelo de Equidad Territorial (MET), una herramienta diseñada para garantizar que todos los gobiernos locales, sin importar su tamaño o ubicación, puedan acceder a recursos en función de criterios técnicos y sociales.

El MET busca justamente eso: equidad. No se trata de dar lo mismo a todos, sino de considerar factores como la población, el grado de pobreza, la dispersión geográfica o el nivel de necesidades básicas insatisfechas. Esta lógica, respaldada por la Constitución en su artículo 272, pretende que los recursos públicos sean distribuidos acorde a las necesidades de la población.

En este sentido el COOTAD, en el Artículo 191, establece que:

“El objetivo de las transferencias es garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, para lograr equidad territorial”. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

De la misma forma, en el Artículo 192, se establece que el “Monto total a transferir: Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado:

- En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.
- El total de estos recursos se distribuirá conforme a 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 gobiernos autónomos descentralizados; 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 gobierno autónomo descentralizado.

- Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece en la presente Ley una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno.
- Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno”. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

De tal manera, Madrigal (2021), indica que: “las transferencias deben estar desligadas de la generación de recursos y optar por maneras que concilien juicios de eficiencia y equidad, al tiempo que premian el esfuerzo fiscal” (Madrigal, 2021). Principalmente en Ecuador, donde los GAD dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno central. Generando así una problemática en la capacidad que disponen los gobiernos seccionales para la realización de obras y la prestación de servicios eficientes en favor de la ciudadanía, la forma correcta es distribuyendo de manera equitativa los recursos y generando beneficios propios y adicionales lo que permite dinamizar la economía.

### **3.2.3. Autonomía financiera: límites y alcances**

Hablar de autonomía financiera en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador es referirse a uno de los pilares del modelo descentralizado, pero también a uno de sus desafíos más persistentes. En teoría, esta autonomía significa que los GAD pueden gestionar libremente sus recursos, tomar decisiones sobre su uso y generar ingresos propios sin depender

del gobierno central. Sin embargo, la distancia entre lo que se encuentra normado y la realidad es evidente y considerable.

En ese sentido, la Constitución de la República del Ecuador, establece en el artículo 238: que:

“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Y constituyen los gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”. (Constitución, 2008)

De la misma manera, el COOTAD (2010), en el Artículo 5, párrafo cuarto se indica que:

- “La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

Como también, en el artículo 163, sobre Recursos propios y rentas del Estado, se señala que “De conformidad con lo previsto en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

Los problemas principales que enfrentan los GAD, son varios entre ellos se encuentran, la excesiva burocratización, corrupción latente, y falta o reducción de presupuesto, es lo que afecta o limita el ejercicio público, en los aspectos relacionados con la parte administrativa, normativa y política, generando inestabilidad en la administración, desconfianza social y una falta de gobernabilidad por las necesidades insatisfechas. Lo que nos ha permitido concluir la necesidad de incorporar herramientas tecnológicas como la inteligencia artificial para la contratación pública, el análisis de datos, atención al cliente, entre otros, qué podrían facilitar los trámites de la administración pública, así como combatir los actos de corrupción ante una mejor regulación informática (Lluguin et al., 2024, p. 176-177)

Por lo tanto, aunque en teoría los GAD tienen autonomía financiera, en la práctica esa independencia todavía no se refleja por completo, ya que marco legal les otorga facultades, pero en la práctica estas se ven condicionadas por restricciones normativas, técnicas e incluso culturales. Por ello, es importante fortalecer su autonomía para tener mejores capacidades institucionales y, sobre todo, tener una visión de largo plazo en los gobiernos locales para el desarrollo del país.

### **3.3. Facultades tributarias de los GAD**

#### **3.3.1. Competencias para administrar y recaudar tributos**

En el marco constitucional y legal vigente del Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), especialmente los municipales, sí poseen competencias tributarias específicas para administrar y recaudar tributos dentro de los límites que establece la ley. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 264, numeral 5, establece de forma expresa que “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.” (Constitución, 2008)

Además, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), en el Artículo 562, establece: “Otros tributos. Las municipalidades y distritos metropolitanos cobrarán los tributos municipales o metropolitanos por la explotación de materiales áridos y pétreos de su circunscripción territorial, así como otros que estuvieren establecidos en leyes especiales”. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

Del mismo modo, el artículo 186, señala que: “Los gobiernos autónomos descentralizados establecerán los tributos previstos en la ley, mediante ordenanza. No podrán crear tributos no previstos en la ley.” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

Por lo tanto, aunque los GAD no tienen la potestad de crear nuevos impuestos, sí pueden administrar, controlar y recaudar aquellos tributos que ya estén legalmente previstos, como el impuesto predial, la patente municipal, las tasas por servicios y las contribuciones especiales. De la misma forma disponen de la facultad para crear nuevas tasas y contribuciones especiales de mejoras a través de ordenanzas. Esta estructura normativa, indica que los GAD poseen una autonomía tributaria operativa, aunque circunscrita al principio de legalidad tributaria y a los límites fijados por la Asamblea Nacional.

### **3.3.2. Limitaciones para la creación de impuestos (iniciativa presidencial y Asamblea Nacional).**

Aunque los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) poseen competencias para administrar y recaudar tributos conforme a la ley, su capacidad para crear nuevos impuestos se encuentra expresamente limitada por disposiciones constitucionales que reservan dicha facultad al nivel central del Estado.

Esta restricción está claramente definida en la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 301, donde se indica que: “Solo por iniciativa del Presidente de la República y con

aprobación de la Asamblea Nacional se podrán crear, modificar o suprimir tributos”. (Constitución, 2008)

Esta disposición indica que, incluso cuando un gobierno autónomo local identifique una necesidad específica de financiamiento, no tiene la facultad para establecer nuevos impuestos de manera autónoma, sino que debe depender del trámite legislativo nacional impulsado desde el Ejecutivo.

### **3.3.3. Sujetos activos de tributos y rol en la recaudación**

En el marco legal ecuatoriano, el sujeto activo tributario es definido como la entidad pública con legitimidad para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria. Esta figura se encuentra claramente establecida en el Código Tributario del Ecuador, indica en su Artículo 23 que: “El sujeto activo es el ente público acreedor del tributo” (Código Tributario, 2023). Y en el “Artículo 24, el Sujeto pasivo. Es sujeto pasivo la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable”. (Código Tributario, 2023)

En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) pueden ser considerados sujetos activos solo respecto de los tributos que la ley les asigna de forma específica, como ocurre con el impuesto predial urbano y rural, la patente municipal, las tasas por servicios administrativos y las contribuciones especiales de mejoras, y los tributos creados de conformidad a su propia facultad tributaria. Es decir que, para cumplir eficientemente con esta función, los GAD deben contar con sistemas administrativos sólidos, catastros actualizados y procedimientos legales de cobranza que les permitan ejercer su rol de manera técnica y eficaz.

## **3.4. Facultades de endeudamiento y bursatilización**

### **3.4.1. Marco legal para la emisión de bonos y deuda pública municipal**

El marco jurídico ecuatoriano reconoce que los GAD pueden recurrir al endeudamiento como forma de financiamiento, siempre y cuando respeten los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

En ese contexto, la Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 289, indica que:

La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se registrará por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público. (Constitución de la república del Ecuador, 2008, p. 93)

De igual manera, en el Artículo 290, se establece que “el endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones: inciso 3, establece que en endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador”. (Constitución, 2008)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2011), en el Artículo 123, establece que:

El componente de endeudamiento público tiene bajo su responsabilidad normar, programar, establecer mecanismos de financiamiento, presupuestar, negociar, contratar, registrar, controlar, contabilizar y coordinar la aprobación de operaciones de endeudamiento público, de administración de deuda pública y operaciones conexas para una gestión eficiente de la deuda.

El endeudamiento público comprende la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley. Además, constituyen endeudamiento público, las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados. Se excluye cualquier título valor menor a 360 días.

Para el caso de las empresas públicas se excluyen todos los contratos de mutuo del tipo crédito con proveedores que no requieran garantía soberana. (COPFP, 2011, p. 39)

Del mismo modo, el Reglamento del COPFP (2014), en el Artículo 136, indica que:

“De conformidad con el Artículo 74, numeral 27, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas podrá aprobar el otorgamiento de garantía soberana en operaciones de endeudamiento público, siempre y cuando las instituciones del sector público tengan capacidad de pago y cumplan con los límites de endeudamiento, en los casos que, determine el Comité de Deuda y Financiamiento Público. Para el cálculo y análisis de la capacidad de pago que realice el Ministerio de Economía y Finanzas y las instituciones financieras, deberá considerarse obligatoriamente la deuda flotante. Las entidades beneficiarias de garantía soberana deberán suscribir el convenio de restitución de valores que para el efecto emitirá el Ministerio de Economía y Finanzas como parte de las normas técnicas respectivas”. (Reglamento COPFP, 2014, p. 63)

#### **3.4.2. Los requisitos y las limitaciones en la norma.**

El acceso al endeudamiento por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) no es libre ni ilimitado, sino que se encuentra regulado por el Código Orgánico de Planificación

y Finanzas Públicas (COPFP, 2011), que establece parámetros estrictos para garantizar la sostenibilidad fiscal.

En este marco, el COPFP (2011), en el Art. 125, sobre los límites al endeudamiento para gobiernos autónomos descentralizados. Indica que “la aprobación y ejecución de sus presupuestos, cada gobierno autónomo descentralizado deberá observar los siguientes límites de endeudamiento:

1. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y,
2. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas”. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010)

Por otra parte; en el Artículo 126, indica que: “el Destino del endeudamiento en las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar: 1. Programas. 2. Proyectos de inversión: 2.1 para infraestructura; y, 2.2 que tengan capacidad financiera de pago” (COPFP, 2011, p. 41)

De la misma manera el Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el Artículo 98, sobre Responsabilidad en la ejecución y control previo, indica que:

“La máxima autoridad de cada entidad del sector público y los servidores o servidoras encargadas del manejo financiero institucional serán responsables por el control interno, la gestión y el cumplimiento de objetivos y metas, así como de observar estrictamente las disposiciones contenidas en el presente reglamento y las normas técnicas respectivas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas”. (Reglamento CFPF, 2014, p. 45)

### **3.5. Problemáticas actuales de financiamiento en GAD municipales**

#### **3.5.1. Dependencia de transferencias del Gobierno central**

Una de las principales debilidades en el esquema de financiamiento de los GAD municipales es la alta dependencia de las transferencias provenientes del Gobierno central. Esta situación, aunque se señalan en la Constitución, es limitada en la práctica fiscal de los gobiernos locales.

En este contexto, las transferencias son fondos que no exigen una contraprestación de un bien o servicio, por lo general provienen del Gobierno central, y se encuentran respaldados en la normativa y la ley. Las transferencias por ley del Gobierno Central hacia los GAD Municipales en el periodo de análisis corresponden principalmente a la entrega de recursos por concepto de modelo de equidad territorial, nuevas competencias, y las que provienen de explotación de recursos naturales y específicos, siendo estas destinadas tanto para gasto corriente, como para gasto de capital e inversión en una mayor proporción (Hidalgo (2020, p. 33).

Ademas, Hidalgo (2020), indica que:

El indicador de dependencia se encuentra muy deteriorado, llegando a presentar total dependencia a las transferencias del Gobierno Central, mostrado valores sobre el 95%, Altos grados de dependencia comprometen las finanzas de la entidad ante recortes de recursos otorgados por el Gobierno Central. (p. 89

De ese modo, la incertidumbre en el cumplimiento de las transferencias ya sea por retrasos en los desembolsos o ajustes presupuestarios del Gobierno central impacta negativamente en la financiación, planificación y ejecución de proyectos locales. Esto, a su vez, debilita la confianza ciudadana en la gestión municipal ya que se debe ajustar a las condiciones económicas ejecutadas por el Gobierno central.

### **3.5.2. Ineficiencia en la recaudación de tributos propios (sistematización, catastros desactualizados, baja cultura tributaria)**

Otra de las problemáticas recurrentes tiene que ver con las limitaciones internas que enfrentan los GAD en la gestión de sus tributos asignados y locales. A pesar de contar con competencias para recaudar impuestos como el predial, la patente o las tasas por servicios, muchos gobiernos municipales presentan deficiencias importantes en sus sistemas de administración tributaria.

Ecuador consta en la lista como uno de los países con menor nivel en recaudación de impuestos prediales a causa de que los ecuatorianos no cancelan sus impuestos por falta de ingresos y cultura tributaria, pero aquello influye en las finanzas públicas de los Gobiernos Autónomos de Descentralización (Santana, 2024, p. 8).

La baja recaudación de impuestos prediales afecta negativamente la capacidad de los GAD para cumplir con sus responsabilidades, lo que a su vez tiene un impacto negativo en la calidad de vida de los ciudadanos (Silverio, 2023, p. 104)

Además, Santana (2024), indica que “En consecuencia, la cultura tributaria es el factor más común que afecta la recaudación del impuesto a la propiedad, ya que las personas desconocen la importancia de sus obligaciones tributarias” (p. 19-20)

### **3.5.3. Limitada diversificación de ingresos**

En el actual contexto económico, otro de los problemas estructurales que afecta a los GAD municipales es la escasa diversificación de sus fuentes de ingreso. Si bien el marco legal

permite generar recursos tributarios y no tributarios, en la práctica, la mayoría de los municipios dependen de una canasta muy reducida de rentas.

Es así como, los GAD municipales se encuentran altamente dependientes de otros ingresos, que corresponden a las líneas relacionadas (transferencias corrientes y de capital, ventas de activos no financieros o recuperación de inversiones) y que, en base a las cifras oficiales, no parecen hacer un mayor esfuerzo de recaudación.

Esto indica la necesidad de mejorar la gestión de activos, explorar instrumentos financieros alternativos, e incluso fomentar formas de participación ciudadana en proyectos autofinanciados para mejorar la diversificación de los ingresos en los gobiernos locales.

#### **3.5.4. Problemas en la administración y gestión de los GAD municipales**

Finalmente, los problemas de carácter institucional y técnico constituyen una barrera transversal que afecta todas las dimensiones de la gestión administrativa y financiera municipal. A pesar de las reformas normativas y la creación de estructuras administrativas en los GAD, persisten debilidades relacionadas con la planificación, la ejecución presupuestaria y el control interno.

Un desafío común es que los GAD afrontan frecuentemente en su gestión desafíos significativos. Entre los principales se encuentran las limitaciones o recortes presupuestarios, la falta de capacidades técnicas en algunos funcionarios, la corrupción y la dificultad para articular políticas públicas con otros niveles de gobierno. Adicionalmente, la participación ciudadana, aunque fomentada por la legislación, aún presenta obstáculos como la falta de información y la desconfianza en las instituciones. (Erraez, 2025, p. 3)

Según Erraez (2025), indica que, “a pesar de los avances en la descentralización en Ecuador, la gestión de los GADs enfrenta diversos desafíos que limitan su capacidad para cumplir con sus funciones y satisfacer las necesidades de la población. Entre los principales problemas se

describen: ¿Cuáles son los principales factores que influyen en la eficiencia y eficacia de la gestión de los GADs municipales en Ecuador?

- Desigualdades territoriales: Existe una marcada desigualdad en la distribución de recursos y capacidades entre los diferentes GADs, lo que afecta su capacidad para prestar servicios públicos de calidad y promover el desarrollo local.
- Déficit de capacidades institucionales: Muchos GADs carecen de las capacidades técnicas y administrativas necesarias para gestionar de manera eficiente los recursos públicos y llevar a cabo procesos de planificación y evaluación.
- Corrupción y clientelismo: La corrupción y el clientelismo continúan siendo problemas endémicos en algunos GADs, lo que socava la confianza ciudadana y perjudica la calidad de la gestión pública.
- Limitada participación ciudadana: Si bien la participación ciudadana es un principio fundamental de la descentralización, en la práctica existen obstáculos que limitan la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones municipales.
- Estos desafíos plantean la necesidad de una investigación sistemática que permita comprender mejor las causas subyacentes y proponer soluciones innovadoras para mejorar la gestión de los GADs en Ecuador”. (Erraez-Donaula, 2025)

### **3.6. Comparación**

#### **3.6.1. Experiencias de financiamiento en otros Estados unitarios descentralizados**

En América Latina, varios Estados unitarios con procesos de descentralización han impulsado reformas fiscales orientadas a mejorar la capacidad financiera de los gobiernos locales. Estas experiencias permiten identificar mecanismos replicables en el contexto ecuatoriano, especialmente en lo que respecta a la autonomía fiscal y a la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Colombia, a través de la adopción del índice de desempeño fiscal (IDF) como instrumento para el seguimiento y control del gasto de funcionamiento, en cumplimiento del artículo 79 de la Ley 617 de 2000, mide la gestión financiera de las entidades territoriales, proporcionando una visión de su sostenibilidad en función de variables como la viabilidad fiscal, la capacidad de generar recursos propios, el nivel de endeudamiento, los niveles de inversión y la eficiencia en la gestión financiera de los municipios y departamentos del país (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

En el caso de Chile, “el Fondo Común Municipal constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos. La propia Constitución Política chilena en su Artículo 122, lo define como un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país. De la misma forma, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, a través de su Artículo 14, le confiere la función de garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento” (SUBDERE, 2022, p. 3).

De la misma manera, Uruguay ha implementado mecanismos concretos para fortalecer el financiamiento de los gobiernos locales dentro de su estructura unitaria, uno de ellos corresponde a: “El Fondo de Desarrollo del Interior es un fondo presupuestal que surge como consecuencia de lo establecido en el artículo 298, inciso 2°, de la Constitución de la República de ese país. La asignación presupuestal para dicho Fondo se determina a través de una parte de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Teniendo como objetivo principal del Fondo es promover el desarrollo regional o local del interior del país y favorecer la descentralización de actividades, a través del financiamiento de programas y planes”. (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2020).

Estas vivencias demuestran que la descentralización efectiva no solo depende del marco legal, sino también del apoyo técnico, los incentivos adecuados, la creación de capacidades institucionales y el buen manejo financiero y tributario.

#### **4. DISCUSIÓN**

Luego de revisar los resultados obtenidos, es posible comprender con mayor claridad las condiciones reales en las que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) gestionan sus recursos. Si bien el marco legal les reconoce autonomía financiera, en la práctica existen varias limitaciones que afectan su capacidad para ejercerla de manera efectiva.

##### **4.1. Análisis crítico de la autonomía financiera y tributaria de los GAD municipales**

Aunque los GAD cuentan con respaldo constitucional y legal para administrar sus propios recursos, en la realidad esta autonomía es bastante limitada. Tal como se evidenció en los resultados, la mayoría de los municipios depende en gran medida de las transferencias que entrega el Gobierno central, las cuales superan el 80 % del total de sus ingresos (MEF, 2023). Esto significa que, aun cuando tienen la posibilidad de recaudar tributos previamente establecidos por la ley como el predial o tributos de gestión propias, estos recursos no alcanzan para garantizar su sostenibilidad financiera y su dependencia se enfoca en las asignaciones brindadas por el Gobierno central.

Existen mecanismos de financiamiento otorgadas y facultadas a los GAD municipales, sin embargo, estas no son aprovechadas al máximo, estas herramientas son de origen financiero y tributario y su análisis de uso y aplicación podría favorecer la sostenibilidad financiera de los GAD.

#### **4.2. Limitación en la iniciativa legislativa para nuevos impuestos**

Otro aspecto importante que se evidenció es la restricción que enfrentan los GAD en cuanto a la creación de nuevos impuestos. Según el artículo 301 de la Constitución, esta facultad corresponde exclusivamente al Presidente de la República, con aprobación de la Asamblea Nacional.

Por esta razón, los gobiernos locales deben trabajar únicamente con los impuestos ya establecidos previamente en la ley y los tributos propios a los que se encuentran facultados (tasas y contribuciones especiales), aunque las condiciones económicas de sus territorios cambien o se presenten nuevas necesidades, los GAD se encontrarán siempre condicionados.

De ese modo, el marco normativo centralizado no permite que los municipios puedan adaptar su política tributaria a las particularidades locales y condiciones actuales. Como se muestra en los resultados, esta situación limita su capacidad para obtener ingresos adicionales por nuevas actividades económicas o por servicios que generan demandas específicas en cada localidad.

#### **4.3. Evaluación de la eficacia de las facultades ya otorgadas**

A pesar de que los GAD cuentan con competencias para administrar ciertos tributos, no siempre hacen un uso eficiente de ellas. Por ejemplo, se identificó que muchos catastros están desactualizados, lo que afecta directamente la recaudación del impuesto predial. Esto ocurre porque los valores registrados no reflejan el valor real de las propiedades, lo que genera una baja en la base imponible.

Además, se identificó que muchos municipios no cuentan con herramientas técnicas modernas ni con suficiente personal capacitado, lo que dificulta el ejercicio de las competencias que ya tienen asignadas. Por ejemplo, todavía se utilizan procesos manuales en la gestión tributaria y no se dispone de sistemas digitales que permitan optimizar la recaudación. Estas condiciones

muestran que, si bien existen normas que reconocen la autonomía, su aplicación efectiva se ve limitada por factores operativos e institucionales.

Asimismo, los resultados muestran que la diversificación de ingresos es muy limitada, lo que confirma que existe una alta dependencia de las transferencias del Estado. A esto se suma la falta de planificación técnica y financiera, así como la escasa inversión en tecnología y talento humano. Todos estos factores reducen la efectividad en la gestión de los recursos municipales.

#### **4.4. Comparación con modelos internacionales**

En relación con otros países de América Latina, el Ecuador presenta un modelo más centralizado. Por ejemplo, en Colombia se utiliza un índice de desempeño fiscal que permite medir la gestión financiera de los municipios y premiar a los que obtienen buenos resultados (DNP, 2023). En Perú, se han implementado plataformas digitales que permiten hacer seguimiento en tiempo real a los ingresos y gastos municipales (MEF Perú, 2023). En Chile, el Fondo Común Municipal redistribuye los recursos entre municipios, y este mecanismo se complementa con incentivos para quienes recaudan de manera eficiente (SUBDERE, 2022).

También se analizó el caso de Uruguay, donde existe el Fondo de Desarrollo del Interior, que se financia con una parte de los tributos recaudados fuera de Montevideo. Este fondo tiene como objetivo fortalecer a los gobiernos locales del interior y fomentar la descentralización. En todos estos casos, se observa que, además de contar con leyes que respaldan la descentralización, existen mecanismos técnicos y financieros que permiten a los gobiernos locales ejercer sus funciones con mayor efectividad.

#### **4.5. Condiciones institucionales que limitan la autonomía financiera**

Los resultados también se identificaron problemas institucionales que afectan la capacidad de los GAD para gestionar sus recursos. Entre ellos están la desigualdad territorial en el acceso a

recursos, la falta de capacidades técnicas, la corrupción, el clientelismo y la baja participación ciudadana (Erraez, 2025). Estos factores inciden y afectan negativamente en la calidad de la prestación de los servicios públicos y dificultan la implementación de políticas efectivas para subsanar y buscar una administración eficiente.

Además, aunque la legislación promueve la participación ciudadana, siendo parte tanto en la planificación como en el control de la gestión pública, en la práctica existen obstáculos como la desinformación y la falta de canales efectivos de comunicación entre autoridades y comunidad. Estos elementos limitan la corresponsabilidad y reducen la legitimidad de las decisiones adoptadas por los gobiernos locales.

## **5. PROPUESTAS**

Después de revisar cómo se financian actualmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y cuáles son sus principales limitaciones, queda claro que se necesitan nuevas ideas que les permitan ser más sostenibles, innovadores, autónomos y eficientes. De ese modo, se presentan varias propuestas divididas en tres grupos: aquellas que no dependen de impuestos, otras que mejoran los tributos existentes, y finalmente, algunas estrategias para que la gestión administrativa sea más ordenada y transparente.

### **5.1. Alternativas de financiamiento no tributarias**

#### **5.1.1. Bonos municipales para financiar obras**

Una opción que casi no se ha usado en Ecuador, pero que podría marcar una gran diferencia, es la emisión de bonos municipales. Se trata de un mecanismo en el que el municipio emite un título financiero (como una promesa de pago) para financiar obras importantes, y luego devuelve ese dinero en el tiempo. Que según, Bakaj et al. (2023), indica que:

Aquellos gobiernos que cuentan con mayores capacidades lograron acceder al mercado de capitales a través de la emisión de bonos para el financiamiento de sus inversiones. Considerando que muchas de las actividades de asistencia técnica del SNTA (Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología) son de corto plazo, se debe procurar su integración con otros programas de mayor alcance que permitan consolidar los resultados obtenidos, enmarcándolos en los objetivos de desarrollo de los gobiernos subnacionales. (p. 121)

### **5.1.2. Recuperar parte del valor generado por obras**

Otra idea que vale la pena considerar es la captura del valor del suelo. Esto significa que, si una obra pública como una calle pavimentada o una terminal hace que las casas cercanas suban de precio, entonces parte de ese valor adicional se puede recuperar a través de un tributo especial. En Medellín, Colombia, este mecanismo ayudó a financiar un tranvía, y según López y Schloeter (2020), en Medellín fue favorable para implementar con éxito el primer programa de TIF de la región y ayudó a alcanzar un nivel de financiamiento de entre el 21 % y el 55 % del costo total de inversión de la primera fase del Proyecto de Tranvía de la Carrera 80” (p. 5).

De ese modo, en Ecuador, con catastros actualizados y reglas claras, se podría aplicar algo similar, sobre todo en ciudades que están creciendo rápidamente y progresivamente se puede aplicar en el resto de los GAD municipales.

### **5.1.3. Servicios con tarifas justas y alianzas con empresas**

Además, hay formas más creativas de generar ingresos sin depender de impuestos. Por ejemplo, algunos municipios pueden administrar mercados, terminales terrestres o servicios digitales que funcionen con tarifas técnicas, es decir, que cubran sus propios costos. Según la CAF (2025), si estos servicios están bien gestionados, no solo generan ingresos, sino que también

mejoran la calidad de vida. De igual forma, se pueden firmar convenios con empresas privadas (lo que se conoce como alianzas público-privadas) para construir infraestructura sin que todo el gasto recaiga en los GAD municipales.

## **5.2. Propuestas para mejorar el financiamiento tributario**

### **5.2.1. Implementación de tributos enfocados**

En primera instancia, para fortalecer la autonomía tributaria, es necesaria la implementación de mecanismos de control y transparencia que prevengan la corrupción y aseguren el uso correcto de los recursos, teniendo en cuenta la realidad socioeconómica de cada cantón, para que los nuevos tributos no generen efectos negativos.

Para lograr la implementación de nuevas opciones de financiamiento, como ecotasas, tasas digitales, tasas turísticas o contribuciones especiales por valorización, esto representa un reto en la actualización de la normativa y también en la cultura de los GAD municipales. Aunque la Constitución y el COOTAD permiten la creación de tasas y contribuciones, limita respecto a impuestos, sin embargo, se puede plantear la alternativa de otorgar la facultad a la máxima autoridad municipal, de proponer proyectos de ley respecto a la creación de nuevos impuestos debidamente justificados, esto podrá llevarse a cabo a través de las reformas legales a las competencias del ejecutivo de los GAD municipales, esto trasciende de forma importante al principio autonomía.

Se destaca la importancia de implementar tarifas progresivas basadas en la capacidad contributiva, así como establecer incentivos tributarios para actividades sostenibles, empresas verdes y cooperativas comunitarias, lo que permite el enfoque a la capacidad, sector y tipología del tributo como tal.

Por último, es importante que se establezca una cultura de corresponsabilidad fiscal, donde la ciudadanía comprenda el destino de los tributos y se involucre activamente en los procesos de fiscalización social, esto genera confianza tributaria en los contribuyentes o administrados de los GAD municipales.

Se debe comprender que la capacidad tributaria no puede seguir dependiendo solo de impuestos tradicionales como el predial o las tasas por servicios básicos. Es el momento de que se evolucione hacia una fiscalidad digital, enfocada y contextual. Este enfoque representa un cambio de modelo en el sistema tributario municipal. Ya no se trata solo de ampliar la base de contribuyentes, sino de diversificar las fuentes de ingreso de manera equitativa, progresiva y oportuna.

### **5.2.2. Catastros actualizados con tecnología moderna**

Los GAD municipales afrontan uno de los problemas más graves, correspondiente a sus catastros —es decir, los registros de propiedades— están desactualizados. Esto hace que muchos predios paguen impuestos por debajo de su verdadero valor. El BID (Bakaj et al., 2023) indica que, en América Latina, más del 60 % de los gobiernos locales tienen esta dificultad. Por eso, se propone modernizar los catastros con herramientas tecnológicas como imágenes satelitales o bases de datos georreferenciadas. Así, se podría cobrar lo justo, sin subir impuestos, sino calculando correctamente lo que ya está establecido legalmente y en los sistemas.

### **5.2.3. Premios al buen cumplimiento y condonaciones parciales**

Para motivar a los ciudadanos a pagar, se pueden aplicar incentivos que reconozcan su cumplimiento. Por ejemplo, ofrecer descuentos por pronto pago para impuestos, tasas y contribuciones, eliminar intereses si el contribuyente se pone al día voluntariamente o incluso

hacer sorteos entre quienes están al día. En Lima y Bogotá, estas estrategias dieron buenos resultados, según CAF (2025). Es decir, se trata de crear una cultura tributaria basada en el reconocimiento, no solo en la sanción.

#### **5.2.4. Hacer partícipe a la ciudadanía en el destino de los recursos**

Una manera efectiva de generar confianza en la gestión municipal es a través del presupuesto participativo. Esto significa que la gente puede opinar y decidir sobre una parte del presupuesto local, indicando qué obras consideran prioritarias. En ciudades como Porto Alegre, en Brasil, este modelo ha fortalecido la recaudación y la legitimidad de los gobiernos locales. Goldfrank (2012) explica que cuando las personas saben en qué se usa su dinero, tienen más ganas de pagar sus impuestos.

### **5.3. Estrategias para mejorar la gestión y eficiencia administrativa**

#### **5.3.1. Medir el desempeño fiscal y premiar a los mejores**

Otra idea muy útil es crear un índice que mida cómo están haciendo las cosas los municipios en términos de finanzas. En Colombia ya se aplica este sistema: se mide si los municipios recaudan bien, si gastan con responsabilidad, si planifican su presupuesto, y con base en eso, se premia a los que obtienen buenos resultados (Bakaj et al., 2023). En Ecuador, este modelo se podría adaptar para fomentar una competencia sana entre los GAD.

#### **5.3.2. Llevar todo al plano digital**

Hoy en día, muchos municipios todavía dependen del papel y los trámites manuales. Esto retrasa los procesos y genera errores. Por eso, se propone avanzar en la digitalización total de los servicios municipales, desde el catastro hasta los pagos, pasando por los presupuestos y la ejecución. CAF (2025) ha demostrado que cuando los gobiernos locales usan plataformas

digitales, mejoran su eficiencia y ahorran tiempo y dinero. Además, es más fácil para los ciudadanos cumplir con sus obligaciones.

### **5.3.3. Promover la transparencia y el control ciudadano**

Finalmente, nada de lo anterior funcionará si no hay confianza en los GAD por parte de los contribuyentes y/o administrados. Para lograrla, es fundamental que los gobiernos municipales rindan cuentas de forma clara y periódica. Esto se puede hacer a través de portales digitales donde se publique cuánto se recauda, en qué se gasta y qué contratos se firman. También se pueden crear observatorios ciudadanos o mesas de control social. Como señala Goldfrank (2012), cuando la comunidad participa en la vigilancia del gasto, se reduce la corrupción y se mejora la calidad del gasto público.

## **6. CONCLUSIONES:**

- La situación financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador, se puede concluir que, aunque la ley les otorga autonomía financiera, en la práctica esa autonomía no se cumple completamente. La mayoría de municipios todavía depende del dinero que llega desde el Gobierno central, lo que limita mucho su capacidad para tomar decisiones propias y planificar a largo plazo.
- Se evidenció que uno de los mayores problemas está en la baja recaudación de impuestos. Esto se debe, principalmente, a que muchos catastros están desactualizados, se utilizan procesos manuales y no se cuenta con tecnología adecuada. A esto se suma que muchas personas aún no tienen una cultura tributaria sólida, lo cual complica más la situación.
- Otro hallazgo importante fue que los GAD no pueden crear nuevos impuestos por sí mismos, ya que esta facultad solo la tiene el Presidente de la República, con

aprobación de la Asamblea Nacional. Esto significa que, aunque un municipio identifique nuevas fuentes de ingreso posibles, no tiene cómo aplicarlas directamente.

- Se pudo notar que muchos GAD no aprovechan del todo las herramientas que ya tienen. Por ejemplo, en algunos casos no se ha hecho el esfuerzo necesario para mejorar los catastros o diversificar los ingresos. Además, existen otros problemas que afectan su funcionamiento, como la falta de personal capacitado, el exceso de trámites, la corrupción en algunos casos, y la poca participación de la ciudadanía.
- Lo que han hecho otros países de la región, como Colombia, Chile, o Uruguay, se vio que es posible fortalecer el financiamiento local cuando se aplican mecanismos adecuados, se mejora la gestión técnica y se incluye a través de la participación a la ciudadanía en la toma de decisiones. Estas prácticas demuestran que, con voluntad y herramientas claras, los municipios pueden avanzar hacia una verdadera autonomía financiera.

## **7. RECOMENDACIONES**

- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador deben actualizar sus catastros de manera prioritaria. Esta acción debe realizarse con apoyo de tecnologías modernas como imágenes satelitales, sistemas georreferenciados o plataformas digitales, lo cual permitirá mejorar la recaudación del impuesto predial y asegurar una distribución más justa de las obligaciones tributarias.
- Es vital analizar la propuesta de ley que le faculte a máxima autoridad del GAD municipal proponer ante el legislativo, nuevas fuentes de financiamiento que permitan brindar mayor sostenibilidad financiera y tributaria al GAD.

- Es vital implementar estrategias para fortalecer la cultura tributaria en la ciudadanía. Los municipios pueden desarrollar campañas informativas, talleres en escuelas o encuentros comunitarios donde se explique con claridad la importancia de pagar impuestos y cómo estos recursos son utilizados en obras y servicios públicos.
- Es importante que los GAD adopten un sistema de evaluación fiscal que permita medir su desempeño financiero. A través de indicadores claros y periódicos, se podrá identificar a los municipios que gestionan bien sus recursos y brindarles incentivos o asistencia técnica adicional, fomentando así una mejora continua.
- Es necesaria la digitalización de los servicios municipales, especialmente en los procesos de recaudación, planificación presupuestaria y atención ciudadana. La digitalización no solo mejora la eficiencia administrativa, sino que facilita el cumplimiento tributario y fortalece la transparencia institucional.
- Los municipios también deberían considerar seriamente la emisión de bonos municipales para financiar proyectos de infraestructura, especialmente aquellos de largo plazo como vialidad, agua potable o saneamiento. Esta herramienta puede ser una alternativa válida cuando se cuenta con planificación y capacidad de pago.
- Es necesario aplicar mecanismos de recuperación del valor del suelo, como contribuciones por mejoras, en zonas donde las obras públicas generen un aumento del valor inmobiliario. Este tipo de instrumentos permitiría reinvertir parte de ese beneficio en nuevas infraestructuras para la comunidad.
- La participación ciudadana en los procesos presupuestarios debe ser promovida mediante mecanismos como asambleas, cabildos o consejos consultivos. Incluir a la población en la toma de decisiones fortalece la confianza en las autoridades locales y mejora la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

- Se debe fortalecer las capacidades técnicas del personal municipal a través de programas de formación continua en temas como administración financiera, gestión tributaria, planificación estratégica y control presupuestario, con el fin de mejorar la calidad del servicio público y asegurar una gestión eficiente de los recursos.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

América Latina y el Caribe necesitan reforzar los gobiernos locales para recaudar impuestos mejor y adaptarse al cambio climático, según CAF | América Futura | EL PAÍS América. (n.d.). Retrieved August 1, 2025, from <https://elpais.com/america-futura/2025-05-06/america-latina-y-el-caribe-necesitan-reforzar-los-gobiernos-locales-para-recaudar-impuestos-mejor-y-adaptarse-al-cambio-climatico-segun-caf.html>

Antonio García Loor Tutora, D., & María Yokir Reyna Zambrano Mgs, A. (2022). Autonomía y competencias exclusivas de los gobiernos municipales en el Ecuador. <http://repositorio.sangregorio.edu.ec:8080/handle/123456789/2537>

Ayala - Becerra, O. I., Gavilanes – Erazo, H. R., & Alvear – Calderón, M. J. (2024). Análisis sobre la autonomía de los GAD municipales y su relación con el principio de descentralización establecido en la constitución. *MQRInvestigar*, 8(4), 6796–6830. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.4.2024.6796-6830>

Ayala---Becerra, O. I.--.-E.--.-C. (2024). Análisis sobre la autonomía de los GAD municipales y su relación con el principio de descentralización establecido en la constitución. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.4.2024.6796-6830>.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID,2020). Descentralización, Finanzas Subnacionales y Ecuación Fiscal en Ecuador. [Archivo PDF].

file:///C:/Users/hp/Downloads/Descentralizaci%C3%B3n-finanzas-subnacionales-y-  
eualizaci%C3%B3n-fiscal-en-Ecuador%20(1).pdf

CAF. (2025). Soluciones Cercanas: El papel de los gobiernos locales en América Latina y el Caribe. <https://elpais.com/america-futura/2025-05-06/america-latina-y-el-caribe-necesitan-reforzar-los-gobiernos-locales-para-recaudar-impuestos-mejor-y-adaptarse-al-cambio-climatico-segun-caf.html>

Cobos Cobos, L. P. (2021). Instrumentos de financiamiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados con los organismos multilaterales de desarrollo en el Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8200>

Cobos, L. (2021). Instrumentos de financiamiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados con los organismos multilaterales de desarrollo en el Ecuador. [Tesis de posgrado, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8200>

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR (2008). Decreto Legislativo. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

Constitución, d. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Obtenido de [www.lexis.com.ec](http://www.lexis.com.ec): [www.lexis.com.ec](http://www.lexis.com.ec)

Código Orgánico de Organización Territorial. (COOTAD, 2010). Ley 0. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>

Código Orgánico de Organización Territorial, A. y. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Código Tributario del Ecuador (2023). Suplemento del Registro Oficial No. 335, DE 20 de junio de 2023. [Archivo PDF].

- Código, T. (2023). Código Tributario del Ecuador.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, C. O. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS ASAMBLEA NACIONAL. (n.d.). Retrieved August 1, 2025, from [www.finanzas.gob.ec](http://www.finanzas.gob.ec)
- Corporación Participación Ciudadana. (2024). ANÁLISIS DE LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GAD) CON ÉNFASIS EN LOS MUNICIPIOS. [Archivo PDF]. <https://www.participacionciudadana.org/web/wp-content/uploads/2024/09/Estudio-Cordes-Finanzas-GADM.pdf>
- Dazarola Leichtle, G. (n.d.). Fondo Común Municipal (FCM) Composición y criterios de distribución Autor.
- Eguino, H., Mannheim, C. P., Bakaj, P., Childree, A., Capello, M., Lucía, A., María, D. •, Dowell, C. Mac, Grafe, F., Haro González, A., Hathaway, A., Andrés Muñoz, •, Naffah, S., Pineda Mannheim, C., Radics, A., Rasteletti, A., Drina, •, Luiz, S., Villela, A., & Ríos, J. Y. (2023). Fortalecimiento de la gestión fiscal subnacional: lecciones y aprendizajes desde el terreno (2010-2020). <https://doi.org/10.18235/0004760>
- Estefania Paredes Hernández, M. (n.d.). The Principle of Autonomy of the Autonomous Decentralized Municipal Governments in Ecuador. <https://doi.org/10.55204/pmea.58.c145>
- Erraez-Donaula, E. P.-O.-F. (2025). REVISTA CIENTIFICA: CIENCIA & SOCIEDAD UNIVERSIDAD AUTÓNOMA TOMÁS FRÍAS. Obtenido de REVISTA CIENTIFICA: CIENCIA & SOCIEDAD UNIVERSIDAD AUTÓNOMA TOMÁS FRÍAS: <https://cienciaysociedaduatf.com/index.php/ciesocieuatf/article/view/121>
- Juan-Martínez, V. L. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas. Iconos. Revista Ciencias Sociales.

Índice de desempeño fiscal (IDF) municipal 2023 y fortalecimiento de las finanzas territoriales.

(n.d.). Retrieved August 1, 2025, from [https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/indice-de-desempeno-fiscal-idf-municipal-2023-y-fortalecimiento-de-las-finanzas-territoriales.aspx?utm\\_source=.com](https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/indice-de-desempeno-fiscal-idf-municipal-2023-y-fortalecimiento-de-las-finanzas-territoriales.aspx?utm_source=.com)

Lluquin, A., Naranjo, L., Layedra, D., y Paredes, M. (2024). El Principio de Autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en Ecuador. MUNDO ADMINISTRATIVO. [Archivo PDF]. <https://puertomaderoeditorial.com.ar/index.php/pmea/catalog/download/58/218/369?inline=1>

Ministerio de finanzas del Ecuador Código. (2011). Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). [Archivo PDF]. [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\\_PLANIFICACION\\_FINAZAS.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas (2024), PREASIGNADOS PROFORMA 2024. [Archivo PDF]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/Anexo-5.-Preasignados.pdf>

Madrigal, G. (2021). Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal. Investigación Administrativa, 50 (127). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-76782021000100009](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-76782021000100009)

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2020). FONDO DE DESARROLLO DEL INTERIOR. <https://www.opp.gub.uy/es/fondo-desarrollo-interior>

Patricio, C., & Segura, H. (2010). PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR FACULTAD DE ECONOMÍA "Endeudamiento de los Gobiernos Autónomos.

Publicado por: Corporación Participación Ciudadana. (n.d.). Retrieved August 1, 2025, from [www.participacionciudadana.org](http://www.participacionciudadana.org)

Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2014). Decreto Ejecutivo 489. Registro Oficial Suplemento 383 de 26-nov.-2014. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-al-COPFP.pdf>

Silverio, N., y Tigua, S. (2023). Recaudación del impuesto predial y eficacia de los GAD ecuatorianos. *MAGAZINE DE LAS CIENCIAS*. Vol. 8, N° 1. [Archivo PDF].

Santana, J. (2024). Recaudación del Impuesto Predial Urbano y su Impacto en la Ejecución Presupuestaria del Gad Municipal Del Cantón Pedro Carbo 2022-2023. [Tesis de pregrado, UNIVERSIDAD ESTATAL DEL SUR DE MANABÍ “UNESUM”]. <https://repositorio.unesum.edu.ec/bitstream/53000/7436/1/Santana%20Chipre%20Jelly%20Nicolle.pdf>

Vásquez Berrezueta, C. A., & García Regalado, J. (2025). Análisis de la incidencia de la participación ciudadana en la gestión financiera del GAD parroquial de San Rafael. *Ciencia Ecuador*, 7(30), 43–60. <https://cienciaecuador.com.ec/index.php/ojs/article/view/308/344>

Vela Meléndez, L., Acevedo Sánchez, E. R., Yesquen Zapata, P., & Venturra Carrillo, G. (2018a). Ciencia, tecnología e innovación en el Perú. Necesidad de una política pública descentralista, que institucionaliza las alianzas Academia-Empresa-Estado y Sociedad Civil. *GeoGraphos. Revista Digital Para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 9. <https://doi.org/10.14198/GEOGRA2018.9.106>