



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Oportunidades y Desafíos de la Contribución Especial de Mejoras en Ecuador

Vanessa Rodríguez Egüez
Octubre 2021

Ecuador

- País unitario, descentralizado
- Regiones (por conformarse)
- 24 provincias
- 221 municipios (ciudades)
- 804 parroquias (rurales)

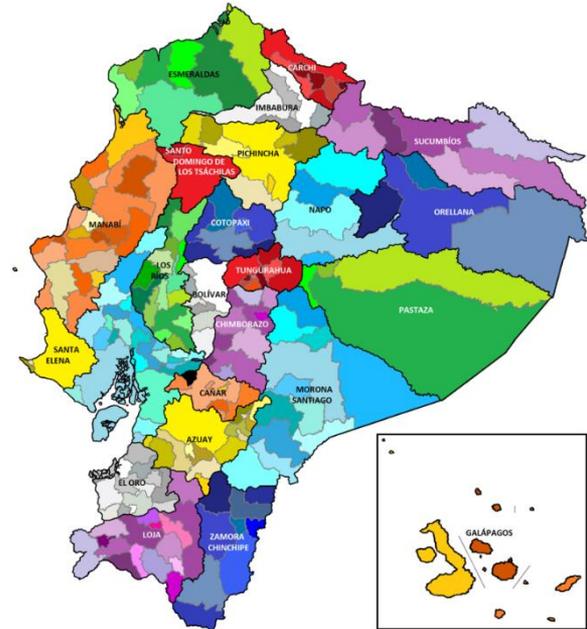


Municipios ecuatorianos

- Nacieron con la república
- 221 en total
- 1% más de 1 mm de habitantes
- 8% medianos (100.000-500.000 hab)
- 91% pequeños

- Tienen autonomía política, administrativa y financiera

- Son dirigidos por autoridades de elección popular



Financiamiento urbano en Ecuador

- **1971:** Ley de Régimen Municipal. Se establece el cobro de CEM. No hay cambios significativos respecto a CEM hasta la fecha
- **1993-2008:** Impuesto Predial: 14% de Ingresos Propios y la Contribución de Mejoras: 7% a nivel nacional.
- **2000-2008:** 71% de dependencia municipal de las transferencias del gobierno central
- **2008:** La Constitución garantiza el derecho al disfrute pleno de la ciudad y la función social de la propiedad.
- **2010:** 2 de cada 3 ecuatorianos viven en ciudades. Se aprueba el COOTAD. Las recaudaciones por Predial representan el 0,0001% del PIB
- **2011:** Gobierno Nacional inicia programas para fomentar la descentralización y fortalecer a los gobiernos locales incentivando cobro de CEM
- **2014:** Financiamiento de actualizaciones catastrales masivas

Financiamiento urbano en Ecuador

- Alta dependencia de las transferencias nacionales
- En más 70% de los municipios las transferencias representa el 80% de los ingresos
- Transferencias están cada vez más atadas a gasto fijo
- Problema de estabilidad en los montos de la transferencia por factores externos (precio petróleo, pandemia)
- Escasa cultura de cobro desde entidades

Competencias municipales

Ordenamiento territorial, uso y ocupación de suelo

Tránsito, transporte terrestre y vialidad urbana

Servicios básicos, equipamientos y espacios públicos

Tasas y contribuciones de mejoras

Catastros urbanos y rurales

Preservar el patrimonio arquitectónico, cultural y natural

Controlar el uso de las playas, riberas y lechos de ríos

Controlar la explotación de áridos y pétreos

Prevención y extinción de incendios

Gestionar la cooperación internacional

Fuentes de financiamiento

Transferencias del Gobierno Central

Ingresos Propios (Impuestos, tasas, contribuciones)

Transferencias, legados, donaciones

Créditos (Públicos y privados)

Impuestos: Predial, alcabalas, activos totales, patentes

Tasas: basura, agua, alcantarillado, servicios administrativos

Contribuciones Especiales de Mejoras

Contribución Especial de Mejoras

- Es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. Los concejos municipales pueden disminuir o exonerar el pago en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes. (COOTAD, Art. 569).
- La base para su cobro es el costo de la obra respectiva.
- El costo se distribuye según el frente (40%) y los demás beneficiarios (60%)
- Determinación de beneficio: local, general
- Plazo: hasta 10 años
- Pago prorrateado entre las propiedades beneficiadas, establecido por ordenanza.

Determinación de la base

- Perspectiva del valor incrementado:
Plusvalía. (Martinez-Vasquez, 2013 (Franzen, McCluskey, 2005) (Coleman and Grimes, 2010) (Booth, 2011)
- Perspectiva de la recuperación del **costo** (Alterman, 2012) (Walters, 2011) (Borrero et al, 2011)



Distribución de la carga

- El principio del beneficio recibido (Ingram and Hong, 2012) (Peterson, 2009) (Sjoquist and Stephenson, 2010)
- El principio de la capacidad de pago (Borrero, 2011)

Distribución de los beneficios

- El área de beneficio, en la práctica, no tiene criterios claros de determinación
- La mejora se considera de impacto general cuando su cobro es potencialmente caro para los frentistas.
- Cuando las vías tienen una amplitud mayor a 7 mts (Cuenca)
- A la larga, todos pagan aunque pocos se benefician

Hecho generador

C

Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase.

Repavimentación urbana.

Aceras y cercas.

E

Obras de alcantarillado.

Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable.

Deseccación de pantanos y relleno de quebradas.

M

Plazas, parques y jardines y,

Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

75% de los
cobros

Recaudaciones CEM Ecuador 2000-2020 (MM de USD)



Recaudaciones CEM Ecuador (Sin Quito-Guayaquil ni Cuenca)



5 Ciudades que más recaudan CEM

2016	2017	2018	2019	2020
CUENCA	CUENCA	CUENCA	CUENCA	CUENCA
AMBATO	AMBATO	AMBATO	AMBATO	AMBATO
MACHALA	MANTA	MANTA	MANTA	MANTA
MANTA	PORTOVIEJO	PORTOVIEJO	PORTOVIEJO	PORTOVIEJO
IBARRA	SANTO DOMINGO	SANTO DOMINGO	MACHALA	MACHALA

Experiencias: Municipio de Cuenca

1999: CEM para pago de créditos a banca privada

2011: Barrio Solidario Cuenca

2012: Demanda-Verificación-
Sociabilización-Inspección-Priorización-
Presupuestación-Construcción-
Fiscalización-Veeduría-Recuperación

Plazo promedio: 7 años.

Descuentos por pronto pago: 90% paga antes del 4to año



Experiencias: Municipio de Ambato

2016 -2018: no se ha cobrado contribuciones

Plazo: 10 años

Recuperación: 10% del costo de la obra

Nuevos cobros: Remodelación de los mercados Modelo y Urbina y construcción del mercado Artesanal,



Experiencias: Municipio de Milagro

- 2005: cobraba 1 USD a cada contribuyente cantonal por CEM en la planilla del Impuesto Predial
- 2007: Remodelación del Parque Central como obra de beneficio general
- 2009: Cobros a beneficiarios únicamente
- 2010: La fórmula incluye subsidios por capacidad de pago
- 2011: Nueva ordenanza
- 2013: Eficiencia recaudatoria del 78%



Experiencias: Municipio de Ibarra

2009: Recuperación máxima de 85%

2011: Principales obras recuperadas:
pavimentación, aceras, bordillos

2012: Se amplía inventario de obras por
recuperar

2013: Eficiencia recaudatoria del 91%



Oportunidades

- Aprendizaje horizontal entre pares
- Actualizar ordenanzas para aprovechar la CEM en todo su potencial
- Transparentar la inversión para generar confianza
- Poner en el debate el concepto de plusvalía
- Aportes comunitarios como contraparte
- Impulsar la cultura de financiamiento de obras públicas con una contribución por mejoras
- Fortalecer las administraciones urbanas y municipales como actores innovadores en la implementación de políticas públicas

Desafíos

- Alta rotación de personal
- Desconocimiento de la norma
- Medición de la plusvalía que se genera antes y después de la obra
- Incrementar el porcentaje de recuperación del costo de la obra
- La apropiación de las rentas de suelo generadas por la acción pública no pueden quedarse en manos privadas

¡Gracias!

Vanessa Rodríguez

Oportunidades y Desafíos de CEM en Ecuador

vanerodrigueze@gmail.com

@rodriguezvane



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

113 BRATTLE STREET

CAMBRIDGE MA 02138

LINCOLNINST.EDU

@LANDPOLICY