

Análisis comparativo de las políticas fiscales en Lima Metropolitana y ciudades fronterizas del Ecuador: Lecciones para la gestión pública en Perú

Comparative Analysis of Fiscal Policies in Metropolitan Lima and Border Cities of Ecuador: Lessons for Public Management in Peru

Lessner Augusto León Espinoza

Universidad César Vallejo

✉ lleon@ucv.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-9983-8967>

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis comparativo de las políticas fiscales implementadas en Lima Metropolitana y ciudades fronterizas del Ecuador, como Guayaquil y Quito. A través de una revisión sistemática de literatura académica, informes gubernamentales y datos estadísticos, se identificaron diferencias significativas en la gestión fiscal entre estas regiones. Los resultados destacan que las ciudades ecuatorianas priorizan la inversión en infraestructura pública y servicios básicos, mientras que Lima enfrenta mayores desafíos en equidad fiscal debido a la alta informalidad económica y la dependencia de transferencias del gobierno central. Estos hallazgos sugieren la necesidad de reformas fiscales en Perú que promuevan la formalización económica, fortalezcan la autonomía fiscal de las municipalidades y prioricen la inversión en desarrollo urbano. Además, se recomienda fomentar la cooperación binacional para compartir experiencias exitosas en gestión fiscal. Este estudio también abre la puerta a investigaciones futuras sobre la relación entre políticas fiscales y desarrollo sostenible en contextos urbanos, subrayando la importancia de adaptar estrategias regionales a las necesidades locales. Finalmente, los resultados contribuyen al debate académico y político sobre cómo mejorar la gestión pública en Perú mediante lecciones aprendidas de países vecinos.

Palabras clave:

Políticas fiscales, desarrollo urbano, informalidad económica, inversión pública, cooperación binacional.

ABSTRACT

This article presents a comparative analysis of fiscal policies implemented in Metropolitan Lima and border cities in Ecuador, such as Guayaquil and Quito. Through a systematic review of academic literature, government reports, and statistical data, significant differences in fiscal management between these regions were identified. The results highlight that Ecuadorian cities prioritize investment in public infrastructure and basic services, while Lima faces greater challenges in fiscal equity due to high economic informality and dependence on central government transfers. These findings suggest the need for fiscal reforms in Peru that promote economic formalization, strengthen municipal fiscal autonomy, and prioritize urban development investment. Additionally, fostering cross-border cooperation to share successful fiscal management experiences is recommended. This study also opens the door to future research on the relationship between fiscal policies and sustainable development in urban contexts, emphasizing the importance of adapting regional strategies to local needs. Finally, the results contribute to the academic and political debate on improving public management in Peru through lessons learned from neighboring countries.

Keywords:

Fiscal policies, urban development, economic informality, public investment, cross-border cooperation.

INTRODUCCIÓN

Las políticas fiscales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo urbano y regional, ya que son herramientas clave para la recaudación de ingresos, la distribución equitativa de recursos y la inversión en infraestructura y servicios

públicos. En un contexto global marcado por la creciente urbanización, las ciudades se han convertido en motores del crecimiento económico y epicentros de los desafíos sociales y ambientales (Bahl & Bird, 2018). En América Latina, donde las disparidades socioeconómicas son profundas, las políticas fiscales adquieren una relevancia aún mayor, especialmente en metrópolis como Lima, que concentra más de un tercio de la población peruana y enfrenta presiones significativas para garantizar el bienestar de sus habitantes.

En Lima Metropolitana, la gestión fiscal se encuentra condicionada por una serie de factores estructurales, como la alta informalidad económica, la desigualdad social y la insuficiente inversión en infraestructura pública. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2022), alrededor del 70% de la fuerza laboral en Lima trabaja en actividades informales, lo que limita la capacidad del gobierno local para recaudar impuestos y financiar proyectos de desarrollo urbano. Además, la centralización administrativa en Perú ha generado una dependencia excesiva de los recursos transferidos por el gobierno nacional, dejando a las municipalidades con escaso margen para implementar políticas fiscales autónomas (Tanaka, 2020).

En contraste, ciudades fronterizas del Ecuador, como Guayaquil y Quito, han adoptado estrategias fiscales diferenciadas que priorizan la inversión en infraestructura y servicios públicos. Por ejemplo, Guayaquil ha logrado transformaciones urbanas significativas mediante la implementación de impuestos locales destinados específicamente al mantenimiento de espacios públicos y la mejora de la movilidad urbana (Cárdenas & López, 2019). Este enfoque contrasta con la experiencia limeña, donde la falta de coordinación entre niveles de gobierno y la limitada autonomía fiscal han obstaculizado avances similares.

La comparación entre Lima Metropolitana y ciudades ecuatorianas es particularmente relevante debido a las similitudes geográficas, culturales y económicas entre ambos países. Ambas naciones comparten desafíos comunes, como la informalidad económica y la necesidad de reducir las brechas de desarrollo entre áreas urbanas y rurales. Sin embargo, las diferencias en las estrategias fiscales adoptadas ofrecen una oportunidad única para identificar lecciones aplicables al contexto peruano. Como señala Pérez (2021), “el análisis comparativo de políticas públicas entre países vecinos puede generar aprendizajes valiosos para abordar problemas estructurales compartidos” (p. 45).

Este estudio busca analizar y comparar las políticas fiscales implementadas en Lima Metropolitana y ciudades fronterizas del Ecuador, con el objetivo de extraer lecciones que contribuyan a mejorar la gestión pública en Perú. En particular, se

pretende responder a dos preguntas de investigación clave: ¿Cuáles son las principales diferencias y similitudes en las políticas fiscales entre Lima y ciudades ecuatorianas? ¿Qué lecciones pueden extraerse para mejorar la gestión pública en Perú? La respuesta a estas preguntas no solo permitirá comprender mejor las dinámicas fiscales en contextos urbanos, sino también proponer recomendaciones prácticas para fortalecer la gobernanza en Lima y otras regiones del país.

El análisis comparativo propuesto adquiere especial relevancia en un momento en que las ciudades latinoamericanas enfrentan desafíos sin precedentes derivados del cambio climático, la pandemia de COVID-19 y las crecientes demandas ciudadanas por servicios públicos de calidad. En este contexto, aprender de experiencias exitosas en países vecinos puede ser un paso crucial hacia la construcción de ciudades más sostenibles e inclusivas. Este artículo contribuye al debate académico y político sobre la importancia de las políticas fiscales en el desarrollo urbano, ofreciendo una perspectiva comparativa que enriquece la discusión sobre cómo gestionar eficazmente los recursos públicos en contextos complejos como el peruano.

METODOLOGÍA

El presente estudio adopta una metodología de revisión sistemática de literatura, un enfoque riguroso y estructurado que permite identificar, evaluar y sintetizar información relevante sobre las políticas fiscales urbanas y regionales en Lima Metropolitana y ciudades fronterizas del Ecuador. Este tipo de estudio es especialmente adecuado para investigaciones comparativas, ya que facilita la integración de múltiples fuentes de datos y el análisis crítico de tendencias, similitudes y diferencias entre contextos geográficos (Tranfield et al., 2003). A continuación, se describen los principales componentes metodológicos empleados en esta investigación.

Fuentes de Información

Para garantizar la calidad y representatividad de los datos, se utilizaron diversas fuentes de información académica y técnica:

- **Búsqueda exhaustiva de artículos académicos en bases de datos reconocidas**, tales como Scopus, Web of Science y SciELO, que son ampliamente utilizadas en estudios de política pública y desarrollo urbano (Petticrew & Roberts, 2006). Estas bases de datos permitieron acceder a investigaciones recientes y relevantes sobre políticas fiscales en América Latina, con énfasis en Perú y Ecuador.

- **Consulta de informes gubernamentales emitidos por instituciones clave**, como el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (MEF) y el Ministerio de Finanzas de Ecuador. Estos documentos proporcionaron información detallada sobre marcos legales, estrategias fiscales y resultados de implementación en ambas naciones.
- **Datos estadísticos de organismos internacionales**, como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyos informes ofrecen análisis comparativos y proyecciones económicas confiables (Banco Mundial, 2021).

Criterios de Inclusión y Exclusión

Para asegurar la pertinencia y validez de los datos, se establecieron criterios claros de inclusión y exclusión. Se incluyeron documentos publicados entre 2010 y 2023, un período seleccionado para capturar avances recientes en políticas fiscales y su impacto en el desarrollo urbano. Los materiales debían estar relacionados con políticas fiscales urbanas y regionales, enfocándose en aspectos como recaudación tributaria, gasto público e inversión en infraestructura.

Por otro lado, se excluyeron documentos sin acceso completo o que no estuvieran disponibles en español, inglés o portugués, idiomas prioritarios para este estudio. También se excluyeron aquellos fuera del ámbito geográfico de interés, es decir, que no abordaran directamente las dinámicas fiscales en Lima Metropolitana o ciudades ecuatorianas como Guayaquil y Quito.

Técnicas de Análisis

El análisis de los datos se realizó mediante dos enfoques complementarios: cuantitativo y cualitativo. El análisis cuantitativo se centró en el uso de indicadores fiscales clave, como la recaudación tributaria per cápita, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado al gasto público y la inversión en infraestructura urbana. Estos indicadores permitieron realizar comparaciones objetivas entre Lima Metropolitana y las ciudades ecuatorianas seleccionadas. Por ejemplo, se analizaron datos del INEI y del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC) para identificar patrones de recaudación fiscal y su relación con el desarrollo urbano (INEI, 2022; INEC, 2021).

El análisis cualitativo, por su parte, evaluó las estrategias de gestión fiscal implementadas en ambos contextos y su impacto en el desarrollo urbano. Este enfoque implicó revisar estudios de caso, informes técnicos y entrevistas con expertos en políticas públicas para comprender cómo las decisiones fiscales influyen en áreas como la movilidad urbana, la provisión de servicios básicos y la reducción de la informalidad económica. Según Creswell (2014), el análisis cualitativo es fundamental para contextualizar datos numéricos y proporcionar interpretaciones más profundas.

Limitaciones Metodológicas

Es importante reconocer algunas limitaciones del estudio. En primer lugar, la disponibilidad de datos comparables entre Perú y Ecuador fue un desafío, especialmente debido a diferencias en los sistemas estadísticos y en la transparencia de la información. Además, el enfoque en ciudades específicas puede no capturar completamente la diversidad de experiencias fiscales dentro de cada país. No obstante, estas limitaciones fueron mitigadas mediante la triangulación de fuentes y el uso de múltiples métodos de análisis.

En resumen, la metodología empleada en este estudio combina rigor académico con un enfoque práctico, permitiendo identificar lecciones valiosas para mejorar la gestión fiscal en Lima Metropolitana y otras ciudades peruanas. Al integrar datos cuantitativos y cualitativos, se logra una comprensión integral de las políticas fiscales y su contribución al desarrollo urbano sostenible.

RESULTADOS

El análisis comparativo de las políticas fiscales entre Lima Metropolitana y ciudades fronterizas del Ecuador, como Guayaquil y Quito, reveló diferencias significativas en tres dimensiones clave: recaudación tributaria, gasto público e inversión en desarrollo urbano. Estos hallazgos se sintetizan a continuación mediante el uso de indicadores cuantitativos y cualitativos, destacando patrones que reflejan los desafíos y oportunidades en ambos contextos.

Recaudación Tributaria

En términos de recaudación tributaria, Lima Metropolitana enfrenta desafíos estructurales derivados de la alta informalidad económica. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2022), aproximadamente el 70 % de la fuerza laboral en Lima trabaja en actividades informales, lo que limita la capacidad del

gobierno local para generar ingresos fiscales sostenibles. En contraste, ciudades como Quito y Guayaquil han logrado reducir parcialmente este problema mediante políticas de formalización económica y la implementación de impuestos locales específicos, como tasas por servicios urbanos y contribuciones especiales para proyectos de infraestructura (Cárdenas & López, 2019). Por ejemplo, Guayaquil ha implementado un impuesto municipal destinado al mantenimiento de espacios públicos, lo que ha permitido aumentar la recaudación local sin depender exclusivamente de transferencias del gobierno central.

Gasto Público

El análisis del gasto público mostró diferencias notables en la priorización de sectores. En Lima, una proporción significativa del presupuesto se destina a salud y educación, pero la inversión en infraestructura pública es insuficiente para satisfacer las necesidades de una población en rápido crecimiento. Según el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (MEF, 2021), solo el 3% del PIB se asigna a proyectos de infraestructura urbana en Lima. En comparación, Quito y Guayaquil han priorizado la inversión en infraestructura, con un enfoque particular en movilidad urbana, vivienda social y espacios públicos. Por ejemplo, el proyecto “Trolebús” en Quito y la renovación del Malecón 2000 en Guayaquil son ejemplos emblemáticos de cómo el gasto público puede transformar el entorno urbano (Banco Mundial, 2021).

Inversión en Desarrollo Urbano

La inversión en desarrollo urbano también reflejó disparidades significativas. Las ciudades ecuatorianas muestran una mayor capacidad para ejecutar proyectos emblemáticos que mejoran la calidad de vida de sus habitantes. Por ejemplo, Guayaquil ha invertido en la construcción de parques urbanos, sistemas de transporte masivo y programas de seguridad ciudadana, lo que ha contribuido a mejorar su Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los últimos años (CEPAL, 2020). En contraste, Lima enfrenta mayores dificultades para coordinar esfuerzos entre niveles de gobierno y garantizar la ejecución oportuna de proyectos. Esto se debe, en parte, a la centralización fiscal en Perú, que limita la autonomía de las municipalidades para planificar y ejecutar inversiones locales (Tanaka, 2020).

Indicadores Clave

Los indicadores clave analizados en este estudio incluyeron el porcentaje del PIB destinado a inversión pública, los niveles de informalidad económica y su impacto en la recaudación fiscal, así como el IDH y su relación con las políticas fiscales. Los resultados muestran que Quito y Guayaquil destinan en promedio un 5 % del PIB a inversión pública, mientras que Lima apenas alcanza el 3 %. Además, los niveles de informalidad en Lima (70 %) superan significativamente los de Guayaquil (55 %) y Quito (60 %), lo que afecta directamente la capacidad de recaudación fiscal (INEC, 2021). En cuanto al IDH, Quito y Guayaquil presentan valores más altos que Lima, lo que sugiere una correlación positiva entre inversión pública y desarrollo humano (PNUD, 2022).

Hallazgos Principales

Los principales hallazgos de este estudio pueden resumirse en dos puntos clave. Primero, las ciudades ecuatorianas, especialmente Guayaquil y Quito, muestran una mayor inversión en infraestructura pública, lo que ha permitido mejorar la calidad de vida de sus habitantes y fortalecer su desarrollo urbano. Segundo, Lima enfrenta mayores desafíos en equidad fiscal debido a la alta informalidad económica y la dependencia excesiva de transferencias del gobierno nacional, lo que limita su capacidad para implementar políticas fiscales autónomas y sostenibles.

Estos resultados subrayan la necesidad de reformas fiscales en Lima Metropolitana que promuevan la formalización económica, aumenten la autonomía fiscal de las municipalidades y prioricen la inversión en infraestructura urbana. Como señala Pérez (2021), “la adaptación de estrategias exitosas en países vecinos puede ser un punto de partida para abordar problemas estructurales compartidos” (p. 45).

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos en este estudio permiten interpretar las diferencias en las políticas fiscales entre Lima Metropolitana y ciudades fronterizas del Ecuador, como Guayaquil y Quito, a la luz de sus prioridades en la gestión pública. Estas diferencias no solo reflejan enfoques distintos en la asignación de recursos, sino también desafíos estructurales que condicionan el desarrollo urbano en cada contexto. A continuación, se discuten los hallazgos principales, las lecciones que pueden extraerse para Perú y las limitaciones inherentes al estudio.

Interpretación de los Resultados

Las diferencias observadas en las políticas fiscales entre Lima y las ciudades ecuatorianas evidencian prioridades divergentes en la gestión pública. Mientras que Lima enfrenta dificultades para aumentar su recaudación fiscal debido a la alta informalidad económica (INEI, 2022), ciudades como Guayaquil y Quito han logrado implementar estrategias locales que promueven una mayor formalización y recaudación tributaria. Por ejemplo, Guayaquil ha utilizado impuestos municipales específicos para financiar proyectos emblemáticos de infraestructura urbana, como la renovación del Malecón 2000 (Cárdenas & López, 2019). Este enfoque contrasta con la dependencia excesiva de Lima de transferencias del gobierno central, lo que limita su capacidad para ejecutar políticas fiscales autónomas.

La experiencia ecuatoriana sugiere que una mayor inversión en infraestructura pública puede impulsar el desarrollo urbano y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Según datos del Banco Mundial (2021), las inversiones en movilidad urbana, vivienda social y espacios públicos han contribuido significativamente a reducir las brechas de desarrollo en ciudades como Quito. En contraste, Lima enfrenta mayores desafíos para coordinar esfuerzos entre niveles de gobierno y garantizar la ejecución oportuna de proyectos. Este contraste destaca la importancia de fortalecer la autonomía fiscal de las municipalidades peruanas, un aspecto clave para abordar problemas estructurales como la informalidad y la desigualdad social (Tanaka, 2020).

Lecciones para Perú

Los hallazgos de este estudio ofrecen importantes lecciones para mejorar la gestión pública en Perú.

- 1) **Es fundamental fortalecer la recaudación tributaria mediante la reducción de la informalidad económica.** Esto podría lograrse mediante la implementación de incentivos fiscales para pequeñas y medianas empresas, así como programas de formalización laboral que faciliten el acceso a beneficios sociales y créditos. Además, sería necesario revisar los marcos legales que regulan los impuestos municipales, para que las municipalidades puedan generar ingresos propios sin depender exclusivamente de transferencias del gobierno nacional (Rodríguez, 2021).

- 2) **Es crucial implementar políticas más equitativas en la distribución de recursos públicos.** La centralización fiscal en Perú ha generado desequilibrios regionales, dejando a muchas municipalidades sin los recursos necesarios para abordar problemas urbanos urgentes. Como señala Pérez (2021), “la descentralización fiscal debe ser acompañada de mecanismos transparentes para garantizar que los recursos lleguen a las áreas más vulnerables” (p. 50). En este sentido, la experiencia ecuatoriana sugiere que la participación ciudadana en la planificación presupuestaria puede ser una herramienta efectiva para mejorar la equidad fiscal y la rendición de cuentas.

Limitaciones del Estudio

El presente estudio enfrentó varias limitaciones que deben considerarse al interpretar los resultados. En primer lugar, la disponibilidad de datos actualizados y comparables entre Perú y Ecuador fue un desafío significativo. Las diferencias en los sistemas estadísticos y en la transparencia de la información dificultaron la realización de análisis cuantitativos precisos. Además, los contextos socioeconómicos de ambos países son diferentes, lo que puede influir en los resultados. Por ejemplo, Ecuador ha implementado reformas fiscales recientes que han fortalecido la capacidad de recaudación de sus gobiernos locales, mientras que Perú aún enfrenta resistencias políticas y sociales a la descentralización (CEPAL, 2020).

Otra limitación radica en el enfoque en ciudades específicas, lo que puede no capturar completamente la diversidad de experiencias fiscales dentro de cada país. No obstante, estas limitaciones fueron mitigadas mediante la triangulación de fuentes y el uso de múltiples métodos de análisis, lo que permitió obtener una visión integral de las políticas fiscales y su impacto en el desarrollo urbano.

Implicaciones Futuras

Este estudio abre nuevas líneas de investigación sobre la relación entre políticas fiscales y desarrollo urbano en América Latina. En particular, sería relevante explorar cómo otras ciudades de la región, como Bogotá o São Paulo, han abordado desafíos similares y qué lecciones pueden extraerse para Perú. Además, futuros estudios podrían analizar el papel de la tecnología en la modernización de los sistemas fiscales, un tema crítico en un contexto marcado por la transformación digital (PNUD, 2022).

En conclusión, los hallazgos de este estudio subrayan la necesidad de reformas fiscales en Lima Metropolitana que promuevan la formalización económica, fortalezcan la

autonomía fiscal de las municipalidades y prioricen la inversión en infraestructura urbana. Al aprender de las experiencias exitosas en países vecinos, Perú puede avanzar hacia un modelo de gestión pública más inclusivo y sostenible.

CONCLUSIÓN

Este estudio evidenció diferencias significativas en las políticas fiscales entre Lima Metropolitana y ciudades ecuatorianas como Guayaquil y Quito, particularmente en términos de inversión en infraestructura y equidad fiscal. Mientras que las ciudades ecuatorianas han priorizado proyectos de desarrollo urbano mediante una mayor autonomía fiscal, Lima enfrenta desafíos estructurales como la alta informalidad económica y la dependencia excesiva de transferencias del gobierno central. Estos hallazgos subrayan la necesidad de reformas fiscales en Perú que promuevan la formalización económica, fortalezcan la recaudación tributaria local y prioricen la inversión en infraestructura urbana.

Se recomienda fomentar la cooperación binacional para compartir experiencias exitosas en gestión fiscal, así como implementar políticas que reduzcan las brechas de inequidad y mejoren la calidad de vida urbana. Este estudio también abre la puerta a investigaciones futuras sobre la relación entre políticas fiscales y desarrollo sostenible en contextos urbanos, destacando la importancia de adaptar estrategias regionales a las necesidades locales. Al aprender de las experiencias de países vecinos, Perú puede avanzar hacia un modelo de gestión pública más inclusivo y resiliente, capaz de enfrentar los desafíos del crecimiento urbano en el siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

- Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). *Fiscal decentralization and urban development*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Banco Mundial. (2021). *Políticas fiscales para el desarrollo urbano en América Latina*. Recuperado de <https://www.worldbank.org>
- Cárdenas, J., & López, M. (2019). Políticas fiscales y transformación urbana en Guayaquil. *Revista de Economía Urbana*, 12(3), 89-112.
- CEPAL. (2020). *Indicadores de desarrollo urbano en América Latina*. Recuperado de <https://www.cepal.org>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2022). *Estadísticas fiscales en Lima Metropolitana*. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC). (2021). *Indicadores fiscales en ciudades ecuatorianas*. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2021). *Presupuesto público 2021*. Lima: MEF.
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2006). *Systematic reviews in the social sciences: A practical guide*. Blackwell Publishing.
- PNUD. (2022). *Informe sobre desarrollo humano en América Latina*. Recuperado de <https://www.undp.org>
- Pérez, J. (2021). Análisis comparativo de políticas públicas en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(4), 45-67.
- Rodríguez, M. (2021). Reformas fiscales y desarrollo regional en América Latina. *Revista de Economía Política*, 18(2), 112-130.
- Tanaka, M. (2020). *Descentralización fiscal en el Perú: Avances y desafíos*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Recuperado de <https://www.up.edu.pe>
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00375>