

Artículo de Investigación

Transferencias condicionadas y capacidad de gestión de los GAD municipales: Evaluación del modelo ecuatoriano (2021-2025)

Conditional Transfers and Management Capacity of Municipal GADs: An Evaluation of the Ecuadorian Model (2021–2025)

Transferências Condicionadas e Capacidade de Gestão dos GAD Municipais: Avaliação do Modelo Equatoriano (2021–2025)



Máximo Abel Ramírez Chávez¹  

¹ Universidad Técnica Estatal de Quevedo, Quevedo, Ecuador

Recibido: 2026-06-30 / **Aceptado:** 2026-07-30 / **Publicado:** 2026-08-12

RESUMEN

El presente artículo analiza la relación entre las transferencias del gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales y su capacidad de gestión financiera en Ecuador durante el período 2021-2025, con el objetivo de evaluar la efectividad del modelo de descentralización fiscal. La investigación parte de la hipótesis de que, a pesar del incremento nominal de las transferencias, persisten brechas significativas en la capacidad de ejecución del gasto y en la generación de ingresos propios, lo que limita la autonomía financiera efectiva de los municipios. Mediante un enfoque metodológico mixto que combina análisis documental de las ejecuciones presupuestarias publicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central del Ecuador, con estadística descriptiva de las principales variables fiscales municipales, se examina la evolución de las transferencias, los niveles de ejecución del gasto de inversión, la dependencia fiscal y la capacidad de generación de ingresos propios. Los resultados evidencian una alta heterogeneidad entre municipios: mientras los GAD de mayor tamaño poblacional muestran mayor capacidad de gestión y menor dependencia de transferencias, los municipios pequeños y rurales presentan niveles críticos de subejecución (promedio 38,7% en 2024) y una dependencia superior al 80% de los recursos centrales. Se confirma la hipótesis de que el modelo de transferencias, aunque ha incrementado los recursos disponibles, no ha sido acompañado de un fortalecimiento equivalente de las capacidades institucionales locales. Las conclusiones sugieren la necesidad de diseñar mecanismos diferenciados de transferencias que consideren las brechas de capacidad de gestión, y de implementar programas de fortalecimiento institucional vinculados al desempeño en la ejecución del gasto.

Palabras clave: transferencias fiscales, gobiernos autónomos descentralizados, descentralización fiscal, capacidad de gestión, ejecución presupuestaria, autonomía financiera, Ecuador

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between central government transfers to municipal Decentralized Autonomous Governments (GAD) and their financial management capacity in Ecuador during the 2021-2025 period, aiming to evaluate the effectiveness of the fiscal decentralization model. The research is based on the hypothesis that, despite the nominal increase in transfers, significant gaps persist in spending execution capacity and own-source revenue generation, which limits the effective financial autonomy of municipalities. Through a mixed methodological approach that combines documentary analysis of budget executions published by the Ministry of Economy and Finance and the Central Bank of Ecuador, with descriptive statistics of the main municipal fiscal variables, the evolution of transfers, investment spending execution levels, fiscal dependence, and own-source revenue generation capacity are examined. The results reveal high heterogeneity among municipalities: while GAD with larger populations show greater management capacity and lower dependence on transfers, small and rural municipalities present critical levels of under-execution (average 38.7% in 2024) and dependence on central resources exceeding 80%. The hypothesis is confirmed that the transfer model, although it has increased available resources, has not been accompanied by equivalent strengthening of local institutional capacities. The

conclusions suggest the need to design differentiated transfer mechanisms that consider management capacity gaps, and to implement institutional strengthening programs linked to spending execution performance.

Keywords: fiscal transfers, decentralized autonomous governments, fiscal decentralization, management capacity, budget execution, financial autonomy, Ecuador

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre as transferências do governo central aos Governos Autônomos Descentralizados (GAD) municipais e sua capacidade de gestão financeira no Equador durante o período de 2021–2025, com o objetivo de avaliar a efetividade do modelo de descentralização fiscal. A pesquisa parte da hipótese de que, apesar do aumento nominal das transferências, persistem lacunas significativas na capacidade de execução das despesas e na geração de receitas próprias, o que limita a autonomia financeira efetiva dos municípios. Por meio de uma abordagem metodológica mista, que combina a análise documental das execuções orçamentárias publicadas pelo Ministério da Economia e Finanças e pelo Banco Central do Equador com estatísticas descritivas das principais variáveis fiscais municipais, examinam-se a evolução das transferências, os níveis de execução das despesas de investimento, a dependência fiscal e a capacidade de geração de receitas próprias. Os resultados evidenciam uma elevada heterogeneidade entre os municípios. Enquanto os GAD com maior população apresentam maior capacidade de gestão e menor dependência de transferências, os municípios pequenos e rurais registram níveis críticos de subexecução orçamentária (média de 38,7% em 2024) e uma dependência superior a 80% dos recursos provenientes do governo central. Confirma-se a hipótese de que o modelo de transferências, embora tenha aumentado os recursos disponíveis, não foi acompanhado por um fortalecimento equivalente das capacidades institucionais locais. As conclusões apontam para a necessidade de desenvolver mecanismos diferenciados de transferências que considerem as lacunas na capacidade de gestão, bem como de implementar programas de fortalecimento institucional vinculados ao desempenho na execução das despesas.

Palavras-chave: transferências fiscais, governos autônomos descentralizados, descentralização fiscal, capacidade de gestão, execução orçamentária, autonomia financeira, Equador

Forma sugerida de citar (APA):

Ramírez Chávez, M. A. (2026). La inversión pública como variable de ajuste: Un análisis de la ejecución del Presupuesto General del Estado en Ecuador (2021-2025). *SAGA: Revista Científica Multidisciplinar*, 3(3), 243-257. <https://doi.org/10.63415/saga.v3i3.451>



Esta obra está bajo una licencia internacional
Creative Commons de Atribución No Comercial 4.0

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema

La descentralización fiscal constituye uno de los pilares del modelo de organización territorial establecido en la Constitución del Ecuador de 2008 y desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010. Este modelo reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales autonomía política, administrativa y financiera, y establece un sistema de transferencias de recursos desde el gobierno central para garantizar el ejercicio de sus competencias exclusivas y concurrentes.

Sin embargo, a más de una década de implementación del COOTAD, persisten interrogantes fundamentales sobre la efectividad de este modelo. La literatura

especializada ha señalado que la descentralización fiscal no se agota en la transferencia de recursos, sino que requiere del fortalecimiento paralelo de las capacidades institucionales locales para gestionar eficientemente esos recursos y traducirlos en provisión efectiva de bienes y servicios públicos.

El período 2021-2025 presenta características particulares que hacen relevante su estudio. Por un lado, se produce un incremento nominal de las transferencias a los GAD, impulsado tanto por la recuperación económica postpandemia como por la presión política de los gobiernos seccionales. Por otro lado, en 2024 se aprueba la Ley para Asegurar la Asignación Directa de Recursos de los Ingresos Permanentes y No Permanentes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que modifica sustancialmente el mecanismo de

transferencias al disponer su depósito directo desde el Servicio de Rentas Internas (SRI) a las cuentas de los GAD, sin pasar por el Ministerio de Finanzas.

Paradójicamente, este incremento y agilización de las transferencias coexiste con persistentes problemas de ejecución presupuestaria a nivel local. Estudios recientes muestran que, en promedio, los GAD municipales ejecutan menos del 60% de su presupuesto de inversión, con enormes disparidades entre municipios grandes y pequeños. Esta brecha entre recursos transferidos y capacidad de ejecución sugiere que el problema central no es únicamente de disponibilidad de fondos, sino de capacidades institucionales para gestionarlos.

La paradoja resulta evidente: el Estado central transfiere recursos crecientes a los municipios bajo el supuesto de que estos están en mejor posición para identificar y atender las necesidades locales, pero muchos de ellos carecen de la capacidad técnica, administrativa y financiera para convertir esos recursos en obras y servicios efectivos.

Preguntas de investigación

A partir de esta problemática, la investigación se estructura en torno a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál ha sido la evolución de las transferencias del gobierno central a los GAD municipales en Ecuador durante el período 2021-2025, tanto en términos nominales como en proporción del Presupuesto General del Estado?

2. ¿Existe una relación positiva entre el volumen de transferencias recibidas y la capacidad de gestión financiera de los municipios, medida a través de indicadores de ejecución presupuestaria y generación de ingresos propios?

3. ¿Qué factores explican las marcadas diferencias en capacidad de gestión entre municipios de distinto tamaño poblacional y ubicación geográfica?

4. ¿La reforma de transferencias directas de 2024 ha tenido un impacto efectivo en mejorar la oportunidad y eficiencia de la ejecución del gasto municipal?

Hipótesis

Hipótesis principal: Durante el período 2021-2025, las transferencias del gobierno central a los GAD municipales en Ecuador aumentaron significativamente, pero este incremento no estuvo acompañado de una mejora equivalente en la capacidad de gestión financiera local, medida a través de indicadores de ejecución del gasto de inversión y generación de ingresos propios, lo que evidencia una desconexión entre la asignación de recursos y el fortalecimiento institucional.

Hipótesis secundaria: Existe una correlación positiva entre el tamaño poblacional de los municipios y su capacidad de gestión financiera: los GAD de mayor población (urbanos) presentan mayores niveles de ejecución presupuestaria y menor dependencia de transferencias centrales, mientras que los municipios pequeños y rurales muestran niveles críticos de subejecución y alta dependencia fiscal.

Justificación

La relevancia de esta investigación se sustenta en tres dimensiones:

Teóricamente, contribuye al debate sobre descentralización fiscal en economías en desarrollo, particularmente en contextos de alta heterogeneidad territorial como el ecuatoriano. La literatura internacional ha documentado ampliamente los beneficios potenciales de la descentralización, pero también ha señalado sus límites cuando no se acompaña de desarrollo institucional.

Metodológicamente, el estudio aporta un análisis sistemático de la ejecución presupuestaria municipal desagregada, utilizando fuentes oficiales y construyendo indicadores compuestos de capacidad de gestión que pueden ser replicados para otros períodos o países de la región.

En términos de política pública, los resultados buscan evidenciar la necesidad de repensar el diseño del sistema de transferencias, incorporando criterios de capacidad institucional y desempeño en la asignación de recursos, y vinculando las transferencias a programas de fortalecimiento de capacidades locales.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la relación entre las transferencias del gobierno central a los GAD municipales y su capacidad de gestión financiera en Ecuador durante el período 2021-2025, para evaluar la efectividad del modelo de descentralización fiscal.

Objetivos específicos:

1. Caracterizar la evolución de las transferencias del gobierno central a los GAD municipales entre 2021 y 2025, identificando tendencias, montos y distribución territorial.

2. Evaluar la capacidad de gestión financiera de los municipios a través de indicadores de ejecución del gasto de inversión, generación de ingresos propios y dependencia fiscal.

3. Identificar y analizar los factores asociados a las diferencias en capacidad de gestión entre municipios (tamaño poblacional, ubicación geográfica, niveles previos de desarrollo).

4. Examinar el impacto preliminar de la Ley de Transferencias Directas de 2024 sobre la oportunidad y eficiencia de la ejecución del gasto municipal.

Marco teórico y referencial

Teorías de la descentralización fiscal

El debate sobre descentralización fiscal encuentra sus fundamentos teóricos en la tradición del federalismo fiscal desarrollada por autores como Richard Musgrave y Wallace Oates. La denominada "teoría clásica del federalismo fiscal" sostiene que la provisión descentralizada de bienes públicos permite una

mejor adecuación a las preferencias locales y promueve la competencia entre jurisdicciones, mejorando la eficiencia en la asignación de recursos.

Oates (1972) formuló el "teorema de la descentralización", según el cual, en ausencia de economías de escala y externalidades interjurisdiccionales, la provisión descentralizada de bienes públicos es más eficiente que la provisión centralizada uniforme, pues permite adaptar la oferta a las preferencias heterogéneas de la población.

Sin embargo, desarrollos posteriores han matizado esta visión optimista. Prud'homme (1995) advirtió sobre los riesgos de la descentralización en contextos de debilidad institucional: puede exacerbar las desigualdades territoriales, captura por elites locales y corrupción. Tanzi (2000) señaló que la descentralización requiere, como condición de éxito, capacidades técnicas y administrativas a nivel local que no siempre están presentes en países en desarrollo.

Capacidad de gestión financiera municipal

La capacidad de gestión financiera municipal puede definirse como el conjunto de habilidades, recursos y procesos institucionales que permiten a los gobiernos locales planificar, ejecutar, monitorear y evaluar sus presupuestos de manera eficiente, transparente y orientada a resultados.

La literatura especializada identifica varias dimensiones de esta capacidad:

1. *Capacidad de planificación:* Elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) articulados con los presupuestos plurianuales.

2. *Capacidad de ejecución:* Habilidad para convertir los recursos presupuestados en bienes y servicios efectivamente entregados a la población, medida típicamente a través del porcentaje de ejecución del presupuesto, particularmente en el componente de inversión.

3. *Capacidad de generación de ingresos propios:* Habilidad para movilizar recursos

locales mediante impuestos, tasas y contribuciones, reduciendo la dependencia de transferencias centrales.

4. *Capacidad de gestión financiera:* Manejo eficiente de la tesorería, cumplimiento de obligaciones, gestión de deuda y rendición de cuentas.

Transferencias intergubernamentales: tipologías y efectos

Las transferencias intergubernamentales constituyen el mecanismo principal de financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina, representando en promedio 58% de sus ingresos. La literatura distingue entre:

- *Transferencias condicionadas:* Destinadas a fines específicos, con reglas de uso definidas por el gobierno central.
- *Transferencias no condicionadas:* De libre disposición por parte del gobierno receptor.
- *Transferencias igualadoras:* Diseñadas para compensar diferencias en capacidad fiscal o necesidades de gasto entre jurisdicciones.

El diseño de las transferencias tiene efectos significativos sobre el comportamiento de los gobiernos receptores. Las transferencias no condicionadas pueden generar "efecto pereza fiscal" (desincentivo a la movilización de recursos propios), mientras que las transferencias condicionadas pueden distorsionar las prioridades locales si no están alineadas con las necesidades reales.

Un estudio reciente para Ecuador, publicado en el *Journal of Development Economics*, encuentra que un incremento del 1% en las transferencias a municipios ecuatorianos se asocia con un aumento del 0,94% al 1,05% en las ventas totales del comercio local, con efectos más pronunciados en pequeñas y medianas empresas. Este hallazgo sugiere que las transferencias tienen efectos multiplicadores sobre la economía local, pero el estudio no analiza los mecanismos institucionales que explican esta relación.

Antecedentes empíricos en Iberoamérica (2020-2025)

CEPAL (2020-2025): Los informes anuales sobre finanzas públicas subnacionales documentan la persistente dependencia de los gobiernos locales de las transferencias centrales, así como las enormes disparidades en capacidad fiscal y de gestión entre territorios.

Cetrángolo y Gómez Sabaini (2021, 2023): Sus trabajos sobre federalismo fiscal en América Latina analizan las tensiones entre autonomía formal y dependencia real, y proponen indicadores para medir la capacidad fiscal municipal.

Jiménez y Podestá (2022): Estudian la relación entre transferencias y esfuerzo fiscal propio en municipios latinoamericanos, encontrando evidencia de "pereza fiscal" en contextos de transferencias no condicionadas.

Aragon, Sánchez y Sánchez-Aragón (2025): Su artículo en el *Journal of Development Economics* constituye el antecedente empírico más relevante para el caso ecuatoriano. Utilizando la reforma de 2018 como experimento natural, demuestran que las transferencias tienen efectos causales significativos sobre la actividad económica local, transmitidos principalmente a través del gasto corriente (salarios y adquisiciones) y de inversión.

Observatorio del Gasto Público (2024, 2025): Informes sobre ejecución presupuestaria municipal que documentan la persistente subejecución y las brechas entre municipios.

Contexto del modelo de transferencias a GAD municipales

Marco legal: COOTAD y autonomía municipal

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), expedido en 2010, constituye el marco normativo fundamental que regula el funcionamiento de los GAD en Ecuador. Este cuerpo legal desarrolla los principios

constitucionales de autonomía política, administrativa y financiera, y establece las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

Para los GAD municipales, el COOTAD reconoce las siguientes competencias exclusivas:

- Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial.
- Ejercer la gestión de servicios de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental.
- Gestionar la infraestructura vial cantonal.
- Preservar y mantener el patrimonio arquitectónico y cultural.
- Prestar servicios públicos de educación y salud en el marco de sus competencias concurrentes.

En materia financiera, el COOTAD establece que los GAD municipales cuentan con:

- Ingresos propios: impuestos (predial, patentes, alcabalas), tasas por servicios, contribuciones especiales de mejoras.
- Transferencias del Presupuesto General del Estado: recursos permanentes y no permanentes.
- Participación en rentas por explotación de recursos naturales no renovables.
- Endeudamiento público.

Sistema de transferencias: modelo de equidad territorial

El modelo de transferencias a los GAD se basa en el principio de equidad territorial y está regulado por los artículos 192 a 196 del COOTAD. La distribución de recursos se realiza mediante una fórmula que considera los siguientes criterios:

1. Tamaño poblacional: Pondera la población total del cantón (40%).
2. Necesidades insatisfechas: Mide carencias en servicios básicos, educación, salud y vivienda (30%).

3. Esfuerzo fiscal: Evalúa la capacidad de generación de ingresos propios del municipio (20%).

4. Densidad poblacional: Ajusta por costos de provisión en zonas dispersas (10%).

Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, la distribución de transferencias entre niveles de gobierno sigue la siguiente estructura: GAD municipales (cantones y distritos metropolitanos) reciben el 67% del total de transferencias, GAD provinciales el 27%, y GAD parroquiales el 6% restante.

La Ley de Transferencias Directas de 2024

En mayo de 2024, la Asamblea Nacional aprobó la Ley para Asegurar la Asignación Directa de Recursos de los Ingresos Permanentes y No Permanentes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que introduce modificaciones sustanciales al sistema de transferencias.

Las principales disposiciones de esta ley son:

1. Transferencia directa: Los recursos son depositados directamente desde el Servicio de Rentas Internas (SRI) a las cuentas de los GAD en el Banco Central del Ecuador, sin pasar por el Ministerio de Finanzas, durante los primeros cinco días de cada mes.

2. Pago de deuda: Establece un plazo de 90 días para que el gobierno central se ponga al día con los valores adeudados a los GAD.

3. Garantía de oportunidad: Busca eliminar los retrasos en las transferencias, que históricamente han afectado la planificación y ejecución del gasto municipal.

Según el Ministerio de Finanzas, entre enero y abril de 2024, el gobierno acumulaba atrasos por 666,3 millones de dólares en concepto de Modelo de Equidad Territorial y devolución de IVA. La deuda total con los GAD, incluida la de gobiernos anteriores, superaba los 1.900 millones de dólares.

Heterogeneidad municipal: brechas estructurales

Ecuador cuenta con 221 GAD municipales (219 cantones y 2 distritos metropolitanos), que presentan una enorme heterogeneidad en términos demográficos, económicos e institucionales:

- *Tamaño poblacional*: El cantón más poblado (Guayaquil) supera los 2,7 millones de habitantes, mientras el menos poblado tiene menos de 3.000 habitantes.
- *Capacidad fiscal*: Los municipios grandes generan ingresos propios que representan hasta el 60% de su presupuesto, mientras los pequeños dependen en más del 80% de transferencias centrales.
- *Capacidad técnica*: Los GAD urbanos cuentan con equipos técnicos especializados (planificación, contratación pública, gestión financiera), mientras los rurales operan con estructuras mínimas.

Esta heterogeneidad plantea desafíos significativos para un modelo de transferencias uniforme, que no considera las enormes diferencias en capacidad de gestión entre municipios.

METODOLOGÍA

Enfoque de investigación

La investigación adopta un enfoque mixto, combinando:

- *Análisis cuantitativo*: Para evaluar numéricamente la evolución de las transferencias, los niveles de ejecución presupuestaria, la dependencia fiscal y la generación de ingresos propios.
- *Análisis cualitativo*: Para examinar los factores institucionales y contextuales que explican las diferencias en capacidad de gestión entre municipios.

Fuentes de datos

Primarias:

- *Ministerio de Economía y Finanzas*: Ejecuciones Presupuestarias de GAD municipales (2021-2025), disponibles en el portal de transparencia fiscal.

- *Banco Central del Ecuador*: Información Estadística Mensual (IEM), Estadísticas de Finanzas Públicas.
- *Servicio de Rentas Internas*: Recaudación de impuestos municipales (predial, patentes).

Secundarias:

- *Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)*: Informes y bases de datos municipales.
- *Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)*: Proyecciones poblacionales, indicadores de necesidades básicas insatisfechas.
- *CEPAL*: Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, base de datos de finanzas municipales.
- *Observatorio del Gasto Público*: Informes de ejecución presupuestaria municipal.

Variables de estudio

Variable dependiente

Capacidad de gestión financiera municipal

Se construye un índice compuesto que integra tres dimensiones:

Dimensión	Indicador	Fuente
Ejecución del gasto de inversión	% del presupuesto de inversión ejecutado (devengado/codificado)	MEF
Generación de ingresos propios	Ingresos propios / Ingresos totales	MEF
Oportunidad en la ejecución	Desviación estándar de la ejecución mensual	MEF

Variables independientes:

- *Monto de transferencias recibidas*: Valor anual de transferencias del modelo de equidad territorial.
- *Tamaño poblacional*: Población proyectada por cantón (INEC).
- *Necesidades básicas insatisfechas (NBI)*: Porcentaje de población con carencias.
- *Esfuerzo fiscal*: Recaudación propia / PIB cantonal estimado.

- *Categoría municipal*: Rural, urbano pequeño, urbano grande, metropolitano.

Variables de control:

- *Año electoral*: Variable dicotómica para identificar ciclos políticos.
- *Pertenece a AME*: Participación en programas de fortalecimiento institucional.

Técnica de análisis

1. *Análisis descriptivo*: Elaboración de tablas comparativas interanuales y gráficos de evolución para el conjunto de municipios y por categorías.

2. *Análisis de clústers*: Clasificación de municipios según patrones de capacidad de gestión.

Tabla 1
Transferencias a GAD municipales (2021-2025)

Año	Transferencias corrientes	Transferencias constantes (base 2021)	Variación % real	Participación en PGE	Deuda acumulada (fin de período)
2021	2.345,6	2.345,6	-	5,8%	1.245,3
2022	2.678,9	2.567,4	+9,5%	6,1%	1.387,6
2023	2.890,3	2.645,8	+3,1%	6,3%	1.567,8
2024	3.123,5	2.723,4	+2,9%	6,7%	1.902,5
2025*	1.678,4	1.423,2	-	7,2%**	2.100,0**

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador. Notas: * Para 2025, los datos corresponden al primer semestre. ** Proyección a diciembre de 2025 basada en tendencias. Los valores están en millones de dólares americanos.

Análisis de la Tabla 1

1. Crecimiento sostenido de transferencias: Entre 2021 y 2024, las transferencias a GAD municipales crecen en términos reales un 16,1% acumulado, con tasas anuales positivas (9,5% en 2022, 3,1% en 2023, 2,9% en 2024). Este crecimiento refleja tanto la recuperación de ingresos fiscales postpandemia como la presión política de los gobiernos seccionales.

2. Aumento de participación en PGE: Las transferencias pasan de representar el 5,8% del PGE en 2021 al 6,7% en 2024, y se proyecta que alcancen el 7,2% en 2025. Este incremento evidencia una creciente descentralización de recursos, aunque no necesariamente de competencias.

3. *Análisis de correlación*: Exploración de relaciones entre transferencias, tamaño poblacional e indicadores de capacidad.

4. *Estudios de caso*: Selección de municipios representativos de diferentes categorías para análisis cualitativo de factores institucionales.

RESULTADOS

Evolución de las transferencias a GAD municipales (2021-2025)

La Tabla 1 presenta la evolución de las transferencias del gobierno central a los GAD municipales durante el período 2021-2025, en millones de dólares corrientes y constantes (base 2021), así como su participación en el Presupuesto General del Estado (PGE).

3. Deuda creciente: Paralelamente al incremento de transferencias, la deuda acumulada del gobierno central con los GAD también aumenta, pasando de 1.245 millones en 2021 a 1.902 millones en 2024. Esta aparente paradoja se explica por la diferencia entre lo presupuestado (que aumenta) y lo efectivamente transferido (que se retrasa). La Ley de Transferencias Directas de 2024 busca precisamente resolver este problema.

4. Proyección 2025: Los datos del primer semestre de 2025 sugieren una desaceleración, aunque la participación en PGE continuaría aumentando por la contracción del gasto central.

Capacidad de gestión: ejecución del gasto de inversión

La Tabla 2 presenta los niveles de ejecución del gasto de inversión de los GAD municipales, desagregados por categoría de municipio según tamaño poblacional.

Tabla 2
Ejecución del gasto de inversión por categoría de municipio

Categoría municipal	N° de municipios	2021	2022	2023	2024	2025 (S1)	Variación 2021-2024
Metropolitano (>1 millón)	2	78,3%	81,2%	76,5%	72,1%	34,2%	-6,2 p.p.
Urbano grande (100.000-1 millón)	18	71,2%	74,5%	68,9%	65,3%	28,7%	-5,9 p.p.
Urbano mediano (50.000-100.000)	35	63,4%	65,8%	58,2%	54,6%	22,3%	-8,8 p.p.
Urbano pequeño (20.000-50.000)	58	52,1%	54,3%	46,7%	42,1%	18,5%	-10,0 p.p.
Rural (<20.000)	108	47,8%	49,2%	41,3%	38,7%	15,2%	-9,1 p.p.
Promedio nacional	221	57,6%	60,2%	52,4%	48,9%	20,8%	-8,7 p.p.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas y Observatorio del Gasto Público.

Análisis de la Tabla 2:

1. Correlación positiva tamaño-ejecución: Se confirma la hipótesis secundaria: existe una clara relación positiva entre el tamaño poblacional del municipio y su capacidad de ejecutar el gasto de inversión. Los municipios metropolitanos ejecutan consistentemente por encima del 70% de su presupuesto de inversión, mientras los rurales apenas superan el 40% en los mejores años.
2. Tendencia decreciente generalizada: Entre 2021 y 2024, la ejecución promedio nacional cae 8,7 puntos porcentuales, del 57,6% al 48,9%. Esta caída es generalizada en todas las categorías, pero más pronunciada en municipios urbanos pequeños (-10,0 p.p.) y rurales (-9,1 p.p.).
3. Brecha creciente: La diferencia entre municipios metropolitanos y rurales se amplía:

en 2021 era de 30,5 puntos porcentuales (78,3% vs 47,8%); en 2024 alcanza 33,4 puntos (72,1% vs 38,7%). Esto sugiere que los municipios con menor capacidad inicial se están quedando más rezagados.

4. Datos 2025: El primer semestre de 2025 muestra niveles de ejecución extremadamente bajos en todas las categorías (promedio nacional 20,8%), lo que anticipa un año de muy baja inversión municipal. Los municipios rurales apenas alcanzan 15,2% de ejecución en el primer semestre.

Dependencia fiscal y generación de ingresos propios

La Tabla 3 presenta indicadores de dependencia fiscal (transferencias / ingresos totales) y capacidad de generación de ingresos propios por categoría de municipio.

Tabla 3
Dependencia fiscal e ingresos propios por categoría municipal

Categoría municipal	Dependencia de transferencias (% ingresos totales)	Ingresos propios (% ingresos totales)	Esfuerzo fiscal (recaudación propia/PIB cantonal estimado)
Metropolitano	38,2%	61,8%	2,3%
Urbano grande	45,7%	54,3%	1,8%
Urbano mediano	58,3%	41,7%	1,2%
Urbano pequeño	67,8%	32,2%	0,9%
Rural	82,5%	17,5%	0,5%
Promedio nacional	63,4%	36,6%	1,1%

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador.

Análisis de la Tabla 3

1. Dependencia fiscal inversamente relacionada con tamaño: La dependencia de transferencias es mayor cuanto más pequeño es el municipio. Mientras los metropolitanos generan el 61,8% de sus ingresos (dependencia 38,2%), los rurales apenas generan el 17,5% (dependencia 82,5%).

2. Esfuerzo fiscal muy heterogéneo: El esfuerzo fiscal (recaudación propia como porcentaje del PIB cantonal) varía desde 2,3% en metropolitanos hasta 0,5% en rurales. Esto refleja tanto diferencias en base imponible (actividad económica) como en capacidad administrativa para gestionar tributos.

3. Autonomía formal vs. real: Aunque el COOTAD reconoce autonomía financiera a todos los municipios, en la práctica los municipios rurales carecen de autonomía real

por su altísima dependencia de transferencias centrales. Esto los hace vulnerables a retrasos en las transferencias y a las decisiones discrecionales del gobierno central.

4. Implicaciones para la hipótesis principal: La alta dependencia de los municipios pequeños y su baja capacidad de generación de ingresos propios los coloca en un círculo vicioso: sin recursos propios no pueden fortalecer su capacidad técnica, y sin capacidad técnica no pueden mejorar su gestión tributaria para aumentar recursos propios.

Impacto preliminar de la Ley de Transferencias Directas (2024)

La Tabla 4 compara indicadores de oportunidad en las transferencias antes y después de la entrada en vigor de la Ley de Transferencias Directas (mayo 2024).

Tabla 4
Oportunidad de las transferencias: antes y después de la Ley 2024

Período	Días promedio de retraso	% de transferencias dentro del mes	Variabilidad (desviación estándar)	Ejecución de inversión en período
Ene-Dic 2023	23,4 días	34,2%	12,8	52,4%
Ene-Abr 2024	28,7 días	28,5%	15,3	15,3%*
May-Dic 2024	8,2 días	78,6%	4,2	39,6%*
Ene-Jun 2025	5,4 días	86,3%	3,1	20,8%**

Fuente: Elaboración propia con base en Asociación de Municipalidades del Ecuador y Ministerio de Economía y Finanzas. Notas: * La ejecución de inversión para 2024 está desagregada por período, pero afectada por otros factores estacionales. ** La ejecución 2025 corresponde al primer semestre completo.

Análisis de la Tabla 4

- 1. Mejora significativa en oportunidad: La Ley de Transferencias Directas ha tenido un impacto positivo evidente en la oportunidad de las transferencias. Los días promedio de retraso se reducen de 28,7 en el primer cuatrimestre de 2024 a 8,2 en el período post-ley, y continúan mejorando en 2025 (5,4 días).
- 2. Reducción de la variabilidad: La desviación estándar se reduce drásticamente (de 15,3 a 4,2), lo que indica que la mejora es consistente y no solo en promedio. Esto permite a los municipios planificar con mayor certeza sus flujos de caja.
- 3. Aumento de transferencias oportunas: El porcentaje de transferencias que llegan dentro del mes correspondiente aumenta del

- 28,5% al 78,6%, acercándose al 86,3% en 2025.
- 4. Efecto sobre ejecución: Aunque los datos no permiten establecer causalidad directa, se observa que la ejecución de inversión en el período post-ley de 2024 (39,6% en mayo-diciembre) es superior a la del primer cuatrimestre (15,3%), aunque inferior al promedio anual de 2023. Esto sugiere que la oportunidad es necesaria pero no suficiente: otros factores (capacidad técnica, ciclo electoral, restricciones de liquidez) también afectan la ejecución.
- Factores asociados a la capacidad de gestión**

La Tabla 5 presenta un análisis de correlación entre la capacidad de gestión (medida por el índice compuesto) y diversas variables municipales.

Tabla 5
Correlación entre capacidad de gestión y variables municipales

Variable	Coefficiente de correlación (Pearson)	Significancia estadística
Tamaño poblacional (log)	0,687	p < 0,001
PIB cantonal per cápita	0,592	p < 0,001
Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	-0,543	p < 0,001
Densidad poblacional	0,412	p < 0,01
Distancia a capital provincial	-0,387	p < 0,01
Años de creación del municipio	0,234	p < 0,05
Participación en programas AME	0,156	p = 0,12 (no significativo)

Fuente: Elaboración propia

Análisis de la Tabla 5

- 1. Factores estructurales predominan: Las correlaciones más fuertes se dan con variables estructurales que los municipios no pueden modificar en el corto plazo: tamaño poblacional (0,687), desarrollo económico (0,592) y necesidades básicas insatisfechas (-0,543).
- 2. Geografía importa: La distancia a la capital provincial muestra correlación negativa significativa (-0,387), lo que sugiere que los municipios más alejados de los centros administrativos regionales enfrentan mayores dificultades de gestión.

- 3. Inercia institucional: La antigüedad del municipio (años desde su creación) tiene correlación positiva débil pero significativa (0,234), lo que podría reflejar procesos de aprendizaje institucional acumulado.
- 4. Programas de fortalecimiento: La participación en programas de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) muestra correlación positiva pero no significativa estadísticamente, lo que sugiere que estos programas podrían no estar llegando efectivamente a los municipios que más los necesitan o tener impacto limitado.

DISCUSIÓN

Contraste con la teoría: descentralización con debilidad institucional

Los hallazgos presentados confirman las advertencias de la literatura crítica sobre descentralización en contextos de debilidad institucional. Prud'homme (1995) y Tanzi (2000) señalaron que la transferencia de recursos a gobiernos locales sin capacidades institucionales desarrolladas puede exacerbar las desigualdades territoriales en lugar de reducirlas.

La evidencia ecuatoriana es consistente con esta preocupación: los municipios con mayor capacidad inicial (grandes, urbanos, con mayor desarrollo económico) son los que mejor aprovechan las transferencias (mayor ejecución, más ingresos propios), mientras los municipios con menor capacidad (pequeños, rurales, pobres) se quedan rezagados. La brecha en ejecución, lejos de reducirse, se amplía durante el período de estudio (de 30,5 a 33,4 puntos porcentuales entre metropolitanos y rurales).

Esto cuestiona el supuesto implícito del modelo de descentralización ecuatoriano: que todos los municipios, independientemente de su tamaño y capacidades, están en igualdad de condiciones para gestionar los recursos transferidos y ejercer sus competencias.

Debate con la literatura iberoamericana reciente

El estudio de Aragon, Sánchez y Sánchez-Aragón (2025) publicado en el *Journal of Development Economics* demuestra que las transferencias tienen efectos multiplicadores significativos sobre la economía local en Ecuador, con elasticidades que superan el 0,9. Nuestros hallazgos complementan esa investigación al mostrar que estos efectos están mediados por la capacidad de gestión municipal: los municipios con mayor capacidad (y que por tanto ejecutan más) son precisamente los que pueden generar esos efectos multiplicadores, mientras los de baja capacidad quedan excluidos de este círculo virtuoso.

La CEPAL, en su *Panorama Fiscal 2025*, advierte que los países de la región enfrentan el desafío de fortalecer las capacidades institucionales subnacionales para que la descentralización fiscal se traduzca efectivamente en mejor provisión de bienes públicos. El caso ecuatoriano confirma esta necesidad: el incremento de transferencias no ha sido acompañado de un fortalecimiento equivalente de las capacidades locales.

Cetrángolo y Gómez Sabaini (2023) han señalado que la dependencia fiscal de transferencias puede generar "pereza fiscal" si no existen incentivos adecuados para la movilización de recursos propios. Los datos de la Tabla 3 muestran que los municipios con mayor dependencia (rurales) son precisamente los de menor esfuerzo fiscal (0,5% del PIB cantonal), lo que sugiere que la dependencia y la baja capacidad tributaria se refuerzan mutuamente.

Implicaciones de política: más allá de las transferencias

Los hallazgos tienen implicaciones significativas para el diseño de la política de descentralización en Ecuador:

1. **Diseño diferenciado de transferencias:** La evidencia muestra que un modelo uniforme de transferencias no funciona cuando la heterogeneidad municipal es tan pronunciada. Se requiere un diseño que considere las brechas de capacidad, con componentes específicos para fortalecimiento institucional vinculados a resultados.

2. **Fortalecimiento de capacidades como prioridad:** La baja ejecución de los municipios pequeños no es principalmente un problema de recursos, sino de capacidad. Se requieren programas sistemáticos de fortalecimiento de capacidades técnicas en planificación, contratación pública, gestión financiera y administración tributaria.

3. **Condicionalidad y desempeño:** La Ley de Transferencias Directas de 2024 ha resuelto el problema de oportunidad, pero no aborda el de capacidad. Sería deseable incorporar mecanismos de incentivos que vinculen parte

de las transferencias al cumplimiento de metas de gestión y mejora en indicadores de ejecución.

4. Cooperación intermunicipal: Los municipios pequeños podrían beneficiarse de esquemas de cooperación intermunicipal (mancomunidades) para compartir costos fijos de equipos técnicos especializados que individualmente no pueden sostener.

El desafío, como señala el estudio del BID y ESPOL, es fortalecer cómo se diseñan y gastan las transferencias localmente para convertir la descentralización fiscal en un motor de desarrollo local.

CONCLUSIONES

Hallazgos clave

El análisis realizado permite extraer las siguientes conclusiones principales:

Primera: Crecimiento de transferencias sin mejora en capacidades. Durante el período 2021-2025, las transferencias a GAD municipales crecieron significativamente (16,1% en términos reales entre 2021 y 2024), pero este incremento no estuvo acompañado de una mejora equivalente en la capacidad de gestión financiera local. Por el contrario, la ejecución del gasto de inversión cayó 8,7 puntos porcentuales en el mismo período.

Segunda: Heterogeneidad estructural en capacidad de gestión. Se confirma la hipótesis de que existe una correlación positiva entre el tamaño poblacional de los municipios y su capacidad de gestión. Los municipios metropolitanos ejecutan por encima del 70% de su inversión y generan más del 60% de sus ingresos, mientras los rurales apenas alcanzan 38,7% de ejecución y generan solo 17,5% de ingresos propios, con una dependencia de transferencias superior al 80%.

Tercera: Brechas que se amplían. La diferencia en capacidad de gestión entre municipios grandes y pequeños no solo persiste, sino que se amplía durante el período de estudio. Esto sugiere que el modelo actual de transferencias, al ser uniforme, beneficia más a quienes ya tienen capacidades

desarrolladas y no logra cerrar las brechas estructurales.

Cuarta: La oportunidad es necesaria pero no suficiente. La Ley de Transferencias Directas de 2024 ha mejorado sustancialmente la oportunidad de las transferencias (reducción de retrasos de 28,7 a 5,4 días promedio), pero esto no se ha traducido automáticamente en mayor ejecución del gasto. La capacidad técnica y administrativa sigue siendo el cuello de botella principal.

Quinta: Factores estructurales determinan la capacidad. El análisis de correlación muestra que la capacidad de gestión está fuertemente asociada a variables estructurales (tamaño poblacional, desarrollo económico, NBI, distancia a centros administrativos) que los municipios no pueden modificar en el corto plazo. Esto sugiere que las intervenciones de política deben ser diferenciadas y de largo plazo.

Validación de la hipótesis

La hipótesis principal queda validada por la evidencia:

"Durante el período 2021-2025, las transferencias del gobierno central a los GAD municipales en Ecuador aumentaron significativamente, pero este incremento no estuvo acompañado de una mejora equivalente en la capacidad de gestión financiera local, medida a través de indicadores de ejecución del gasto de inversión y generación de ingresos propios, lo que evidencia una desconexión entre la asignación de recursos y el fortalecimiento institucional."

La evidencia de las Tablas 1, 2 y 3 sustenta esta afirmación:

- La Tabla 1 muestra el incremento de transferencias (16,1% real).
- La Tabla 2 documenta la caída en ejecución de inversión (de 57,6% a 48,9%).
- La Tabla 3 evidencia la persistente heterogeneidad en dependencia fiscal y generación de ingresos propios.

Limitaciones del estudio

Es necesario reconocer las siguientes limitaciones:

1. Datos provisionales de 2025: Las cifras de 2025 corresponden al primer semestre y están sujetas a regularizaciones posteriores.

2. Agregación municipal: El análisis trabaja con datos agregados por categorías, que pueden ocultar heterogeneidades importantes dentro de cada categoría.

3. Causalidad: Si bien se documentan correlaciones, el estudio no establece relaciones causales definitivas, que requerirían diseños cuasi-experimentales como el utilizado por Aragon et al. (2025).

4. Información cualitativa limitada: El estudio se basa principalmente en datos cuantitativos; un análisis más profundo de los factores institucionales requeriría trabajo de campo cualitativo.

Recomendaciones para futuras investigaciones

1. Análisis cuasi-experimental: Aprovechar la reforma de 2024 como experimento natural para estimar efectos causales de la oportunidad de transferencias sobre la ejecución del gasto.

2. Estudios de caso comparados: Seleccionar municipios de similar tamaño pero diferente desempeño para identificar factores institucionales y de liderazgo que explican las diferencias.

3. Evaluación de programas de fortalecimiento: Evaluar rigurosamente el impacto de los programas de asistencia técnica de AME y otras instituciones sobre la capacidad de gestión municipal.

4. Análisis de economía política: Investigar los factores políticos (alternancia, competencia electoral, fragmentación) que afectan la capacidad de gestión municipal.

Recomendaciones de política pública

1. Diseñar un sistema de transferencias diferenciado: Incorporar en la fórmula de

asignación criterios que consideren las brechas de capacidad institucional, con componentes específicos para fortalecimiento de capacidades.

2. Condicionar parte de las transferencias a resultados: Vincular un porcentaje de las transferencias (por ejemplo, 10-15%) al cumplimiento de metas de gestión verificables (ejecución de inversión, mejora en recaudación propia, reducción de NBI).

3. Fortalecer la asistencia técnica diferenciada: Diseñar programas de fortalecimiento institucional específicos para municipios pequeños y rurales, con énfasis en áreas críticas: formulación de proyectos, contratación pública, gestión financiera, administración tributaria.

4. Promover esquemas de mancomunidad: Facilitar y financiar la conformación de mancomunidades de municipios pequeños para compartir equipos técnicos especializados y economías de escala en la provisión de servicios.

5. Mejorar la información y rendición de cuentas: Desarrollar un sistema de información pública que permita monitorear en tiempo real la ejecución presupuestaria municipal y comparar desempeños, incentivando la mejora por emulación y facilitando el control social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragon, F., Sánchez, G., & Sánchez-Aragón, L. (2025). Stimulating local economies through central transfers: A natural experiment from Ecuador. *Journal of Development Economics*, 173, 103–125. [ScienceDirect](#)
- Asociación de Municipalidades del Ecuador. (2024). *Informe de gestión 2024 y perspectivas 2025*. AME.
- Banco Central del Ecuador. (2025). *Información estadística mensual No. 2079: Mayo 2025*. [Banco Central del Ecuador](#)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Panorama fiscal de*

América Latina y el Caribe 2025: Impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible. Naciones Unidas. CEPAL

Cetrángolo, O., & Gómez Sabaini, J. C. (2023). Federalismo fiscal y desigualdades territoriales en América Latina. *Revista CEPAL*, 139, 45–68.

Decentralization Net. (2024). *Intergovernmental profile: Ecuador*. Decentralization Net

El Comercio. (2024, 15 de mayo). ¿Qué implica la nueva ley de transferencias automáticas para los GAD? *El Comercio*. El Comercio

Farfán Morocho, H. D. (2017). *Potestades tributarias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales* [Tesis de pregrado, Universidad de Cuenca]. Repositorio Institucional de la Universidad de Cuenca. Repositorio Institucional de la Universidad de Cuenca

Jiménez, J. P., & Podestá, A. (2022). *Transferencias intergubernamentales y*

esfuerzo fiscal local en América Latina (Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 225). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2021–2025). *Ejecuciones presupuestarias de gobiernos autónomos descentralizados*. Ministerio de Economía y Finanzas

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Observatorio del Gasto Público. (2025). *Informe de ejecución presupuestaria de GAD municipales: Primer semestre 2025*. Observatorio del Gasto Público

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.

Tanzi, V. (2000). *On fiscal federalism: Issues to worry about* [Conference paper]. Conference on Fiscal Decentralization, International Monetary Fund

DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara no tener conflictos de intereses.



DERECHOS DE AUTOR

Ramírez Chávez, M. A. (2026)



Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo la licencia Creative Commons de Atribución No Comercial 4.0, que permite su uso sin restricciones, su distribución y reproducción por cualquier medio, siempre que no se haga con fines comerciales y el trabajo original sea fielmente citado.



El texto final, datos, expresiones, opiniones y apreciaciones contenidas en esta publicación es de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la revista.