

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D’Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el <i>rompecabezas legal</i> : las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina	123
<i>Felipe Mesel</i>	
Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina	147
<i>Huáscar Eguino y Gilberto Chona</i>	
Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional	
<i>Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas</i>	171
Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)	
<i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital	235
<i>Paul Bromberg</i>	
Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma	277
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad.	303
<i>Luis Eduardo Bresciani L.</i>	
Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)	327
<i>Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada</i>	

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Ingresos actuales y potenciales del DMQ

Francisco Andrés Garcés R.¹

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo identificar los principales mecanismos de financiamiento y generación de ingresos que tienen los gobiernos locales, particularmente el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para operar y cumplir a cabalidad con sus competencias.

El análisis considera las bases teóricas de la gestión presupuestaria local y examina las estrategias para obtener autosuficiencia y sostenibilidad que se fundamentan en la capacidad municipal para administrar sus ingresos. Los principales resultados del estudio muestran que una insuficiente proporción del presupuesto local es financiada por los aportes periódicos de sus habitantes, por lo que la gestión institucional es altamente dependiente de terceros, en especial del gobierno nacional y prestamistas externos.

Para contrarrestar esta realidad e incrementar la recaudación de ingresos propios, el Estatuto Autonómico podría convertirse en el instrumento relevante para la mejora de esquemas impositivos, normativos, de descentralización.

Palabras clave

Financiamiento Local, Sistema Impositivo Local, Presupuesto Municipal, Ingresos, Transferencias del Gobierno Central, Estatuto Autonómico.

1 Master of Science en Desarrollo Económico Urbano por University College London. Consultor privado. franciscoagarcésr@gmail.com

Introducción

Una preocupación esencial de la teoría económica urbana es el financiamiento de los gobiernos locales, cuyas acciones estratégicas o planes de desarrollo territorial a menudo se ven limitados por la escasez de recursos disponibles. La sostenibilidad de la acción local está supeditada a la capacidad de generación de ingresos por parte de sus organismos y en la eficiencia con la que estos son utilizados, considerando que no existe una abundancia de recursos para atender las diversas necesidades de sus habitantes.

Es ineludible reconocer que el mundo se urbaniza cada día más. Ante esta realidad, de forma paulatina, los gobiernos locales vienen asumiendo mayores responsabilidades en torno al fomento y desarrollo de sus ciudades, competencias formalmente designadas como el caso de la dotación de servicios públicos, la movilidad, la administración del espacio público, entre otras; no obstante, existen otros compromisos que, a pesar de que no son de su exclusiva vigilancia, son determinantes para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, como el caso de erradicación de la pobreza, la lucha contra la inequidad, el cambio climático u otros.

En general, los fondos para cumplir con estas responsabilidades escasean, por lo cual la capacidad y creatividad de las municipalidades para identificar mecanismos de generación de ingresos, mantener la voluntad de contribución de sus habitantes y racionalizar sus gastos, son sustanciales para administrar de forma provechosa sus recursos y atender las demandas ciudadanas.

El desafío, por lo tanto, está en integrar la gestión financiera y presupuestaria a los planes de desarrollo de las ciudades. Esto permitirá que sean económicamente viables, autosuficientes, que garanticen condiciones de vida adecuadas para sus habitantes y que, de forma simultánea, no mantengan esquemas de contribución excesivos que incentiven a la desidia y el despoilamiento urbano.

Resulta evidente que una amplia mayoría de Cabildos en los países en desarrollo mantienen dificultades para crear y mantener fuentes estables y abundantes de dinero para cumplir fehacientemente con sus competencias. Además, una considerable dependencia de las transferencias provenientes de instancias superiores de gobierno reduce, aún más, su libertad de gestión.

El Distrito Metropolitano de Quito presenta un escenario similar, puesto que, a pesar de mantener constantes fuentes de ingreso basadas en la gestión de la tierra y en las actividades económicas de su territorio, la cantidad de recursos es insuficiente para la consecución de todas sus competencias con autosuficiencia y sostenibilidad, en particular por mantener esquemas impositivos poco flexibles y preservar una alta dependencia de transferencias gubernamentales.

En el presente análisis se presentará, en una primera etapa, un esquema teórico de identificación de las principales fuentes de ingreso que tienen las municipalidades y su forma de uso. Posteriormente, se hará un análisis de la situación presupuestaria actual del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y finalmente se esboza, sobre la base de un escenario futuro originado en la aprobación de un Estatuto Autonómico para la ciudad, potenciales mecanismos de generación de ingresos y dinamización de la actividad económica de la ciudad que le permitirá ser autosuficiente, competitiva y participativa.

Estructura de ingresos de un gobierno local

Se entenderá por ingreso municipal a la cantidad de recursos monetarios percibidos por un Cabildo que permiten costear los servicios locales que satisfacen las necesidades de sus ciudadanos, y su gestión operativa al interior del territorio (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2020). Para la generación de estos ingresos, existe una variedad de mecanismos que van desde la aportación directa de sus habitantes hasta el financiamiento otorgado por entidades extranjeras.

Los tipos de ingresos a los que generalmente accede un gobierno local se diferencian entre ingresos ordinarios e ingresos de capital, los cuales, a su vez, se clasifican por las fuentes de obtención, locales o externas (Freire y Garzón, 2015). En la siguiente tabla se presenta una estructura referencial de los fondos que potencialmente recauda una municipalidad. La determinación de cada tipo de ingreso y su efectiva implementación en una localidad dependerá de su estructura normativa, competencias y habilidades de su gobierno

Tabla 1. Estructura de ingresos de un gobierno local

	Ingreso Ordinario	Ingreso de Capital
Fuente Local	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos propios: impuestos, tarifas, aranceles, licencias, contribuciones especiales, patentes, etc. • Cargos por prestación de servicios púb. Impuestos compartidos • Administración de activos: alquiler, concesiones, etc. • Contribuciones de capital por APPs • Superávit de ejercicios anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de propiedades • Gravámenes por mejoras • Dividendos • Asistencia local (ej. Emergencias)
Fuente Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias generales del gobierno central ordinarias o especiales • Impuestos compartidos de recolección gubernamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos de entidades financieras públicas o privadas a nivel local • Préstamos internacionales • Transferencias multilaterales • Donaciones o asistencia internacional • Bonos • Capital accionario

Fuente: Peterson, 2008; Zhang, 2015 y Freire y Garzón, 2015. Elaboración propia.

para financiar su presupuesto.

Un ingreso ordinario es aquel que proviene de una fuente recurrente, periódica y propia de generación de dinero; en contraposición a un ingreso de capital que es considerado extraordinario. Este último tipo es usualmente utilizado para incrementar la cantidad de activos o para dinamizar el nivel de recursos generados para el municipio, es por tanto, un ingreso que tiene características de inversión, no solo en el uso, sino también en su efecto multiplicador de fondos (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2009).

Los ingresos de fuente local son aquellos fondos que los gobiernos autónomos tienen incidencia directa en su gestión, es decir, que son controlados por su propia operatividad; mientras que, los ingresos de fuente externa dependen de un tercero, por lo cual tienen un menor nivel de control, estabilidad o planificación (Zhang, 2015) (Torres et al., 2017).

De esta forma, se puede clasificar a los ingresos sobre la base de estos cuatro componentes previamente mencionados, considerando que; por lo gene-

ral, lo más importante, es financiar un presupuesto sobre la base de ingresos ordinarios y de fuente local, donde prevalecen los impuestos, tarifas, cargos al usuario por la prestación de servicios públicos, los impuestos nacionales que se recolectan localmente, las contribuciones por alianzas público – privadas, entre otros. Estos ingresos son predilectos ya que dependen de la propia gestión de las alcaldías y tienen regularidad en su recaudación.

La cantidad, forma, institucionalidad y temporalidad de los ingresos corresponden a decisiones municipales. El Cabildo tiene bajo su potestad la determinación de las fuentes de las que obtendrá recursos y el uso que les dará a los mismos, apegándose a marcos normativos nacionales o locales. Esta estructura de ingresos varía de un país a otro; sin embargo, se puede considerar que una estructura presupuestal estándar está conformada por impuestos, cargos al usuario, transferencias del gobierno central, préstamos e ingresos de inversión (Freire y Garzón, 2015).

El mecanismo prioritario de levantamiento de recursos se fundamenta en el sistema impositivo interno del territorio, es decir, en cómo se estructuran sus impuestos, tasas o cargos al usuario en esa determinada jurisdicción. La diferencia entre el impuesto y la tasa o cargo al usuario radica en que el primero no implica una contraprestación directa por el uso de un servicio público que recibe un individuo, por lo cual lo recaudado puede ser utilizado para distintos fines (Valdivieso Ortega, 2013).

En algunos países, como en el caso ecuatoriano, la potestad normativa exclusiva para el establecimiento de impuestos le corresponde a la Asamblea Nacional, por lo cual existe poca flexibilidad en su determinación. Por otro lado, los cargos, recargos, tasas o contribuciones pueden establecerse a nivel local; no obstante, deben fundamentarse en las competencias específicas del gobierno autónomo descentralizado y establecerse en contraprestación al servicio público provisto (Torres et al., 2017).

A nivel teórico, un sistema impositivo es considerado adecuado si cumple con dos principios (Burbidge y Cheeseman, 2017a):

- Principio de beneficio: Cada contribuyente paga una cantidad de tributos en base a la utilidad (beneficio) que reciben por el uso de un servicio público.

- **Habilidad para pagar:** El contribuyente mantendrá una restricción presupuestaria y pagará en función de la cantidad de ingresos que posee.

Sin embargo, estos principios no siempre se cumplen en la práctica, de modo que el sistema impositivo local con mayor efectividad es el que mantiene simplicidad de administración, equidad territorial, un sistema que no se superpone con otras competencias en el sector público y que es transparente en el uso de los recursos recaudados (Freire y Garzón, 2015).

A menudo los ingresos ordinarios de fuente local son insuficientes y los gobiernos locales mantienen niveles de privación o insuficiencia de recursos, lo cual se hace más complejo en escenarios recurrentes de países en desarrollo, en los que el gobierno o asamblea nacional limitan las posibilidades de incremento de las bases de ingreso local. En los países en desarrollo, los impuestos locales representan el 2.3% del Producto Interno Bruto (PIB) frente al 6.4% en países industrializados (Bahl y Bird, 2008).

Ante esto, los gobiernos locales apelan a dinamizar los ingresos ordinarios provenientes de fuentes externas, particularmente a las transferencias desde el gobierno nacional. El desafío está en incrementar el presupuesto evitando la dependencia de las transferencias gubernamentales, ya que las bases de ingresos nacionales también son deficitarias en países en desarrollo, no pudiendo ajustarse a las necesidades de los habitantes ni tampoco a las crecientes competencias asumidas por los gobiernos locales (es más fácil descentralizar un gasto que un ingreso). Un reporte de la Organización Ciudades y Gobiernos Autónomos Unidos (UCLG) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) determina que en los países más desarrollados el presupuesto local representa en promedio un 25% del total del gasto público, mientras que en los países en desarrollo esta relación es inferior al 5% (UNIDO y UCLG, 2010).

Una tercera fuente de recursos es el uso de ingresos de capital, que son considerados extraordinarios, como los préstamos, los que deben ser utilizados para financiar gastos de capital, infraestructura y proyectos que permitan incrementar la base de ingresos actual del Cabildo (Freire y Garzón, 2015).

El escenario esperado para un gobierno autónomo es aquel que presenta una estabilidad de sus fuentes de ingreso y alta autosuficiencia para aten-

der sus competencias. Para esto, además de lo mencionado, es importante considerar la estructura administrativa del Cabildo, su economía y su situación política (Burbidge y Cheeseman, 2017). Una estructura administrativa eficiente es aquella en la que la burocracia no es excesiva y el gasto es el estrictamente necesario para cumplir con las responsabilidades municipales, una economía urbana dinámica permitirá que las fuentes de ingreso sean sostenibles y un acuerdo político local permitirá un desarrollo articulado y de largo plazo del ingreso municipal.

Situación del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito

El presupuesto del Municipio de Quito mantiene una composición de ingresos diversa, que presenta significativos valores en ingresos ordinarios de fuente local pero la mayor representatividad es la de los ingresos de fuente externa, sean ordinarios o de capital, como son el caso de las transferencias gubernamentales y el financiamiento público o multilateral, que representan en conjunto un 54% del presupuesto codificado de la ciudad en el 2019 (Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito, 2020).

Es importante mencionar que aproximadamente el 45% del presupuesto de la ciudad corresponde al proyecto del Metro de Quito, una obra de gran envergadura y que representa el proyecto más costoso llevado a cabo por un gobierno local en el país; en particular, no es conveniente analizar el presupuesto del Cabildo sin este proyecto debido a que se requiere evidenciar la forma en que la ciudad financia sus principales gastos de inversión, particularmente de infraestructura.

En la siguiente tabla (2) se muestra la asignación inicial del presupuesto de ingresos, el presupuesto de ingresos codificado (valor presupuestado real durante el ejercicio fiscal) y el presupuesto de ingresos devengado (valor efectivo utilizado durante el ejercicio fiscal) del Municipio de Quito durante los años 2017, 2018 y 2019.

Es importante mencionar que el Cabildo muestra una relevante cantidad de ingresos de fuente local, tanto ordinarios como de capital, es decir, que

Tabla 2. Presupuesto de Ingresos del Municipio ed Quito. En miles de dólares

Criterio Contable	2017			2018		
	Asignación Inicial	Codificado	Devengado	Asignación Inicial	Codificado	Devengado
Total Ingresos	1.359.396,04	1.375.904,49	1.058.881,96	1.563.539,40	1.732.231,50	1.564.181,17
Impuestos	192.615,00	209.601,00	189.992,18	198.552,00	210.261,45	222.802,98
Tasas y contribuciones	71.101,00	76.600,20	56.993,80	58.600,00	69.462,67	76.097,20
Transferencias y donaciones	663.259,14	670.328,85	610.897,00	481.797,68	621.594,51	665.174,68
Financiamiento público	237.995,78	239.077,76	149.849,01	598.729,09	628.334,59	518.593,06
Otros Ingresos	194.425,12	180.296,67	51.149,97	225.860,64	202.578,28	81.513,26
5 Principales Impuestos y Tasas / Tot. Ing.	12,28%	13,31%	15,89%	11,43%	10,88%	12,77%
Transferencias Gobierno / Total Ingresos	48,79%	48,72%	57,69%	30,81%	35,88%	42,53%
Financiamiento / Total Ingresos	17,51%	17,38%	14,15%	38,29%	36,27%	33,15%

Criterio Contable	2019		
	Asignación Inicial	Codificado	Devengado
Total Ingresos	1.563.539,40	1.251.803,77	919.515,95
Impuestos	198.552,00	221.310,11	221.310,11
Tasas y contribuciones	58.600,00	77.941,02	77.941,02
Transferencias y donaciones	481.797,68	412.055,05	389.425,23
Financiamiento público	598.729,09	266.215,57	153.494,10
Otros Ingresos	225.860,64	274.282,02	77.345,50
5 Principales Impuestos y Tasas / Tot. Ing.	11,43%	15,81%	21,52%
Transferencias Gobierno / Total Ingresos	30,81%	32,92%	42,35%
Financiamiento / Total Ingresos	38,29%	21,27%	16,69%

Fuente: Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito (2020).

son ingresos que dependen exclusivamente de su operatividad y que permiten cierto nivel de autosuficiencia, estos ingresos ascienden al 38% del total en el año 2019. Sin considerar el Metro de Quito, que principalmente se financia con préstamos de organismos multilaterales y transferencias del gobierno nacional, los ingresos de fuente local, en promedio, ascienden al 40% durante los últimos 3 años.

De este valor, los ingresos más importantes corresponden a cinco impuestos o tasas, de los cuáles dos son basados en tierra (impuesto predial y a

la utilidad por la venta de predios urbanos), uno es valorado en función de la actividad económica (patente comercial), otro se considera en función al patrimonio de los individuos (impuesto a los activos totales), y finalmente se encuentra la tasa por prestación de servicios públicos. Estos cinco rubros representan el 15% del total del presupuesto y más de una tercera parte si no se considera el Metro de Quito. En otras palabras, una alta proporción del presupuesto local es financiada por los aportes regulares de sus habitantes.

Uno de los valores más representativos del presupuesto local proviene de las transferencias del gobierno nacional, que como se mencionó anteriormente, representa una fuente externa, por lo cual no está bajo control del Municipio y de su operatividad. Las transferencias son de un 34% en promedio en los últimos años, considerando que una parte de estas corresponden al aporte del gobierno nacional al proyecto del Metro. No obstante, el rubro principal de transferencias corresponde al Modelo de Equidad de Municipios, seguido por un impuesto compartido –impuesto al valor agregado (IVA)– de recolección central y un menor rubro por competencias de manejo de tránsito, entre otros.

Esta dependencia de las transferencias gubernamentales es una circunstancia que debería ser examinada con mayor incidencia. La teoría local ha demostrado que, mientras más dependiente es el presupuesto de un gobierno local de las transferencias del gobierno central es más probable que su funcionamiento se oriente a atender las prioridades nacionales de política pública, en lugar de las locales. De igual forma, mientras más alto es el porcentaje de ingresos obtenido de tarifas y gravámenes, las autoridades locales son más cuidadosas o transparentes en sus gastos (Burbidge y Cheeseman, 2017).

Como tercer aspecto en importancia dentro del presupuesto local se encuentra el financiamiento proveniente de entidades financieras públicas y, mayoritariamente, de organismos multilaterales. Al ser una fuente externa no ordinaria, este presupuesto debe ser usado para financiar únicamente gastos de inversión, ya que es un rubro agotable, de escaso control municipal y totalmente limitado en su uso. Por ejemplo, durante los años 2017, 2018 y 2019, debido a la construcción del Metro de Quito, en promedio esta cuenta representó una tercera parte del presupuesto local; sin embargo, a partir del

2022 en el que el proyecto estará operativo, los préstamos reducirán su representatividad en el presupuesto y también la capacidad del municipio para financiar nuevos gastos de capital.

En el Ecuador, debido al modelo centralista, la proporción de los ingresos locales en el ingreso total del sector público es usualmente más baja que la del gasto local en el gasto público total. En Quito, ese dato es aún mayor. De hecho, se puede observar que contribuye con más del 50% de la recaudación de los principales tributos del gobierno nacional. Sin embargo, las transferencias del gobierno central hacia lo local representan el 25% de la totalidad de los fondos percibidos.

Tabla 3. Contribución de la ciudad de Quito a la recaudación tributaria nacional

Criterio	2018		Porcentaje	2019		Porcentaje
	Total Quito	Total Nacional		Total Quito	Total Nacional	
Recaudación Total	8.035.343.783,24	15.145.069.115,97	53,06%	7.161.786.247,39	14.268.533.173,76	50,19%
IVA	3.440.100.587,09	6.736.148.681,02	51,07%	3.446.583.713,48	6.685.016.204,84	51,56%
Renta	2.818.855.659,24	5.319.720.670,37	52,99%	2.182.760.118,93	4.769.890.753,78	45,76%
ISD	809.725.545,71	1.206.090.178,56	67,14%	765.730.411,90	1.140.096.989,70	67,16%
Transferencias del Gobierno Central	665.174.676,19	2.393.043.007,59	27,80%	389.425.225,31	1.879.192.995,24	20,72%

Fuente: Servicio de Rentas Internas y Ministerio de Economía y Finanzas.

Los ingresos son usados mayoritariamente en proyectos de movilidad y transporte, que como se mencionaba previamente, es una variable sesgada por el Metro de Quito. Como segundo rubro en importancia se encuentra la gestión administrativa, seguido por los gastos de administración del suelo, la educación y deporte, entre otros.

Tabla 4. Principales gastos del presupuesto del Municipio de Quito. En miles de dólares

Cuenta de gasto	2018	2019*
Movilidad y transporte	1.091,7	911,4
Gestión administrativa	307,8	282,8
Territorio	41,5	238,9
Educación y deporte	33,5	32,9
Inclusión Social	26,5	33,6
Salud	21	20,6
Cultura	17,7	20,1
Desarrollo productivo y competitividad	10,1	35,9
Ambiente	6,9	107,7
Seguridad y gobernabilidad	6,8	104,3
Total	1.563,5	1.788,2

*Información preliminar.

Fuente: Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito. (2020a).

Estructura futura de los ingresos del Distrito Metropolitano de Quito

La situación presupuestaria del Municipio de Quito, al igual que una amplia mayoría de gobiernos locales de países en desarrollo, muestra una alta dependencia de las transferencias gubernamentales y de préstamos internos y de organismos multilaterales. La relevancia de los ingresos propios podría verse fortalecida con mejores esquemas normativos y de descentralización; la autodeterminación e independencia financiera puede ser clave para lograr una suficiencia y sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Un componente fundamental en este contexto puede ser la aprobación del Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito, como un marco normativo especializado y con visión de largo plazo que permitiría a la ciudad cierta libertad para planificar sus ingresos, particularmente en cuanto al establecimiento de recargos a impuestos, contribuciones por mejora, captura del valor del suelo, regulación del mercado de tierra, ejecución de actividades económicas y tasas por servicios, que son las principales fuentes actuales de ingreso.

El Estatuto podría permitir la reestructuración del sistema impositivo local, en el que existen una diversidad de impuestos que no aportan significativamente en la generación de ingresos, pero que se contemplan simplemente por su existencia en normativa nacional o local. El desafío no está exclusivamente en establecer nuevos impuestos para la ciudad, sino en identificar aquellos que son pertinentes, aquellos que requieren una reforma o, en algunos casos de ineficiencia, aquellos que deben desaparecer. Cualquier definición que sea tomada, deberá ser pensada desde la perspectiva de hacer al gobierno local sostenible financieramente y promover una cultura de conformidad y justicia en los ciudadanos (Burbidge y Cheeseman, 2017).

Las ciudades cuyas bases de contribuyentes e ingresos se han dinamizado usualmente se enfocaron en estos cuatro aspectos de gestión: fortalecimiento de las industrias asentadas en sus territorios, desarrollo de nuevas industrias con potencial de largo plazo, atracción de nuevas inversiones y generación de un entorno regulatorio–institucional sólido (Banco Mundial, 2015). Gestionar estos aspectos es mucho más productivo que crear nuevos tributos.

Además, en el caso de Quito, que enfrenta un esquema altamente centralizado y concentrado en la recaudación de impuestos, la libertad para agenciar ingresos ordinarios de fuente local es limitada. Como fue mencionado, el establecimiento de impuestos corresponde únicamente al poder legislativo y muchos servicios, por más que tienen una connotación eminentemente urbana, como es el manejo de las telecomunicaciones o del agua, son administrados por el gobierno nacional.

Ante esta realidad, lo más prudente es conseguir que los ingresos de fuente externa sean los que financian los gastos de capital, como son las transferencias del gobierno, la venta de activos, la concesión de activos o los préstamos (Freire y Garzón, 2015).

La ciudad tiene limitado acceso a los mercados internacionales de capitales, para lo cual es necesario mantener un nivel de desarrollo presupuestario, independencia, suficiencia y orden en las cuentas. El Estatuto Autonómico debería considerar reglas fiscales claras para su gestión presupuestaria y con este entorno normativo sólido poder explorar nuevas fuentes de generación de ingresos como la financiación basada en tierra, la financiación basada en flujos futuros, la financiación basada en infraestructura esperada, la emisión

de bonos, el crédito de bancos comerciales y las asociaciones público-privadas (ONU HABITAT, 2015; Lindfield et al., 2017).

Otra forma de incrementar los recursos disponibles es la gestión del gasto, aspecto que podría ser tratado en un estudio posterior, pero que debería ser orientado por principios de calidad de gasto y pertinencia, sustancialmente sobre el gasto administrativo, el uso de subsidios y subvenciones cruzadas, competencias que podrían ser asumidas de manera más efectiva por el sector privado, entre otros.

Finalmente, las mejores prácticas en la gestión de los ingresos requieren de una buena estrategia de rendición de cuentas, de comunicación, de capacitación del personal a cargo de recolectar tasas e impuestos y de un apoyo político que agilice la gestión fiscal desde los Concejos Cantonales, evitando reinventar un presupuesto después de cada elección popular. Se requieren visiones de largo plazo, coherentes y originadas en las necesidades ciudadanas, que consoliden un aparataje financiero eficiente.

De cara al futuro, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito deberá reducir paulatinamente su excesiva dependencia de los recursos transferidos desde el gobierno nacional. De esta manera, podrá planificar, construir y dar sostenibilidad a los distintos proyectos demandados por la ciudad. La diversificación de las fuentes de ingreso, particularmente aquellas auto-gestionadas, permitirá garantizar la atención integral a sus competencias y, por consecuencia, brindar un escenario para la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Bibliografía

- Bahl, R., y Bird, R. (2008). "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward". *Public Budgeting & Finance* (28): 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x>
- Banco Mundial (2015). *Ciudades competitivas para empleos y crecimiento: Qué, Quién y Cómo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Burbidge, D., y Cheeseman, N. (2017). "Expanding Municipal Revenue". En *Finance for City Leaders, Handbook: Improving Municipal Finance to*

- deliver better services*, L. Y. Zhang, y M. Kamiya: 16-27. (2nd edition). Nairobi: UN Habitat. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/FCL_2017%202nd%20Ed_LowRes.pdf (visitado el 18 de mayo de 2020).
- (2017a). “Principles of Municipal Finance”. En *Finance for City Leaders, Handbook: Improving Municipal Finance to deliver better services*, L. Y. Zhang y M. Kamiya (Eds.): 4-15. (2nd edition) Nairobi: Un Habitat. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/FCL_2017%202nd%20Ed_LowRes.pdf (visitado el 22 de mayo de 2020).
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. COPLAFIP (2009). Registro Oficial de Ecuador No. 306, Art. 78. Quito, Ecuador, 22 de octubre.
- Freire, M. y Garzón, H. (2015). “Gestión de los ingresos locales”. En *Finanzas Municipales: Manual para los gobiernos locales*, C. Farvacque-Vitkovic y M. Koppanyi: 147-214. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0691-9> (visitado el 18 de mayo de 2020).
- Lindfield, M.; Kamiya, M. y Eguino, H. (2017). “Sustainable Municipal Finance for Development”. En *Finance for City Leaders, Handbook: Improving Municipal Finance to deliver better services*, L.Y. Zhang y M. Kamiya: 28-45. (2nd edition). Nairobi: UN Habitat. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/FCL_2017%202nd%20Ed_LowRes.pdf (visitado el 14 de mayo de 2020).
- Ministerio De Economía Y Finanzas Del Ecuador (2020). Subsecretaría De Presupuesto. Clasificador Presupuestario De Ingresos Y Egresos Del Sector Público .Actualizado Al 04 De Enero De 2020 e-SIGEE, Quito. Disponible en: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/02/Clasificador-Presupuestario-al-04_01_2020_publica.pdf
- ONU HABITAT (2015). *Temas de Hábitat III. Finanzas Municipales*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Peterson, G. E. (2008). “Unlocking land values to finance urban infrastructure”. *Trends and policy options* No. 7(7): 14, 15. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/>

- documentdetail/723411468139800644/unlocking-land-values-to-finance-urban-infrastructure (visitado el 25 de mayo de 2020).
- Secretaría General de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito (2020). *Gobierno Abierto, Sección Transparencia*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=7523 (visitado el 23 de mayo de 2020).
- (2020a). *Gobierno Abierto, Sección Presupuesto Abierto*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/?page_id=142 (visitado el 25 de mayo de 2020).
- Torres, M.; Sulca, G.; Becerra, E.; Torres, W. y Fiallos, O. (2017). *La administración pública y financiera en el Ecuador*. Quito: Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad Central del Ecuador.
- UNIDO & UCLG (2010). *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos - UCLG*. Barcelona: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Valdivieso Ortega, G. (2013). *La tasa, un tributo que ha sido desnaturalizado en Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Zhang, L.-Y. (2015). *Managing the City Economy: Challenges and Strategies in Developing Countries*. New York: Routledge.