Eficiencia Fiscal: Recaudación Potencial y Calidad de Gasto de los Gobiernos Subnacionales

BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P.

EL NUEVO ECUADOR

Créditos

Edición General	**Carlos Rivera** Gerente General **Damián Ochoa** Subgerente General de Negocios **Paúl Auz** Gerente de División de Asistencia Técnica
Edición y Coordinación	**Esteban Castillo** **Ángel Sandoval** Dirección de Desarrollo de Asistencia Técnica
Diseño, Diagramación y Fotografía	**Dirección de Comunicación y Difusión**
Edición	Abril – 2026 Quito - Ecuador

Este documento no podrá ser reproducido, ni total ni parcialmente, sin el previo permiso escrito de la Institución.

Dirección	Av. Amazonas y Unión Nacional de Periodistas, Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera.
Código Postal	170507 / Quito
Teléfono	593-2-2999-600
Página web	http://www.bde.fin.ec

BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P.

EL NUEVO ECUADOR

Índice

1. Presentación 1

2. Modelo del ingreso potencial recaudatorio de los GADM 2

2.1. El problema de la dependencia de las transferencias del gobierno central 2

2.2. ¿Cómo pueden los municipios mejorar su sostenibilidad financiera? 4

2.3. ¿Cómo contribuye el BDE B.P. a reducir la dependencia financiera de los GADM frente a las transferencias del Gobierno? 4

2.4. ¿Cómo el BDE B.P. calcula el potencial de generación de ingresos propios de los GADM? 5

2.5. La herramienta desarrollada por el BDE B.P.: estimación del potencial recaudatorio de los GADM 5

2.6. ¿Qué revela el análisis? 7

3. Modelo de calidad del Gasto de los GADM 8

3.1. El problema del crecimiento del gasto público y la baja inversión 8

3.2. ¿Cómo pueden los municipios mejorar la composición del gasto? 10

3.3. ¿Cómo apoya el BDE B.P. a solucionar esta problemática? 10

3.4. ¿Cómo el BDE B.P. asocia el nivel de desarrollo local con el gasto de los GADM y su composición? 11

3.5. La herramienta desarrollada por el BDE B.P. : estimación de la calidad del Gasto de los GADM 11

3.6. ¿Qué revela el análisis? 12

1. Presentación

En Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) cumplen un rol fundamental en la provisión de servicios públicos y en el desarrollo territorial. Entre sus competencias se encuentran la gestión de servicios básicos como agua potable, alcantarillado y manejo de residuos sólidos, así como la planificación y mantenimiento de la infraestructura vial urbana. Para cumplir estas responsabilidades, los municipios cuentan con diversas fuentes de financiamiento, entre ellas los ingresos propios —provenientes de impuestos, tasas y contribuciones—, las transferencias del Gobierno Central y el financiamiento.

No obstante, la estructura actual de los ingresos municipales evidencia una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Central. En el 2024 en promedio a nivel nacional el 17,8% de los ingresos de los GADM corresponden a generación de ingresos propios, mientras que el 82,2% corresponde a transferencias del Gobierno Central y financiamiento. Esta situación limita la autonomía financiera de los gobiernos locales y reduce su capacidad para realizar inversiones de manera sostenible.

Frente a este contexto, resulta fundamental fortalecer la sostenibilidad financiera de los municipios mediante dos elementos clave: mejorar la generación y recaudación de ingresos propios y fortalecer la eficiencia en la gestión del gasto público. En este marco, el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE B.P.) ha desarrollado herramientas analíticas y mecanismos de reconocimiento destinados a mejorar la gestión financiera municipal y a orientar los recursos hacia inversiones que amplíen la cobertura y calidad de los servicios públicos.

Gerente General del BDE B.P.

2. Modelo del ingreso potencial recaudatorio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

2.1. El problema de la dependencia de las transferencias del Gobierno Central

Generación de ingresos propios

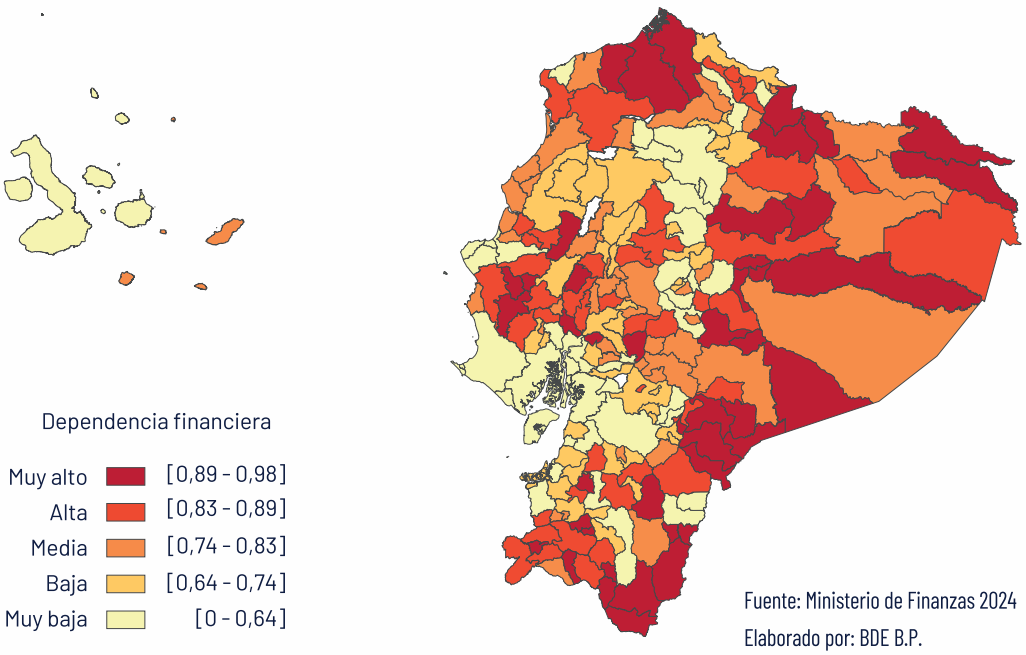
Según el COOTAD, los ingresos propios de los GADM provienen principalmente de impuestos locales, tasas y contribuciones especiales de mejora, además de ingresos por multas, inversiones y venta de bienes y servicios. Entre los principales tributos municipales se encuentran los impuestos a predios urbanos y rurales, alcabalas, activos totales y patentes. Asimismo, los municipios pueden establecer tasas por servicios tales como agua potable, alcantarillado y recolección de residuos; y cobrar contribuciones especiales de mejoras por obras públicas como vías, agua potable, saneamiento u otra infraestructura pública.

Por otro lado, conforme lo dispuesto en el art. 192 del COOTAD, las transferencias provenientes del modelo de equidad territorial permiten que los GAD participen del 21% de ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado (PGE).

En el contexto nacional, los GADM presentan una alta dependencia de las transferencias provenientes del Gobierno Central para financiar tanto su gasto corriente como de inversión, lo cual restringe su autonomía financiera.

Referencia
República del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COTAD). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

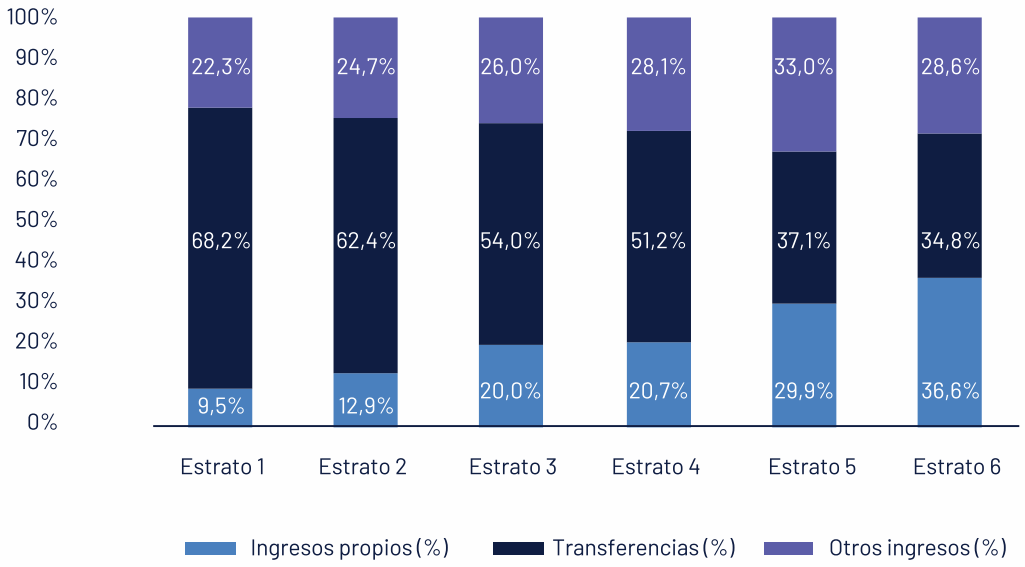
Figura 1. Mapa nivel de dependencia financiera de los GADM



Fuente: Ministerio de Finanzas 2024
Elaborado por: BDE B.P.

En el caso de los GADM, en el año 2024 se observa que, en promedio a nivel nacional el 17,8% de sus ingresos corresponden a generación de ingresos propios, mientras que el 82,2% corresponde a transferencias del Gobierno Central y financiamiento. Esta autonomía financiera se ve más afectada en los cantones pertenecientes a los estratos[1] más pobres (Estrato 1, 2 y 3), donde la capacidad de generación de ingresos propios es en promedio el 14,5%.

Figura 2. Composición de ingresos municipales por estratos al 2024



Fuente: MEF 2024

Elaborado por: BDE B.P.

Tabla 1. Composición de ingresos municipales por estratos al 2024 (USD millones)

Estratos	Ingresos Propios	Transferencias Gobierno Central	Otros Ingresos	Ingresos Totales
Estrato 1	22,68	162,82	53,37	238,86
Estrato 2	80,30	389,79	154,33	624,42
Estrato 3	81,70	220,69	105,96	408,35
Estrato 4	185,53	459,22	251,39	896,14
Estrato 5	237,96	294,60	262,44	795,00
Estrato 6	1.008,96	962,07	790,32	2.761,35
Total	**1.617,13**	**2.489,18**	**1.617,81**	**5.724,12**

Fuente: MEF 2024

Elaborado por: BDE B.P.

Esta dependencia genera presión sobre las finanzas públicas nacionales y, al mismo tiempo, limita la capacidad de los municipios para fortalecer su sostenibilidad financiera, entendida como la capacidad de cubrir sus obligaciones de gasto mediante la generación de ingresos propios de manera consistente.

[1] El BDE B.P., mediante una metodología estadística, ha desarrollado una herramienta que agrupa a los cantones en seis estratos homogéneos según sus niveles de Valor Agregado Bruto (VAB). Esto permite realizar comparaciones más justas entre cantones con características económicas semejantes.

2.2. ¿Cómo pueden los municipios mejorar su sostenibilidad financiera?

Una de las claves para fortalecer la sostenibilidad financiera de los gobiernos locales es incrementar la generación de ingresos propios.

Cuando los municipios fortalecen su capacidad de recaudación —a través de impuestos locales, tasas y contribuciones— pueden:

- Reducir su dependencia de las transferencias del Gobierno Central, fortaleciendo su autonomía financiera.
- Ampliar su capacidad de inversión en servicios públicos e infraestructura.

Mejorar la recaudación no significa que los ciudadanos paguen más tributos, sino gestionar de forma más eficiente los sistemas de cobro. Esto puede lograrse, por ejemplo, mediante la actualización de catastros, la reducción de la morosidad a través de la recuperación de cartera vencida y la implementación de facilidades de pago. De esta manera, es posible transformar estos recursos en mejores servicios, mayor cobertura y más inversión en obras para el territorio.

2.3. ¿Cómo contribuye el BDE B.P. a reducir la dependencia financiera de los GADM frente a las transferencias del Gobierno?

El BDE B.P. impulsa iniciativas para fortalecer la sostenibilidad financiera de los GADM.

Como parte de este esfuerzo, el BDE B.P. ha creado un esquema de reconocimiento que premia a los municipios que muestran un mejor desempeño en la generación de ingresos propios. Este reconocimiento se materializa mediante la asignación de recursos no reembolsables, orientados a fortalecer capacidades institucionales y mejorar los sistemas de gestión y recaudación de ingresos municipales.

De esta manera, el BDE B.P. incentiva a los municipios a mejorar su gestión financiera y fortalecer su autonomía financiera.

2.4. ¿Cómo el BDE B.P. calcula el potencial de generación de ingresos propios de los GADM?

Todo comienza con una comparación.

Supongamos que dos municipios presentan características similares, tales como una estructura productiva y una dinámica empresarial comparables, así como niveles de ingreso de su población semejante.

Sin embargo, al analizar su recaudación tributaria, observamos que uno de ellos recauda significativamente más que el otro.

Esta diferencia permite identificar algo importante: el potencial de recaudación que podría alcanzar el municipio que actualmente recauda menos.

Por lo tanto, si dos territorios tienen condiciones económicas similares, es razonable esperar que sus niveles de recaudación también sean similares. Cuando esto no ocurre, se evidencia una brecha entre la recaudación actual de un municipio y lo que podría recaudar dadas sus condiciones económicas.

2.5. La herramienta desarrollada por el BDE B.P.

Para estimar este potencial, el BDE B.P. desarrolló una herramienta basada en un modelo econométrico de frontera de producción estocástica.

Este tipo de modelo permite estimar el nivel máximo de recaudación que podría alcanzar un municipio dadas sus condiciones económicas y productivas.

Para ello, el modelo incorpora variables que permiten modelar la economía local, entre ellas:

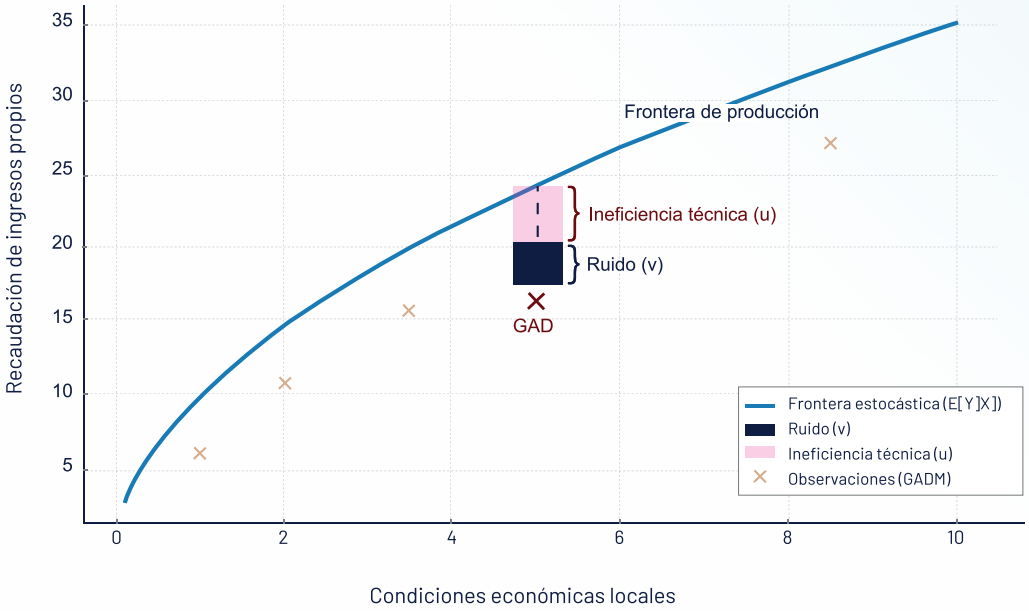
- El Valor Agregado Bruto (VAB) del territorio (excluyendo minería y petróleo).
- El número de empresas según su tamaño.
- La masa salarial generada por las empresas.
- El número de vehículos registrados.
- Gasto en inversión.
- Gasto corriente.
- Población.

De esta forma, se puede medir la brecha existente entre la recaudación actual de un municipio y su potencial de generación de ingresos propios.

Figura 3. Frontera de Producción Estocástica

(Descomposición del Error Compuesto)

Nota: La línea azul representa la frontera estocástica de producción, que indica el potencial de recaudación de ingresos propios dado el nivel de desarrollo económico local. Las X de color naranja corresponden a las observaciones de los GADM. El área roja representa la ineficiencia técnica (u), es decir, la brecha entre el nivel de recaudación observado y el potencial estimado por la frontera. El ruido (v) refleja variaciones aleatorias o factores externos que afectan la recaudación pero que no dependen de la eficiencia del GADM.



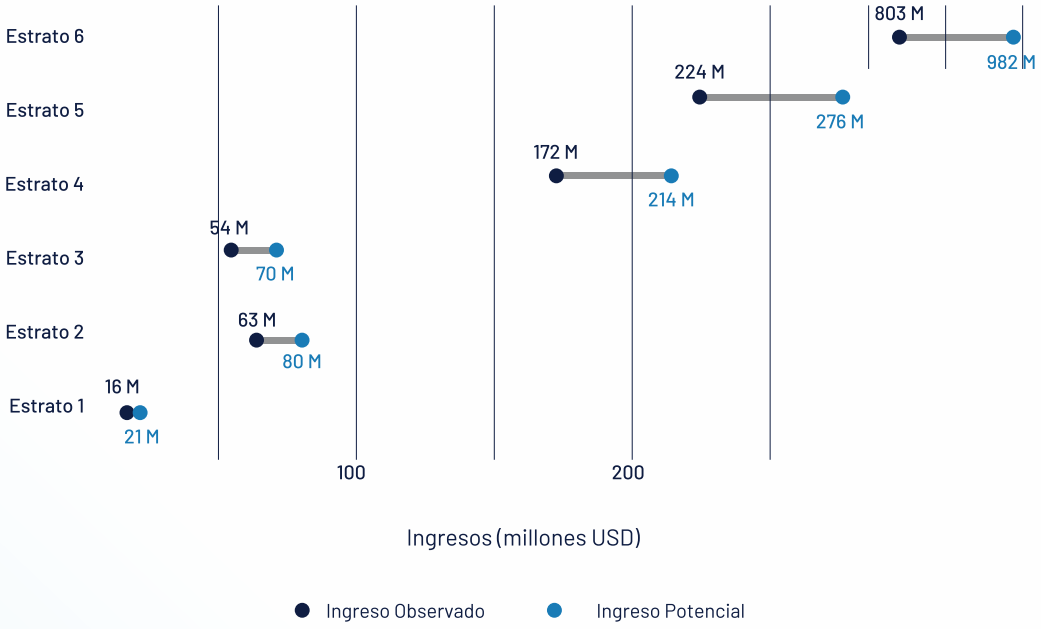
Elaborado por: BDE B.P.

2.6. ¿Qué revela el análisis?

Los resultados muestran que existen brechas importantes en la capacidad de recaudación entre los municipios del país.

El análisis estima que los GADM dejan de recaudar aproximadamente USD 310 millones al año en ingresos tributarios respecto a su potencial. Esta brecha afecta de forma diferenciada a los distintos estratos: en los estratos más bajos (Estratos 1, 2 y 3), la ineficiencia representa aproximadamente el 29,3% de sus ingresos propios, mientras que en los estratos más altos (Estratos 4, 5 y 6), alcanzan alrededor del 23,3%.

Figura 4. Brecha entre ingresos propios e ingresos potenciales por estratos



Fuente: MEF 2023

Elaborado por: BDE B.P.

Estos resultados evidencian que existe un margen para fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos municipales, mejorar su gestión tributaria y reducir su dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

Fortalecer la recaudación local no solo mejora las finanzas municipales, sino que también amplía la capacidad de los territorios para invertir en infraestructura, servicios y desarrollo local.

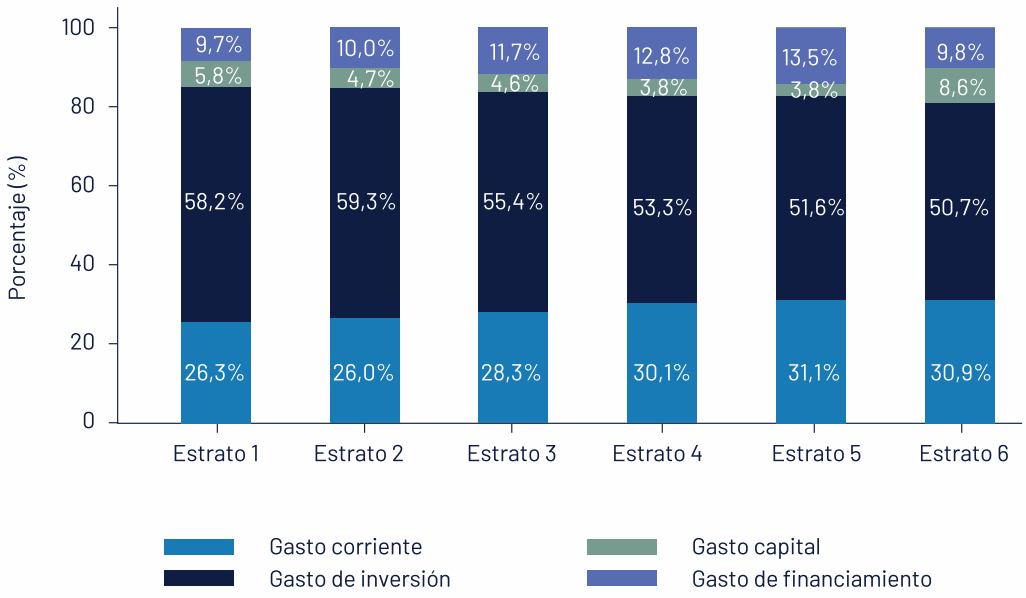
3. Modelo de calidad del Gasto en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

3.1. El problema del crecimiento del gasto público y la baja inversión

En Ecuador, los GADM cuentan con autonomía financiera para promover un desarrollo equitativo, orientado a reducir brechas entre cantones y mejorar la calidad de vida de la población. De acuerdo con el artículo 55 del COOTAD, los GADM deben cumplir con competencias relacionadas con la vialidad urbana, la provisión de servicios básicos (agua potable, saneamiento y gestión de residuos sólidos), el tránsito y la seguridad vial, así como la administración y actualización del catastro urbano y rural, entre otras.

No obstante, al analizar la composición del gasto municipal se observa que a nivel nacional, en promedio en 2024, la inversión pública representó el 54,7% del gasto total, mientras que el resto se destinó principalmente a gasto corriente y de financiamiento.

Figura 5. Composición del gasto municipal por estratos al 2024



Fuente: MEF 2024

Elaborado por: BDE B.P.

Tabla 2. Composición del gasto municipal por estratos al 2024 (USD millones)

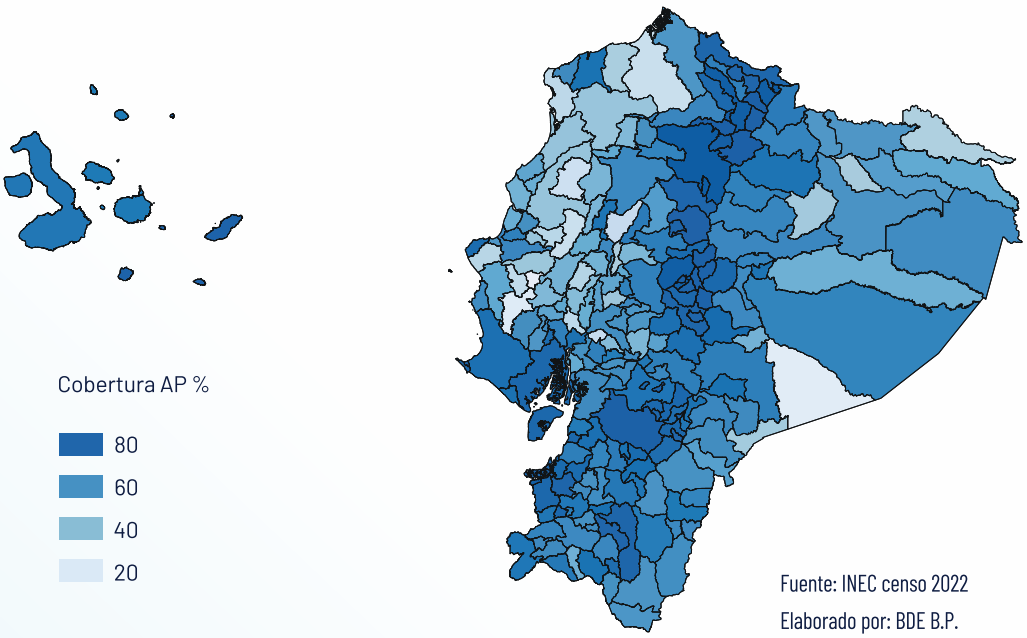
Estratos	Gasto Corriente	Gasto Inversión	Gasto Capital	Gasto de Financiamiento	Total
Estrato 1	49,80	112,42	11,20	18,67	193,01
Estrato 2	136,39	312,48	24,78	52,89	527,10
Estrato 3	104,01	205,16	17,05	43,38	370,58
Estrato 4	231,84	410,79	29,27	98,62	770,53
Estrato 5	218,32	365,91	26,65	96,19	709,78
Estrato 6	660,66	1.081,76	183,32	209,49	2.135,22
Total	**1.401,01**	**2.488,52**	**292,27**	**519,23**	**4.706,22**

Fuente: MEF 2024

Elaborado por: BDE B.P.

Esta situación resulta especialmente relevante si se considera que aún persisten importantes brechas en la provisión de servicios públicos. Por ejemplo, se observa que en 51 cantones la cobertura de acceso a agua potable es inferior al 63%. En este contexto, es necesario orientar el gasto de los GADM hacia la ampliación de la cobertura de servicios públicos para reducir estas brechas.

Figura 6. Mapa de cobertura de agua potable



Fuente: INEC censo 2022

Elaborado por: BDE B.P.

Estos datos evidencian la necesidad de fortalecer la calidad del gasto público municipal, priorizando inversiones que permitan ampliar la cobertura, mejorar la calidad y aumentar el alcance de los servicios públicos que forman parte de las competencias de los gobiernos locales.

3.2. ¿Cómo pueden los municipios mejorar la composición del gasto?

Una de las claves para fortalecer la sostenibilidad financiera de los gobiernos locales y promover un desarrollo territorial equitativo es priorizar un gasto público orientado a la inversión, de manera que permita ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos.

Cuando los municipios priorizan adecuadamente su gasto pueden:

- Incrementar la inversión en obra pública, especialmente para mejorar la cobertura y calidad de servicios como agua potable, alcantarillado y la red vial.
- Fortalecer la provisión de bienes y servicios necesarios para la inversión, como la instalación, mantenimiento y reparación de maquinaria, equipos e infraestructura vinculada a la prestación de servicios públicos.
- Impulsar estudios técnicos, investigaciones y servicios especializados que permitan planificar y ejecutar proyectos de infraestructura para servicios básicos.

En otras palabras, una mejor priorización y gestión del gasto público contribuye a mejorar la provisión de servicios y a fortalecer el desarrollo de los territorios.

3.3. ¿Cómo apoya el BDE B.P. a solucionar esta problemática?

El BDE B.P. impulsa iniciativas orientadas a promover un gasto público eficiente, oportuno y alineado con las necesidades del territorio, desincentivando el uso ineficiente de los recursos públicos.

Como parte de este esfuerzo, el BDE B.P. ha implementado un esquema de reconocimiento que premia a los municipios con mejor desempeño en la gestión y composición de su gasto, considerando factores como los niveles de cobertura de servicios básicos, la infraestructura vial y el contexto económico y social de cada territorio.

Este reconocimiento se materializa mediante la asignación de recursos no reembolsables, destinados a mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos que brindan los GADM. De esta manera, el BDE B.P. incentiva a los municipios a fortalecer la eficiencia y responsabilidad en la gestión del gasto público.

3.4. ¿Cómo el BDE B.P. asocia el nivel de desarrollo local con el gasto de los GADM municipales y su composición?

Todo comienza con una comparación.

Supongamos que dos municipios presentan niveles similares de cobertura en servicios básicos, como agua potable, alcantarillado y sistema vial. Sin embargo, al analizar su nivel de gasto, observamos que uno de ellos gasta significativamente más que el otro para alcanzar resultados similares.

Esta situación puede indicar que uno de los municipios está utilizando más recursos de los necesarios para brindar los mismos servicios.

De esta forma, si dos territorios presentan niveles de cobertura similares, es razonable esperar que sus niveles de gasto también sean comparables. Cuando esto no ocurre, puede evidenciarse una posible ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

3.5. La herramienta desarrollada por el BDE B.P.

Para estimar este potencial, el BDE B.P. desarrolló una herramienta basada en un modelo econométrico de frontera de producción estocástica. A partir de las competencias de los GADM, se construyó un índice de desarrollo local mediante técnicas estadísticas multivariantes, compuesto por variables como la cobertura de agua potable, alcantarillado, conectividad vial (vías construidas por superficie territorial), productividad laboral media (excluye sectores minero, petrolero y energético) y niveles de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas.

Este índice permite cuantificar los resultados de los GADM en función de la cobertura de servicios y el uso de los insumos, como el gasto en personal, bienes y servicios, e inversión en infraestructura.

Este modelo permite analizar si el nivel y la composición del gasto municipal son consistentes con los niveles de desarrollo alcanzados por cada GADM.

Para ello, el modelo incorpora variables relacionadas con la composición del gasto, entre las principales:

- Gasto en remuneraciones del personal de inversión.
- Gasto en funcionamiento[2].
- Gasto en obra pública.
- Personal por municipio.

[2] Egresos necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades del GADM. Así como la ejecución de programas sociales o proyectos de obra pública.

Además, se consideran factores que pueden influir en la eficiencia del gasto, entre las principales:

- Autonomía financiera.
- Eficiencia recaudatoria.
- El cumplimiento de la regla fiscal, que establece que al menos el 70% del gasto se destine a inversión.
- El peso de las remuneraciones de nivel directivo.

A partir de este análisis es posible identificar municipios que logran mejores resultados con niveles similares de gasto, lo que permite estimar la eficiencia relativa en el uso de los recursos públicos.

3.6. ¿Qué revela el análisis?

Los resultados muestran que existen diferencias importantes en la forma en que los municipios utilizan sus recursos, incluso entre aquellos que presentan niveles similares de desarrollo.

El análisis estima que los GADM podrían mejorar hasta en un 30% la cobertura de servicios públicos sin necesidad de incrementar el gasto, sino mejorando la composición y priorización de sus recursos, enfocándolos en áreas estratégicas y evitando incrementos innecesarios en gasto corriente.

Estos resultados evidencian que existe un margen para fortalecer la cobertura y calidad de los servicios públicos mediante una mejor gestión del gasto municipal. Promover un gasto público eficiente no solo contribuye a mejorar las finanzas municipales, sino que también amplía la capacidad de los territorios para invertir en infraestructura, servicios y desarrollo local.

EL NUEVO ECUADOR

Banco de Desarrollo
del Ecuador B.P.

Bdecuadorbp @bdecuadorbp @BDEcuador @bdecuador

www.bde.fin.ec