



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

“ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTOGESTIÓN FINANCIERA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE NAPO”

BETTY JHOANNA MONTIEL NARVÁEZ

Quito

Mayo, 21 de 2013



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

AGRADECIMIENTO

A Dios por darme la fortaleza, sabiduría y perseverancia a lo largo de toda mi vida y por haberme enseñado que con paciencia y humildad todo es posible.

A mi esposo Telmo, a mis hijas Sayuri y Martina por su paciencia, apoyo y amor incondicional; a mi madre por los valores que me ha inculcado y por ser un ejemplo de vida a seguir; a mis hermanas; a mi suegra Teresita; gracias a todos ustedes familia mía que siempre me motivaron a seguir adelante en los momentos que más necesité.

Al IAEN, al lector y tutor designados por esta institución, que con el apoyo brindado me permitieron culminar mis estudios; al equipo técnico del Banco del Estado que compartió sus conocimientos y experiencias; a mi amiga Elizabeth; por su todo el apoyo, tiempo y colaboración.

Betty

RESUMEN

La evolución que ha experimentado la normativa legal en nuestro país ha sido un factor determinante para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados adquieran nuevas facultades y competencias que estaban restringidas únicamente para el Gobierno Central, en tal virtud, el concepto de nivel de Gobierno Autónomo significa que cada entidad parroquial, cantonal, distrital o provincial debería ser autosuficiente en cuanto a la generación de recursos propios. En este aspecto, es muy importante el rendimiento de ingresos propios que cada Entidad debe obtener como proyecto prioritario como lo dispone el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código de Planificación y Finanzas Públicas, a través de la Contribución Especial de Mejoras, que significa que las inversiones en obra pública ejecutadas por cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Provincial deberán ser recuperadas por las aportaciones de los beneficiarios de dichas obras de infraestructura.

La Contribución Especial de Mejoras, a pesar de estar contemplada en la Ley, no se ha ejecutado en la gran mayoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de nuestro país, no obstante que su aplicación representa una fuente importante de recursos frescos para continuar con la obra pública y así incrementar los ingresos propios de las Entidades, lo que a su vez se traduce en una mejor capacidad de endeudamiento y mayores oportunidades de acceso al crédito de instituciones financieras como el Banco del Estado, institución que mantiene Programas de Financiamiento para varias áreas de competencia de cada GAD. Estos programas, en varios casos, mantienen subsidios o componentes no reembolsables para aquellos GAD que en concordancia con la normativa vigente cumplen con metas de recaudación de la CEM, que previamente y de mutuo acuerdo, entre GAD y Banco del Estado, ha sido establecida, de esta manera los GAD encuentran motivación e incentivos para mejorar sus recaudaciones.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

El presente estudio analiza específicamente la situación financiera de los GAD Municipales de la Provincia de Napo, para el período 2008-2011 y proyectado al 2012 y 2013, especialmente en lo referente al rubro de la recuperación de la Contribución Especial de Mejoras que es uno de los elementos más importantes para medir el esfuerzo que cada Entidad ha realizado para el cumplimiento de la Ley.

El trabajo de investigación pone en evidencia que en los GAD de este sector de la patria, sus finanzas, su dependencia de las rentas fiscales, carecen de autogestión financiera y como denominador común se aprecia en ellos poco conocimiento de las leyes, escasa aplicación tecnológica y la dificultad para la aplicación de la norma por las amplias áreas en la que se ha asentado la población, lo que obliga a plantear una propuesta de gestión en base al Fortalecimiento Institucional.

Capítulo 1: Marco Teórico

1.1 Formulación del problema

1.2 Planteamiento del problema

1.2.1 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

1.2.2 Tipos de recursos financieros

1.2.2.1 Ingresos propios de la gestión

1.2.2.2 Transferencias del presupuesto general del Estado

1.2.2.3 Otro tipo de transferencias, legados y donaciones

1.2.2.4 Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables

1.2.2.5 Recursos provenientes de financiamiento

1.3 Justificación

1.4 Antecedentes

1.5 Hipótesis

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo General

1.6.2 Objetivos Específicos

1.7 Metodología de Trabajo

1.7.1 Nivel de Investigación

1.7.2 Diseño de Investigación

1.8 Población y Muestra

1.9 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y su relación con el Banco del Estado

1.9.1 Contribución Especial de Mejoras



Capítulo 2: Diagnóstico de los GAD Municipales de Napo

2.1 Análisis de los GAD de Napo en aplicación a la generación de ingresos propios

2.1.1 Situación Actual

2.1.2 Aspectos financieros

Capítulo 3: Propuesta de Gestión

3.1 Propuesta de Fortalecimiento Institucional en los GAD Municipales de la provincia de Napo

3.2 Propuesta para el incremento en recuperación de la Contribución Especial de Mejoras

Capítulo 4: Conclusiones y Recomendaciones

Bibliografía

Anexos

Capítulo 1: Marco Teórico

1.1 Formulación del Problema

Con la expedición de la Constitución de la República del año 2008 y, posteriormente, con la publicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se define una nueva organización territorial del Estado ecuatoriano en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y aún con regímenes especiales. En consecuencia, en el plano de la institucionalidad territorial, igualmente se definen niveles de gobierno nuevos, como los regionales y los de las mancomunidades, y, en consecuencia la necesidad de establecer las competencias que serán ejercidas, como exclusivas y como concurrentes, por cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; no obstante, el presente estudio se situará exclusivamente en el ámbito municipal, en función de los objetivos que se pretende alcanzar.

El Art. 28 del COOTAD establece que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, òcada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; e) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales.ö

El art. 171 del mismo cuerpo legal determina que son tipos de recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes:

- a) Ingresos propios de la gestión;
- b) Transferencias del presupuesto general del Estado;
- c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,

anciamiento.

Los GAD para la prestación de servicios a la comunidad, requieren contar con ingresos. Los ingresos provienen de fuentes propias, de transferencias, de la venta de activos y otros. Los ingresos propios se componen de ingresos tributarios e ingresos no tributarios.

El poder de autogestión financiera y recaudación de las tasas de contribución por los diferentes servicios que prestan los GAD a la comunidad, retornará en la obra pública que demande la comunidad.

A fin de que los GAD asuman sus nuevas competencias deberá modificarse su modelo de gestión para lograr el incremento de sus ingresos y el desarrollo de sus actividades, su autonomía y sostenibilidad.

1.2 Planteamiento del Problema

1.2.1 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Toda la base legal que se citará en el presente trabajo está enunciada de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 424 y 425 de la Constitución los que consagran en definitiva la estructura piramidal similar a la que planteó Kelsen, en nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 270 de la Constitución señala que *“Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”*.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), reitera el mandato de la Carta Magna, cuando en su artículo 163, indica que *“De conformidad con lo previsto en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial”*. El artículo 172, *ibídem*, en su inciso segundo establece que: *“son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas”*. En los artículos 194 y

se refiere sobre el esquema general de la fórmula para el presupuesto para cada gobierno autónomo descentralizado por concepto de las transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado, contemplando entre las variables la eficiencia operativa, administrativa, capacidad fiscal la misma que consiste en comparar la generación efectiva de ingresos propios de cada gobierno autónomo descentralizado con su capacidad potencial incentivando el esfuerzo fiscal. (Orlando, 2010, pág. 76)

1.2.2 Tipos de recursos financieros

Para todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados la Normativa Legal vigente, en cuanto a las finanzas públicas, es de obligatorio cumplimiento lo indicado en la Constitución de la República, el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Considerando que los ingresos forman parte de la autogestión y financiamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales es importante conocer las siguientes definiciones que se presentan a continuación:

1.2.2.1 Ingresos propios de la gestión

De acuerdo al Art. 172 del COOTAD indica que son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos. Las tasas que por un concepto determinado creen los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los respectivos territorios.

Son ingresos que obtienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y se dividen en: Impuestos, Tasas y Contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento. Se mencionan a continuación:

- A los predios urbanos y rurales
- A los activos totales
- Alcabalas
- Contribución especial de mejoras
- Patentes (mensual y anual)

2) Ingresos No Tributarios

Forman parte de los ingresos propios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, constituyen las rentas patrimoniales, transferencias y aportes de asignaciones fiscales; Venta de activos, ingresos varios. Entre los principales se detallan:

- Arrendamientos
- Ocupación vía pública
- Agua potable
- Alcantarillado

1.2.2.2 Transferencias del presupuesto general del Estado

De acuerdo al Art. 173 del COOTAD señala ñcomprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley.

transferencias, legados y donaciones

El Art. 174 del Código Involucrado indica.-Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones.- Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.

1.2.2.4 Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables

Considerando el Art. 175 del COOTAD, establece que los gobiernos autónomos descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo a lo previsto en la Constitución.

1.2.2.5 Recursos provenientes de financiamiento

Estas fuentes constan en el Artículo 176 del COOTAD que expresa que constituyen fuentes adicionales de ingresos, los recursos de financiamiento que podrán obtener los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión.

Así también estos ingresos pueden generarse por diversas fuentes de financiamiento a los que los GAD Municipales pueden acceder a través de la banca pública u organismos de cooperación internacional.

En el marco de los servicios financieros que oferta la banca pública se encuentran las siguientes instituciones, entre las principales: Banco del Estado (BEDE), Banco Nacional de Fomento (BNF), Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), Corporación Financiera Nacional (CFN).

Instituciones del Estado que otorgan recursos no reembolsables a través de planes, programas y proyectos gubernamentales, entre estas: Instituto Nacional de Preinversión, (INP), Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES), Secretaria Técnica de Cooperación Internacional (SETECI).

cional como son: Corporación Andina de Fomento
o Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia de
los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

1.3 Justificación

De acuerdo al Art. 105 del COOTAD la Descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

En la historia de la descentralización en el Ecuador a raíz del boom del petróleo en la década de 1970, el tamaño del Estado crece ñesto implicó una ampliación y diversificación de la estructura administrativa del Estado, lo que fue posible gracias a los fondos fiscales originados por el petróleoö (Ojeda, 2000, pág. 11). Además, en esta misma década se palpó una evidente inconformidad sobre el centralismo ya vivido, debido a que se habían obtenido pésimos resultados de esta tendencia y es así que se fortalece el interés por la descentralización. Cabe indicar que, el gobierno central asumía el mayor número de competencias y manejaba recursos, a pesar de que en el país las Municipalidades tienen una importante trayectoria histórica. El municipio y el cabildo han existido desde siempre, por eso tienen raigambre histórica y cultural entre nosotros.

El autor Ojeda menciona que entre los problemas que debe superar el proceso de descentralización están:

[í] problemas que se pueden sintetizar en cuatro: transferencia equitativa y gradual de competencias y recursos del Gobierno Central hacia los gobiernos locales; reforzamiento de la tributación local; mejoramiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales; y planificación. (p.195)

En el Ecuador, el tema de la descentralización ha tenido una trayectoria histórica notable en cuanto a leyes y reformas, que se encuentran contenidas en varios cuerpos legales, como la Constitución de la República y demás Leyes, entre las principales el COOTAD, Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social (derogada según Registro Oficial No. 169 de 8 de octubre de 1997), Ley Orgánica de Participación

jo de Participación y Control Social, es así que el la descentralización estatal, de acuerdo a lo que indica el Consejo Nacional de Competencias en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 òla descentralización no es un proceso neutro, es un proceso eminentemente político que busca mejorar en el territorio la esperanza y calidad de vida de la población; establecer un régimen económico productivo, popular, solidario y sostenibleö.

[í]La descentralización como proceso de reforma política y económica del Estado, redefine en el Ecuador la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno, estos son: gobierno central y gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales, con el fin de contribuir al buen vivir de la población.

El proceso de descentralización abarca tres ámbitos fundamentales: a) lo político en cuanto a la legitimidad de la representación política y organización del poder en los niveles de gobierno; b) lo fiscal con respecto a los recursos que financian a los distintos niveles de gobierno en el proceso de descentralización y; c) lo administrativo en relación a la transferencia de competencias y facultades, por lo tanto, la organización del Estado (-SENPLADES, 2012, pág. 24).

En consideración de que la descentralización conforme lo determina el COOTAD comprende nuevas responsabilidades y competencias en los niveles antes indicados de cada GAD, entre las facultades propias de las competencias se podrían distinguir: rectoría, planificación, regulación, gestión, control y coordinación. Respecto de estas facultades, el presente estudio pone énfasis en la de gestión, que según el autor José Suing Nagua indica que ò gestión puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector o de cada nivel de gobiernoö; dentro del segmento de la descentralización que corresponde exclusivamente al ámbito financiero, aunque no dejará de abordar los aspectos políticos, operativos y administrativos que atañen necesariamente a este proceso. òLos gobiernos municipales y provinciales han registrado altos niveles de dependencia de las transferencias del Gobierno Central, desde hace muchos años. En términos generales existe poco esfuerzo a nivel local por recuperar la inversión públicaö(Banco del Estado, 2011, pág. 5)

Por lo expuesto, se requiere un esquema que permita marcar hitos de cumplimiento para alcanzar una efectiva descentralización; es así que se ha encontrado el siguiente criterio:

descentralización que permita a cada territorio
ble una nueva perspectiva del Buen Vivir, por
r competencias y recursos, así como transferir
capacidades de gestión para que las perspectivas locales tengan la adecuada
vialidad(Acosta & Martínez, 2009, pág. 45)

Al respecto, se debe tener presente lo indicado por (Stiglitz, 1986) cuando alude a que dentro de los problemas económicos del sector público, está la redistribución de la riqueza, que es un rol muy importante de los gobiernos centrales, los mismos deben aplacar la desigualdad entre los individuos y las distintas regiones y municipios.

De acuerdo al autor Carrión en la revista ICONOS, la globalización òexige de la formulación de un sistema urbano-rural constituido en red, que permita generar las condiciones de competitividad que posicionen al país de manera favorableö y el acceso a la información hace que todas las personas, ciudades, poblaciones, desarrollen de una manera vertiginosa, y los que no pueden hacerlo se encuentran en retraso, es así que los GAD Municipales de la provincia de Napo, en el pasado fueron relegados por no tener acceso a la tecnologías, medios de comunicación, información entre otros.

Aunque en la actualidad las cosas están cambiando, bajo las circunstancias de acceso al crédito público, que obliga un esfuerzo especial para establecer en estos GAD Municipales la capacidad de gestión de endeudamiento para que puedan acceder a los beneficios crediticios que la banca pública ofrece a todos sus clientes.

A la luz de lo señalado, este trabajo de investigación pretende demostrar cómo se ha venido aplicando la Ley Orgánica de Régimen Municipal (derogada) y actualmente el COOTAD, en los GAD Municipales de la Provincia de Napo, análisis que de antemano señala las limitaciones de este estudio, radicadas principalmente en la falta de aplicación por parte de los funcionarios de los GAD, dado que el COOTAD fue aprobado a fines del año 2010 y recién en el 2011 se inició con la aplicación inicial de la CEM, lo que implica el cumplimiento de ciertas exigencias actuales respecto a elaborar varios documentos que en el pasado no se los requería, como son el plan plurianual de inversiones del GAD, el inventario de la obra pública sujeta a cobro de la CEM, fórmula de cálculo para la recuperación de los valores a cada beneficiario y/o contribuyente, listado y catastro de beneficiarios y contribuyentes que es un inventario o censo, ordenado numérica y alfabéticamente, con respaldo gráfico cartográfico, debidamente clasificado y actualizado, de los bienes inmuebles ubicados dentro de una

estado, provincia, cantón, parroquia), con el objeto física, jurídica, fiscal y económica, entre otros y con el propósito de generar información que en el futuro se puede convertir en la bases del cálculo para la recuperación de la Contribución Especial de Mejoras.

Se ha considerado como otra limitación del presente estudio la falta de información financiera de los ingresos y gastos del año 2012, del Sistema de Información Municipal (SIM Web) del Banco del Estado, datos que las Entidades deben reportar hasta el 31 de marzo del año siguiente, para desde esa fecha sean procesados y obtener los indicadores correspondientes; por tanto, para el presente estudio se proyectarán en base a su comportamiento histórico.

Otro aspecto relevante, sobre el que se retomará en el desarrollo del documento, es el aspecto jurídico aún no resuelto, sobre la imposibilidad de ejecutar ciertas ordenanzas, que perdieron vigencia al derogarse la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por mantener términos basados en la Ley anterior y sustentarse en referencias desactualizadas como salario básico, salario mínimo vital, sucres, etc. Considerando que actualmente según la COOTAD se deben sustentar los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Remuneración Básica Unificada y en la reglamentación vigente; lo que implica una enorme tarea de actualización normativa para el suficiente respaldo legal en la recuperación de la CEM. Adicionalmente el COOTAD otorga nuevas facultades a los GAD Municipales circunstancia que impide la aplicabilidad total de muchas ordenanzas que no contemplan sus nuevas funciones por ejemplo las anteriores Juntas Parroquiales ahora convertidas en Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales no disponían de capacidad de endeudamiento y manejo autónomo de sus recursos, circunstancia que ahora es de su facultad.

1.4 Antecedentes

Los GAD en general y especialmente los municipales, pueden acceder a los créditos financiados por instituciones públicas y privadas a través del cumplimiento de varios requisitos y la presentación de proyectos de inversión pública. Y ¿cómo ayudar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para que mejoren su situación financiera? La respuesta consiste en aplicar planes de fortalecimiento institucional de los GAD para

s de inversión pública con el fin de disminuir la

Pese a la oferta financiera existente, la baja generación de ingresos propios, como se lo demostrará en las páginas siguientes y el bajo nivel de gestión, han determinado que los GAD Municipales de la provincia de Napo no tengan acceso al crédito público. En este contexto, ha provocado el bajo nivel de inversión pública ejecutada para satisfacer las necesidades básicas de las personas de su jurisdicción como se demuestra en los balances presentados por las entidades, en la prestación de los servicios básicos que son de responsabilidad municipal como lo establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En este contexto, se ha pronunciado el Banco del Estado en su publicación informativa, que en su cita textualmente dice:

[í] alguna manera se busca impactar positivamente en la reducción de las inequidades territoriales. Aunque el impacto se medirá en el largo plazo, el Banco considera que la aplicación del Programa de corresponsabilidad, así como otros esfuerzos que está realizando el Gobierno Nacional, permitirán incentivar a los gobiernos descentralizados, para que la inversión en obra pública esté orientada a promover el buen vivir establecido en la Constitución ecuatoriana (Banco del Estado, 2011, pág. 25).

El Buen Vivir planteado en nuestra Constitución y en nuestra planificación nacional, se cristaliza en la ejecución de la obra pública por parte de los GAD, que por efectos de la descentralización deberán accionar en cada jurisdicción, para lo cual cuentan con líneas de apoyo e intervención del gobierno central. La obra pública se traduce en la corresponsabilidad de los beneficiarios a través de la Contribución Especial de Mejoras, en este aspecto, por tratarse de un tema específico y de reciente aparición no se lo ha tratado en muchos escritos, han sido escasos más bien los esfuerzos por referenciar estas prácticas de acceso al crédito con la normativa que hoy está vigente; por esta razón, este trabajo buscará allanar el camino para contribuir con la bibliografía que se adjunta al final de este trabajo, a aclarar determinados temas que pueden ser de utilidad en las municipalidades objeto de esta investigación.

A continuación, en el Cuadro No. 1 se detallan los valores que el Ministerio de Finanzas ha transferido a los GAD Municipales de la provincia de Napo, lo que refleja altos

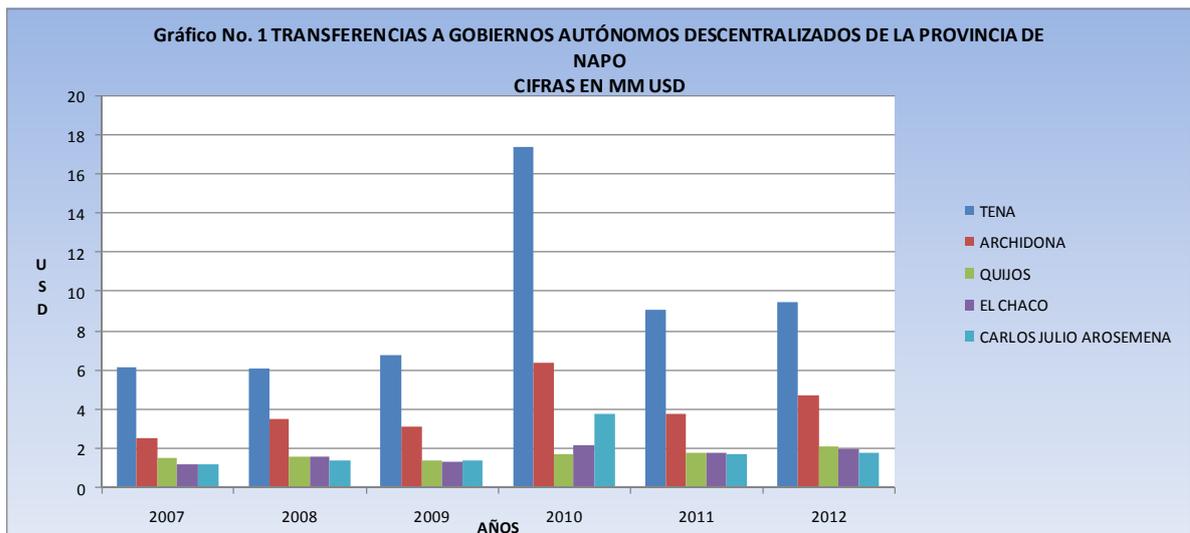
tipios por parte del Estado, que al contrastar con los

. 2, en el que se puede apreciar que la población en

el año 2010 disminuyó, teóricamente significaría contar con más recursos para servir a menor cantidad de pobladores.

| Cuadro No.1 | | | | | | |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE LA PROVINCIA DE NAPO | | | | | | |
| (cifras expresadas en de dólares) | | | | | | |
| GAD MUNICIPAL | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| TENA | 6.221.802,68 | 6.118.936,31 | 6.862.203,32 | 17.465.308,48 | 9.159.119,81 | 9.525.392,82 |
| ARCHIDONA | 2.479.188,54 | 3.513.177,39 | 3.155.273,21 | 6.453.536,26 | 3.851.432,81 | 4.756.533,17 |
| QUIJOS | 1.486.051,97 | 1.664.419,69 | 1.465.890,42 | 1.701.287,19 | 1.876.747,53 | 2.168.580,99 |
| EL CHACO | 1.183.488,70 | 1.662.877,23 | 1.300.504,39 | 2.287.022,72 | 1.823.352,32 | 2.004.126,10 |
| CARLOS JULIO AROSEMENA | 1.184.939,27 | 1.429.855,73 | 1.455.799,08 | 3.830.896,76 | 1.724.017,66 | 1.835.220,33 |
| TOTAL | 12.555.471,16 | 14.389.266,35 | 14.239.670,42 | 31.738.051,41 | 38.724.523,54 | 20.289.853,41 |

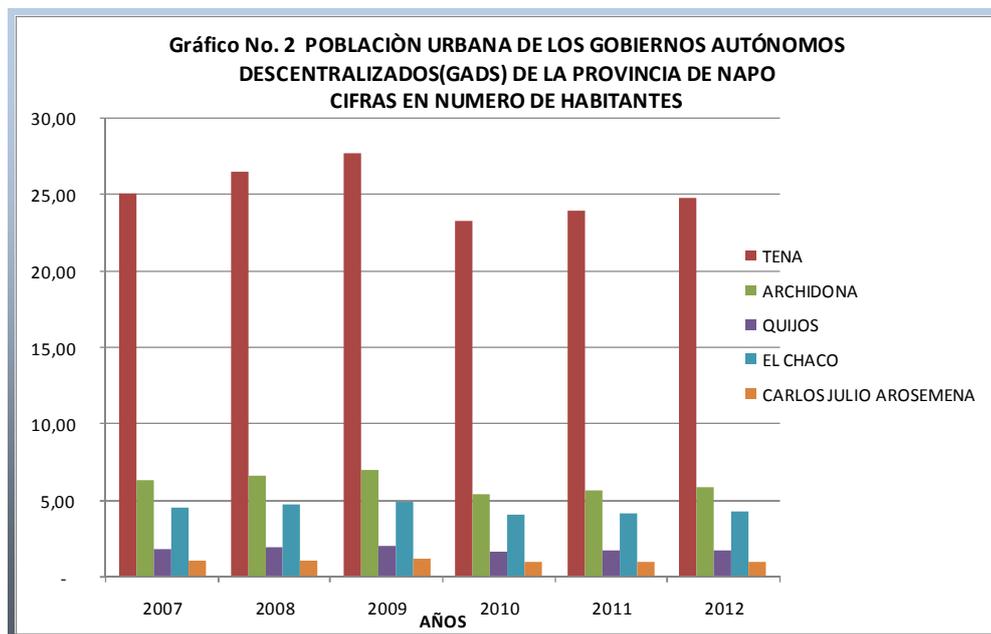
Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador - Subsecretaría del Tesoro Nacional



GOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GADS) DE LA PROVINCIA DE NAPO

| GAD MUNICIPAL | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 Pj | 2012 Pj |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| TENA | 25.137 | 26.507 | 27.753 | 23.307 | 24.044 | 24.804 |
| ARCHIDONA | 6.341 | 6.687 | 7.002 | 5.478 | 5.662 | 5.852 |
| QUIJOS | 1.840 | 1.940 | 2.031 | 1.691 | 1.714 | 1.738 |
| EL CHACO | 4.524 | 4.771 | 4.995 | 4.026 | 4.144 | 4.266 |
| CARLOS JULIO AROSEMENA | 1.003 | 1.058 | 1.107 | 931 | 954 | 977 |
| TOTAL | 38.845 | 40.963 | 42.888 | 35.433 | 36.518 | 37.637 |

FUENTE: Censo de Población y Vivienda - INEC año 2010; Datos años 2011 y 2012 proyectados en base al índice de crecimiento del INEC



1.5 Hipótesis

El fortalecimiento institucional en los GAD de la provincia de Napo, a través de la generación de ingresos propios, incrementa la capacidad técnica para generar proyectos, mejora su capacidad de endeudamiento ante las entidades financieras públicas y privadas, y, reduce la dependencia de las transferencias de recursos fiscales, lo que se traduce en disponer mayores recursos para el cumplimiento de sus obligaciones.

1.6.1 Objetivo General

Analizar el proceso de descentralización y autogestión financiera en los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la Provincia de Napo.

1.6.2 Objetivos Específicos

1. Desarrollar el marco teórico del proceso de descentralización y autogestión financiera de los GAD Municipales de la provincia de Napo, considerando sus ingresos.
2. Realizar el diagnóstico de los balances de ingresos y gastos de los GAD Municipales de la provincia de Napo para la determinación de la situación financiera de cada uno, analizando los requerimientos y necesidades básicas insatisfechas de la población, nivel de satisfacción en cuanto a la obra pública municipal y la realidad tributaria de los sujetos pasivos de las jurisdicciones de cada GAD.
3. Desarrollar la propuesta de gestión para mejorar los ingresos propios de los GAD Municipales de la provincia de Napo y presentación de sugerencias y alternativas que incrementen su capacidad de endeudamiento ante entidades financieras públicas y privadas, utilizando como eje de gestión, la implementación de las CEM.
4. Establecer las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

1.7 Metodología de Trabajo

1.7.1 Nivel de Investigación

Para el trabajo presente, los niveles de investigación son de tipo exploratorio, descriptivo y analítico, por ser el que se adapta de mejor manera para esta investigación, pues con la información obtenida se encontrarán las especificidades en el problema y se probará la hipótesis planteada.

La metodología diseñada implica la investigación documental y de campo a través de las entrevistas que se realizarán en la provincia de Napo, así como la aplicación de técnicas de análisis del material bibliográfico y manuales alusivos al tema, folletos, leyes actuales, especialmente en lo aplicable a la Contribución Especial de Mejoras.

Se investigará las bases de datos del Banco del Estado desarrollada a través del sistema SIM Web, que dispone de información actualizada anual a detalle de ingresos efectivos y gastos devengados de las entidades seccionales, el mismo que a su vez se alimenta de los datos que remiten las entidades del sector público al Ministerio de Finanzas y adicionalmente toma información de las instituciones gubernamentales que forman parte del proceso de planificación económica y financiera del país como SENPLADES, Ministerio Coordinador de la Producción, lo que significa en resumen que se manejará una bases de datos compleja y completa que permite verificar el estado financiero de cada GAD Municipal; y, adicionalmente los datos levantados en la Evaluación Básica Municipal (EBM), que es el fruto del estudio de cada uno de los GADs a nivel nacional en sus funciones operativa, financiera, administrativa y de prestación de servicios, fundamentalmente en el rubro Contribución Especial de Mejoras; considerando que este sistema de información corresponde y se basa en los balances de ingresos y gastos presentados por cada entidad conforme a los ejercicios fiscales ejecutados.

Este estudio contará con entrevistas que serán realizadas a funcionarios responsables de la gestión financiera y operativa de las municipalidades de cada cantón. (Directores Financieros, Tesoreros, Directores Encargados de Saneamiento Ambiental).

Adicionalmente se investigará los factores que tienen que ver con los aspectos de la población que influyen en la falta de pago de los tributos, tales como: percepción de la población de la gestión municipal, cultura tributaria.

La población de la cual se tomará la información, es la de la Provincia de Napo, que cuenta con cinco cantones con sus respectivas municipalidades, considerando el período 2008 ó 2010 y la proyección para los años 2011 y 2012; la población será únicamente la urbana debido a que las municipalidades pueden generar obra pública sujeta a recuperación de la CEM exclusivamente en estas áreas; para sectores rurales es potestad de los Consejos Provinciales.

| Cuadro No. 3 | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| POBLACION URBANA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS (GADS) DE LA PROVINCIA DE NAPO | | | | | |
| GAD MUNICIPAL | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 Pj | 2012 Pj |
| TENA | 26.507 | 27.753 | 23.307 | 24.044 | 24.804 |
| ARCHIDONA | 6.687 | 7.002 | 5.478 | 5.662 | 5.852 |
| QUIJOS | 1.940 | 2.031 | 1.691 | 1.714 | 1.738 |
| EL CHACO | 4.771 | 4.995 | 4.026 | 4.144 | 4.266 |
| CARLOS JULIO AROSEMENA | 1.058 | 1.107 | 931 | 954 | 977 |
| TOTAL | 40.963 | 42.888 | 35.433 | 36.518 | 37.637 |
| FUENTE: Censo de Población y Vivienda - INEC año 2010; Datos años 2011 y 2012 proyectados en base al índice de crecimiento del INEC | | | | | |

En el Cuadro No. 3 se puede apreciar que la población en el año 2010 disminuyó, por factores migratorios fundamentalmente, en comparación con los años anteriores.

De acuerdo a la proyección realizada para los años 2011 y 2012, se evidencia un comportamiento poblacional creciente que influye directamente en la inversión en obra pública, en razón de una lógica demanda creciente; adicionalmente, se debe considerar los datos del censo de población y vivienda del año 2010 que en comparación con el año 2001, arrojan como resultado la falta de obras y servicios para estos cantones, por ende una demanda insatisfecha de obra pública, como muestra el siguiente cuadro:

| Cuadro N° 4 | | |
|------------------------------------|--------|--------|
| COMPARATIVO DE SERVICIOS | | |
| BÁSICOS EN LA PROVINCIA DE NAPO | | |
| | 2001 | 2010 |
| SERVICIO ELÉCTRICO | | |
| Con servicio eléctrico público | 9.444 | 19.040 |
| Sin servicio eléctrico y otros | 5.474 | 3.298 |
| SERVICIO TELEFÓNICO | | |
| Con servicio telefónico | 2.625 | 5.145 |
| Sin servicio telefónico | 12.293 | 17.193 |
| ABSTECIMIENTO DE AGUA | | |
| De red pública | 7.858 | 13.261 |
| Otra fuente | 7.060 | 9.077 |
| ELIMINACIÓN DE BASURA | | |
| Por carro recolector | 6.526 | 14.279 |
| Otra forma | 8.392 | 8.059 |
| CONEXIÓN SERVICIO HIGIÉNICO | | |
| Red pública de alcantarillado | 5.693 | 9.654 |
| Otra forma | 9.225 | 12.684 |

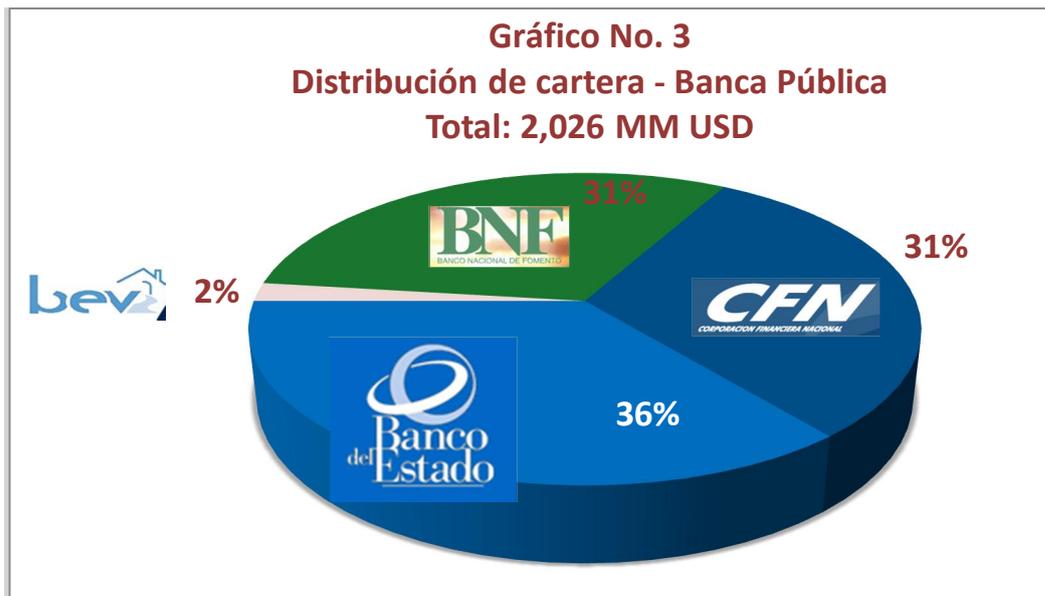
Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC año 2010

Por lo tanto, es necesario que los GAD Municipales, realicen una efectiva recaudación de los valores por la Contribución Especial de Mejoras a los beneficiarios de los servicios a fin de que accedan a los incentivos del Gobierno Central a través de los diferentes mecanismos que tiene la banca pública, en función de su recaudación.

Para desarrollar la presente investigación, y con la finalidad de establecer el criterio técnico acerca de la recuperación de la Contribución Especial de Mejoras y los sistemas de recaudación que tienen los GAD, se ha determinado como idónea la recolección de información mediante entrevistas para métodos cualitativos y/o criterios de expertos, por lo tanto se cuenta con los resultados de las entrevistas realizadas a los Directores Financieros, Tesoreros, Directores Encargados de Saneamiento Ambiental de los GAD, Anexo B.

scentralizados Municipales y su relación con el

Como se ha indicado en los antecedentes del presente estudio, como fuente de financiamiento de los GAD, se encuentra la oferta de créditos de la banca pública en cuya distribución, se evidencia una participación mayoritaria del Banco del Estado, como lo muestra el gráfico a continuación:



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros, año 2009.

Por lo tanto, en el presente estudio tomaremos como la mejor alternativa el análisis en las líneas de intervención de esta Institución (Banco del Estado) y su relación con los GAD Municipales de la Provincia de Napo.

El Banco del Estado como institución financiera pública, se ha convertido en el eje principal del Gobierno Central para liderar el desarrollo nacional, a través del financiamiento de proyectos de desarrollo. Pero así también esta Institución promueve que sus clientes, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) regionales, provinciales, distritales, municipales, parroquiales, empresas públicas y demás instituciones nacionales que impulsan desarrollo en el país, generen ingresos propios a través de la aplicación de las leyes vigentes en el país.

Es vital para el Banco del Estado siendo una banca pública de desarrollo del Ecuador, contribuir para el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Nacional del

os mecanismos de coordinación de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados como sus principales clientes y accionistas, de hecho, el capital accionario del Banco está integrado por el Estado Ecuatoriano en 61%, las municipalidades 13% y gobiernos provinciales el 25%, entre los principales, conforme datos obtenidos del Sistema de Información Gerencial del Banco del Estado.

De igual manera, se ha encontrado que el Banco del Estado es una institución de la banca pública que está liderando con respecto al cumplimiento de las corresponsabilidades como condicionante para el otorgamiento o calificación de los créditos.

No obstante de lo señalado, el Banco del Estado, en actuación de su misión de promover el desarrollo sostenible con equidad social y regional, promoviendo la competitividad territorial (Banco del Estado, 2010, pág.27), se encarga de impulsar la generación de ingresos propios de los GAD a través de elaboración de planes de fortalecimiento institucional, con asistencia técnica para la reducción de la cartera vencida, la recuperación de la Contribución Especial de Mejoras, Activos y Patentes; para lo cual realiza un análisis financiero de cada entidad, mismo que consiste en el diagnóstico y evaluación de cada cliente con la aplicación y establecimiento de varios índices e indicadores, que evidencien su capacidad de endeudamiento; así también el análisis del impacto económico que tendría la intervención con el crédito que se ha solicitado, por lo que se aplica una evaluación cualitativa y cuantitativa de los agentes económicos de cada jurisdicción dependiendo del estrato o tipo de población del área involucrada en el proyecto, con el fin de que se logre mayor eficiencia en la autogestión financiera, a fin de que evitar su debilitamiento fiscal y el aumento de la dependencia hacia el Gobierno Central y que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan las competencias propias ó exclusivas ó que les atribuye la Constitución. (Hernández, 2009, pág. 186)

Asimismo, de acuerdo en la experiencia obtenida por el Banco del Estado en la Evaluación Básica Municipal en el año 2010, es una gran debilidad de los GAD, la falta de un catastro actualizado para que, a partir de este se pueda generar los títulos de crédito con la identificación de cada beneficiario de la obra pública, registro que sirve

tributos que en cada GAD están considerados dentro

De lo anterior se colige que los directorios entes legislativos de los GAD Municipales, en el caso de plantear o proponer rebajas en el cobro de la CEM deberían hacerlo hasta niveles que no afecten sus ingresos propios y por ende las transferencias del Estado Central, circunstancia que tampoco implica forzar a decisiones orientadas a recuperar el 100% de las inversiones realizadas por la entidad, ya que hay que considerar la composición socioeconómica heterogénea de su población, en muchos casos conformada por personas de condición de extrema pobreza que no pueden cumplir sus obligaciones tributarias, en cuyo caso opera la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad, que supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos, coincidiendo con el texto del Art. 3 del COOTAD, literal d) lo que a su vez se traduce en un balance entre rebajas establecidas por el Municipio y la recuperación de las inversiones realizadas a través de los indicadores económicos como son la disminución de los niveles de pobreza, mejoramiento de las condiciones de vida de la población, entre otros, que se traducirá en el largo plazo en un retorno financiero para el Estado.

1.9.1 Contribución Especial de Mejoras

El nuevo ordenamiento jurídico que regula el accionar de los GAD en los distintos niveles, enfatiza lo que la Ley Orgánica de Régimen Municipal (derogada) contenía respecto de la obligatoriedad sobre el cobro de la Contribución Especial de Mejoras (CEM) que ñes un tributo regulado en toda América Latina y busca recuperar los costos de las inversiones en infraestructura pública, que ocasionaron beneficios reales o supuestos en las propiedades inmobiliarias¹, por ciertas inversiones que se realizan en los GAD, se debe resaltar que ésta contribución no ha sido implementada en la generalidad de municipalidades, las distintas razones, entre ellas, las consideraciones políticas.

¹Banco del Estado, 2012, Guía Implementación y Gestión de la CEM en Gobiernos Municipales

La recuperación de la Contribución Especial de Mejoras está normado en el artículo 569 del COOTAD según esta Ley, ñes el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública y la base para su cobro es el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que establezcan las ordenanzasö.

Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes. Este criterio se basa en el principio de solidaridad, es decir que quienes más tienen contribuirán mayor cantidad de recursos de tal manera que financien a quienes menos tienen que a su vez aportarán igualmente con menos.(COOTAD, 2010)

Los sujetos activos de esta contribución, es decir quienes generan esta obligación de retribuir la inversión a sus beneficiarios son los Gobiernos Autónomos Descentralizados, siempre y cuando la obra pública esté dentro de su jurisdicción. Los sujetos pasivos, quienes pagan, serán los propietarios cuyos inmuebles han sido objeto del beneficio presuntivo o dicho de otra manera los propietarios de los inmuebles que han ganado valor por la ejecución de la obra pública.²

El COOTAD que se ha mencionado y que respalda las emisiones tributarias por la Contribución Especial de Mejoras, presenta varias condiciones para su aplicación y ejecución, tendientes a proteger a los contribuyentes considerando las condiciones sociales y económicas de la población, tal es así que los propietarios solamente responderán hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo municipal actualizado del inmueble de su propiedad, realizado antes de la iniciación de las obras.

Las obras y los servicios atribuibles o que generan contribuciones especiales de mejoras en los gobiernos autónomos descentralizados municipales, están determinadas en el Art. 577 del COOTAD que indica:

²Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización Artículos 574 y 575. (2010). Quito

sanche y construcción de vías de toda clase;

- b) Repavimentacion urbana;
- c) Aceras y cercas;
- d) Obras de alcantarillado;
- e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f) Desecación de pantanos y relleno de quebradas;
- g) Plazas, parques y jardines; y,
- h) Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

De acuerdo al Art. 578 del COOTAD, el monto total del tributo está determinado por el valor total de la obra ejecutada, prorrateado entre todos los propietarios de los inmuebles beneficiados, según como se determine en la ordenanza respectiva.

Con referencia a la fecha de exigibilidad y período de pago: las municipalidades están autorizadas por la Ley, considerando la magnitud y costo de la obra para fraccionar la cuantía total que corresponde a cada contribuyente, según lo establece el Art. 592 del COOTAD.

El artículo 186 del COOTAD establece que los gobiernos municipales podrán crear mediante ordenanzas, contribuciones especiales de mejoras por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos, y en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias, así como la regulación para la captación de plusvalías.

De esta forma cada GAD Municipal definirá su propia política de cobro de impuestos incluyendo el cobro de la tasa de contribución especial de mejoras y dependerá en parte del Gobierno Central de la manera en cómo incentiven a los gobiernos locales para que mejoren sus ingresos siendo un ente impulsador del desarrollo.

Es importante indicar que, el efecto de la no recaudación es incumplimiento de la ley, y es una causa de la baja en ingresos propios, motivo de sanción por parte de los

el flujo de caja se altera o detiene y se paraliza la
ción en la misma.

Con referencia a las Buenas Prácticas Públicas, en algunos GAD de nuestro país se han identificado procesos que han coadyuvado a que mejoren sus ingresos, consecuentemente estas actividades pueden ayudar a mejorar los resultados de otros GAD, transfiriendo estos conocimientos aplicados a la realidad local de cada gobierno autónomo descentralizado. Estas aplicaciones comúnmente se las ha llamado buenas prácticas públicas, para el caso que nos ocupa.

El mejoramiento en la generación y recuperación de los ingresos propios de las Entidades está determinado por la aplicación de planes de fortalecimiento institucional tendientes a alcanzar esta mejoría, en tal virtud, varios Gobiernos Autónomos Descentralizados han aplicado la recuperación de la CEM y planes de reducción de Cartera Vencida en sus jurisdicciones, y como resultado han obtenido sustanciales mejorías en sus ingresos.

Como ejemplo, por las condiciones similares de población, de ingresos y gastos con los GAD del Napo, se ha considerado al GAD Municipal de Montufar, que después de las buenas prácticas aplicadas a través de la emisión de títulos de crédito en función de la obra pública generada, ha mejorado sus ingresos y consecuentemente las posibilidades de atención a la población se han vuelto sustentables. Adicionalmente se puede mencionar que el caso del GAD Municipal de Montufar no es un caso aislado, son varios los GAD que al aplicar las buenas prácticas han conseguido resultados que mejoran sus capacidades.

En el cuadro siguiente se realiza una comparación entre el promedio anual alcanzado en los años 2009, 2010 y 2011, en ingresos y gastos en el GAD Municipal de Montufar, después de haber aplicado las buenas prácticas en el año 2011.

| MUNICIPALIDAD DE MONTUFAR | | | | | | |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------------|----------------------|
| | AÑO 2009 | AÑO 2010 | AÑO 2011 | SUMAN | ESTRUCTURA PORCENTUAL | CREC.PROMED ANUAL |
| INGRESOS TOTALES | 4.127.863 | 6.723.296 | 7.396.866 | 18.248.025 | 1 | 0,34 |
| I. INGRESOS CORRIENTES | 1.251.691 | 1.499.303 | 2.469.046 | 5.220.040 | 0,29 | 0,40 |
| INGRESOS TRIBUTARIOS | 333.883 | 400.755 | 476.935 | 1.211.573 | 0,07 | 0,20 |
| INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 513.999 | 637.217 | 770.903 | 1.922.119 | 0,11 | 0,22 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 403.809 | 461.332 | 1.221.207 | 2.086.348 | 0,11 | 0,74 |
| II. INGRESOS DE CAPITAL | 2.826.257 | 3.903.310 | 3.411.204 | 10.140.772 | 0,56 | 0,10 |
| VENTA DE ACTIVOS | 500 | 2.925 | 1.454 | 4.879 | 0,00 | 0,71 |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 2.825.757 | 3.900.385 | 3.409.750 | 10.135.893 | 0,56 | 0,10 |
| RECUPERACIÓN DE INVERSIONES | - | - | - | - | - | - |
| III. FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 49.915 | 1.320.683 | 1.516.616 | 2.887.214 | 0,16 | 4,51 |
| EGRESOS TOTALES | 3.802.300 | 5.376.081 | 6.589.091 | 15.767.472 | 1 | 0,32 |
| I. GASTOS CORRIENTES Y DE PRODUCCION | 1.222.302 | 1.171.924 | 1.472.484 | 3.866.710 | 0,25 | 0,10 |
| II. GASTOS DE CAPITAL E INVERSION | 2.579.998 | 4.204.157 | 5.116.607 | 11.900.761 | 0,75 | 0,41 |
| III. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA | 76.407 | 162.488 | 227.907 | 466.802 | 0,03 | 0,73 |
| IV. INVERSIONES FINANCIERAS | - | - | - | - | - | - |
| V. PASIVO CIRCULANTE | - | - | - | - | - | - |
| RESULTADO DEL EJERCICIO | 325.563 | 1.347.215 | 807.775 | 2.480.554 | | |

Fuente: BEDE

Elaborado por : La Autora

Capítulo 2: Diagnóstico de los GAD Municipales de Napo

2.1 Análisis de los GAD de Napo en aplicación a la generación de ingresos propios

2.1.1 Situación Actual

Del análisis que se desprende de los cuadros N° 6 y N° 7, se puede evidenciar que los GAD Municipales de la Provincia de Napo, demuestran en general que son entes de baja generación de ingresos y notable dependencia de las transferencias fiscales del Gobierno Central.

Cuadro N° 6

| TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE LA PROVINCIA DE NAPO (cifras expresadas en de dólares) | | | | | |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| GAD MUNICIPAL | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| TENA | 6.118.936,31 | 6.862.203,32 | 17.465.308,48 | 9.159.119,81 | 9.525.392,82 |
| ARCHIDONA | 3.513.177,39 | 3.155.273,21 | 6.453.536,26 | 3.851.432,81 | 4.756.533,17 |
| QUIJOS | 1.664.419,69 | 1.465.890,42 | 1.701.287,19 | 1.876.747,53 | 2.168.580,99 |
| EL CHACO | 1.662.877,23 | 1.300.504,39 | 2.287.022,72 | 1.823.352,32 | 2.004.126,10 |
| CARLOS JULIO AROSEMENA | 1.429.855,73 | 1.455.799,08 | 3.830.896,76 | 1.724.017,66 | 1.835.220,33 |
| TOTAL | 14.389.266,35 | 14.239.670,42 | 31.738.051,41 | 38.724.523,54 | 20.289.853,41 |

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador - Subsecretaría del Tesoro Nacional

Cuadro N° 7

| GAD MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE NAPO | | | | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| INGRESOS PROPIOS | | | | | | |
| CANTONES | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| El Chaco | 282.994 | 298.867 | 325.429 | 401.828 | 441.439 | 481.050 |
| Carlos Julio | 92.422 | 59.119 | 97.551 | 71.557 | 64.601 | 57.646 |
| Archidona | 314.525 | 278.234 | 378.759 | 461.984 | 511.137 | 560.290 |
| Tena | 1.577.597 | 1.235.067 | 1.543.666 | 2.088.335 | 2.258.581 | 2.428.826 |
| Quijos | 762.164 | 565.180 | 527.780 | 566.792 | 780.665 | 785.290 |
| Total | 3.031.710 | 2.438.476 | 2.875.195 | 3.592.506 | 4.058.434 | 4.315.115 |

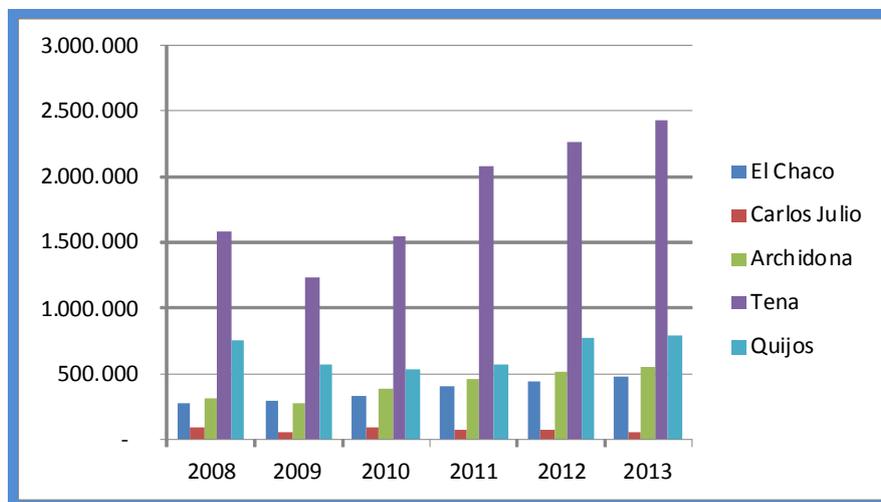
Fuente: BEDE, los datos se encuentran proyectados para los años 2012 y 2013.

cia de Napo, Tena, Archidona, El Chaco, Quijos y
 través de su historia, han reportado bajos ingresos

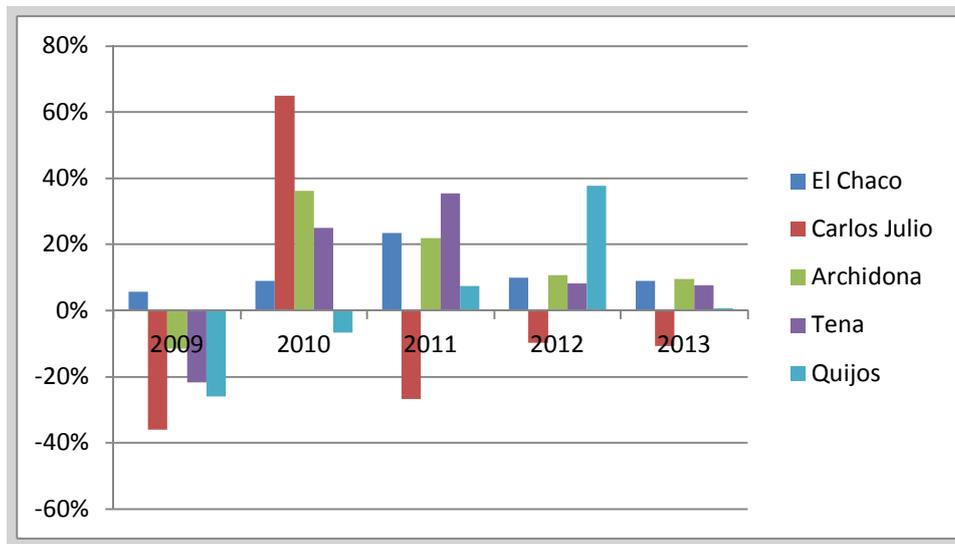
propios, como resultado de la dependencia económica de las rentas fiscales, que se advierte en los presupuestos generales del Estado en relación a la composición de los ingresos de las estructuras municipales, a pesar que sus rentas han podido ser mejoradas a través de las diferentes fuentes señaladas por la Ley vigente, como se observó en los cuadros N° 6 y N°7 y se puede evidenciar en los gráficos a continuación:

Gráfico N° 4

INGRESOS PROPIOS DE LOS GAD MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE NAPO



LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS GADM DE LA PROVINCIA DE NAPO



Se analiza los Ingresos comprendidos en el período de los años 2008 y 2011, proyectados hasta el año 2013, de los GAD Municipales de El Chaco, Tena, Quijos, Archidona, Carlos Julio Arosemena Tola, la información fuente ha sido recopilada del Sistema SIM Web y de la Evaluación Básica Municipal (EBM) del Banco del Estado.

Para establecer la línea base del análisis, se toma en consideración los datos de los ingresos y gastos, que definirá la autogestión de los GAD para la generación de ingresos propios y su capacidad de endeudamiento. Estos ingresos representan el factor primordial para el desarrollo de la obra pública que a su vez se traducirá en el retorno por la recuperación de la Contribución Especial de Mejoras.

Por lo anotado, para fortalecer la autogestión de los GAD y mejorar sus recaudaciones, el Estado ha visto la necesidad de generar incentivos que premien esta autogestión.

Una adecuada autogestión de los GAD requiere de los siguientes factores:

1. Marco Legal que permita el cobro de tasas en retribución a la Obra pública y/o servicios, que garanticen sus ingresos por autogestión.
2. Infraestructura física, mejoramiento de equipos, maquinaria y talento humano que permita cumplir con sus nuevas competencias y que en su mayoría no han variado conforme lo expresado en las entrevistas de campo realizadas.

que permita el acceso a herramientas de la e garanticen procesos de recaudación tributaria automatizada y efectiva, que genere alertas y permitan una medición oportuna de la eficiencia de la ejecución de estos procesos, para su mejoramiento continuo y control, mitigando la evasión tributaria.

4. Programas de capacitación para el personal, que garanticen la eficiencia en la ejecución de los procesos de recaudación, el mejoramiento de los servicios públicos y en definitiva un correcto desenvolvimiento en sus funciones.
5. Fortalecer su imagen política ante la comunidad de su jurisdicción y realizar etapas de socialización de la gestión del alcalde que permitan la implementación de las tasas por los servicios y obras públicas que éste realiza destacando su accionar para alcanzar el apoyo y participación ciudadana.

Por lo anotado, se puede revisar el siguiente cuadro que evidencia una total ausencia de autogestión en los Cantones de la Provincia de Napo, ya que como se observa el rubro de la Contribución Especial de Mejoras, no se la aplica en tres de los cinco cantones de la provincia lo cual denota una fuerte debilidad en los factores antes descritos para una adecuada autogestión de los GAD, ya que contrariamente se evidencia en el cuadro N° 9, se encuentra una moderada inversión en Obra Pública.

Cuadro N° 8

| GAD MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE NAPO | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| CONTRIBUCION ESPECIAL DE MEJORAS | | | | |
| CANTONES | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| El Chaco | - | - | - | - |
| Carlos Julio Arosemena | 2.101 | 477 | 917 | 318 |
| Archidona | 2.010 | - | - | - |
| Tena | 128.241 | 164.197 | 177.719 | 262.915 |
| Quijos | - | - | - | - |

Fuente: BEDE

| ES DE LA PROVINCIA DE NAPO | | | | |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| INVERSION EN OBRA PUBLICA | | | | |
| CANTONES | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| El Chaco | 840.346 | 1.131.384 | 2.234.548 | 2.479.759 |
| Carlos Julio Arosemena | 1.207.972 | 707.637 | 2.211.875 | 1.262.668 |
| Archidona | 2.197.288 | 2.510.698 | 4.315.276 | 3.364.147 |
| Tena | 6.640.260 | 7.665.219 | 8.889.400 | 9.843.596 |
| Quijos | 3.092.748 | 2.085.618 | 922.659 | 844.631 |

Fuente: BEDE

La Inversión en Obra Pública, no está reflejándose en la recuperación de la contribución especial de mejoras, situación que deberá ser corregida por los GAD. Como proyecto se propone que el condicionante sea el mejoramiento de la recaudación por este rubro, para la entrega de créditos con interés preferencial y componentes no reembolsables por parte del Gobierno Central a través del BEDE, a fin de que se dé cumplimiento a los principios de autonomía y descentralización constantes en la normativa legal vigente. Este mejoramiento se evidenciará fácilmente en la recaudación que pasará de cero a un rubro que deberá corresponder al 100% de la inversión en obras en un plazo no mayor a 12 años en caso de que los beneficiarios se encuentren en los rangos de pobreza, emulando el accionar de otras Provincias aledañas a Napo como ejemplo práctico se cita a la Provincia de Orellana, que mantiene vigente la Ordenanza OM-002-2010-C del 15 de diciembre de 2010.

2.1.2 Aspectos financieros:

Se analizará los principales indicadores de verificación de la gestión financiera que son aplicados por el Banco del Estado a través del método de Evaluación Básica Municipal, que constituye un instrumento de gestión que pretende establecer la situación institucional, mediante el levantamiento de información básica a una fecha determinada, el análisis de la misma, y una valoración de indicadores, lo que permitirá priorizar los esfuerzos, hacía aquellas variables que tienen mayor peso en la gestión institucional.

ha establecido su análisis a través de componentes

En este contexto, se ha considerado al área financiera, como eje principal para medir el nivel de desarrollo institucional, por lo que se le asigna un peso relativo del 50%, en orden de prioridad, se asigna al área de gestión de servicios municipales, un peso del 30%; y a las áreas de gestión administrativa y social, un peso del 10%, respectivamente y que se demuestra en el Cuadro No. 10 y Gráfico No. 6.

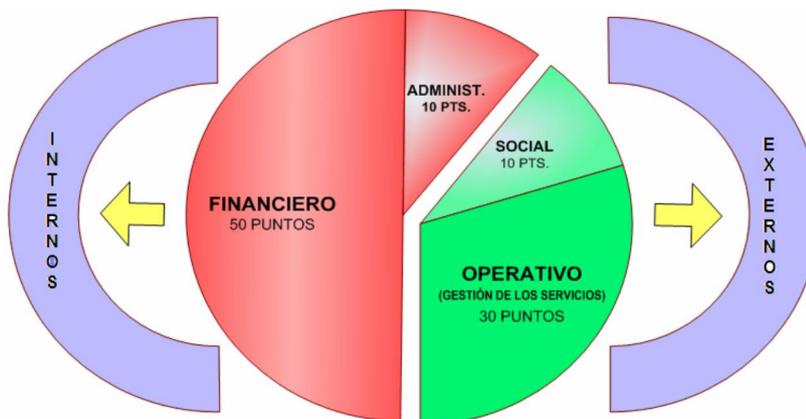
| Cuadro No. 10 | | | |
|-----------------------------------|-----------|-------------|---------------|
| EVALUACIÓN BÁSICA MUNICIPAL (EBM) | | | |
| COMPONENTES DE GESTIÓN | FACTORES | INDICADORES | PESO RELATIVO |
| FINANCIERO | 2 | 14 | 50 |
| OPERATIVO | | | |
| Agua potable | 6 | 11 | 7 |
| Alcantarillado | 6 | 10 | 7 |
| Desechos Sólidos | 6 | 12 | 7 |
| Mercado | 6 | 11 | 2 |
| Camal | 6 | 9 | 3 |
| Cementerio | 6 | 9 | 2 |
| Terminal Terrestre | 6 | 8 | 2 |
| ADMINISTRATIVO | 2 | 7 | 10 |
| PARTICIPACIÓN CIUDADANA | 3 | 10 | 10 |
| TOTAL | 49 | 101 | 100 |

Fuente: BEDE

El método considera un sistema de calificación que se realiza en función de los parámetros cuantitativos y cualitativos asignados para cada indicador, asignando una calificación en función del peso máximo y relacionando los niveles de calificación asignados como alto, medio y bajo. Cuadro No. 11

GRÁFICO No. 6

ÁMBITOS MUNICIPALES - COMPONENTES



Fuente: BEDE

ANÁLISIS DE INDICADORES - MÉTODO DE EVALUACIÓN BÁSICA MUNICIPAL

| FACTOR | INDICADOR | OBJETO | SITUACIONES A VERIFICAR | PUNTAJE | PARCIAL MAXIMO | VALORACIÓN | ALTO | MEDIO | BAJO |
|---------------------------|--|---|---|---------|----------------|---|--|---|---|
| GESTIÓN FINANCIERA | Autosuficiencia Mínima: (Ingresos Propios/Remuneraciones)*100 | Demuestra el porcentaje de los gastos de personal que el municipio financia con fondos propios. | El comportamiento que presentan los ingresos que son generados por el municipio en el último año, resaltando los rubros más significativos de los ingresos tributarios, no tributarios y la contribución especial de mejoras (CEM). | 50 | 4 | Valor expresado en porcentaje resultado de aplicar la fórmula del indicador | Ingresos propios financian el 100% los gastos de personal | Ingresos propios financian del 66 al 99% los gastos de personal | Ingresos propios financian menos del 66% los gastos de personal |
| | Autosuficiencia Financiera: (Ingresos Propios/Gastos Corrientes)*100 | Demuestra el porcentaje de los gastos corrientes que financia el municipio con fondos propios. | | | 4 | | Ingresos propios financian más de 70% de los gastos corrientes | Ingresos propios financian del 44 al 70% los gastos corrientes | Ingresos propios financian menos del 44% los gastos corrientes |
| | Dependencia: (Transferencias Corrientes + Transferencias de Capital)/(Ingreso Total Fuentes Financiamiento) * 100 | Demuestra la eficiencia en la utilización de los recursos destinados a gastos de capital e inversión (obras públicas) que el municipio financia con fondos provenientes de ingresos de capital. | El destino y el monto de las transferencias de capital, fundamentalmente las que son de carácter permanente para la ejecución de las diferentes inversiones (obras públicas); y, gastos de capital que realiza la entidad con relación a los ingresos de capital. | | 4 | | Invertido es mayor al 87% | Invertido esta entre el 80% y 87% | Invertido es menor al 80% |
| | Eficiencia en la Ejecución de Obras: (Gasto Obras Públicas / ingresos de Capital)*100 | Demuestra la eficiencia en la utilización de los recursos destinados a gastos de capital e inversión (obras públicas) que el municipio financia con fondos provenientes de ingresos de capital | | | 4 | | Invertido es mayor al 87% | Invertido esta entre el 80% y 87% | Invertido es menor al 80% |

Fuente: Banco del Estado

Elaborado por: La Autora

A continuacion el analisis pertinente de cada GAD Municipal correspondiente al año 2011 debido a que no se dispone de datos del año 2012 en el Sistema SIM Web del Banco del Estado.

GAD MUNICIPAL DE TENA

| Cuadro No. 12 | | | | | | | | | | |
|---|--|---------|------------------------|------------|--|-------|---|------|---|------|
| ANÁLISIS DE INDICADORES - GAD MUNICIPAL TENA - AÑO 2011 | | | | | | | | | | |
| FACTOR | INDICADOR | PUNTAJE | PUNTAJE PARCIAL MAXIMO | VALORACIÓN | ALTO | MEDIO | BAJO | | | |
| GESTIÓN FINANCIERA | Autosuficiencia Mínima: (Ingresos Propios/Remuneraciones)*100 | 50 | 4 | 78% | Ingresos propios financian el 100% los gastos de personal | - | Ingresos propios financian del 66 al 99% los gastos de personal | 3,12 | Ingresos propios financian menos del 66% los gastos de personal | - |
| | Autosuficiencia Financiera: (Ingresos Propios/Gastos Corrientes)*100 | | 4 | 57% | Ingresos propios financian más de 70% de los gastos corrientes | - | Ingresos propios financian del 44 al 70% los gastos corrientes | 2,28 | Ingresos propios financian menos del 44% los gastos corrientes | - |
| | Dependencia: (Transferencias Corrientes + Transferencias de Capital)/(Ingreso Total - Fuentes Financiamiento) * 100 | | 4 | 93% | Invertido es mayor al 87% | 3,72 | Invertido esta entre el 80% y 87% | - | Invertido es menor al 80% | - |
| | Eficiencia en la Ejecución de Obras: (Gasto Obras Públicas / ingresos de Capital)*100 | | 4 | 40% | Invertido es mayor al 87% | - | Invertido esta entre el 80% y 87% | - | Invertido es menor al 80% | 1,60 |

Fuente: Banco del Estado
Elaborado por: La Autora

GAD MUNICIPAL DE ARCHIDONA

Cuadro No. 13

ANÁLISIS DE INDICADORES - GAD MUNICIPAL ARCHIDONA - AÑO 2011

| FACTOR | INDICADOR | PUNTAJE | PUNTAJE PARCIAL MAXIMO | VALORACIÓN | ALTO | | MEDIO | | BAJO | |
|--------------------|---|---------|------------------------|------------|--|------|---|------|---|------|
| | | | | | | | | | | |
| GESTIÓN FINANCIERA | Autosuficiencia Mínima: (Ingresos Propios/Remuneraciones)*100 | 50 | 4 | 50% | Ingresos propios financian el 100% los gastos de personal | - | Ingresos propios financian del 66 al 99% los gastos de personal | - | Ingresos propios financian menos del 66% los gastos de personal | 2,00 |
| | Autosuficiencia Financiera: (Ingresos Propios/Gastos Corrientes)*100 | | 4 | 44% | Ingresos propios financian más de 70% de los gastos corrientes | - | Ingresos propios financian del 44 al 70% los gastos corrientes | 1,76 | Ingresos propios financian menos del 44% los gastos corrientes | |
| | Dependencia: (Transferencias Corrientes + Transferencias de Capital)/(Ingreso Total - Fuentes Financiamiento) * 100 | | 4 | 95% | Invertido es mayor al 87% | 3,80 | Invertido esta entre el 80% y 87% | - | Invertido es menor al 80% | - |
| | Eficiencia en la Ejecución de Obras: (Gasto Obras Públicas / ingresos de Capital)*100 | | 4 | 42% | Invertido es mayor al 87% | - | Invertido esta entre el 80% y 87% | - | Invertido es menor al 80% | 1,68 |

Fuente: Banco del Estado
Elaborado por: La Autora

GAD MUNICIPAL DE CARLOS JULIO AROSEMENA

Cuadro No. 14

ANÁLISIS DE INDICADORES - GAD MUNICIPAL CARLOS JULIO AROSEMENA - AÑO 2011

| FACTOR | INDICADOR | PUNTAJE | PUNTAJE PARCIAL MAXIMO | VALORACIÓN | ALTO | | MEDIO | | BAJO | |
|--------------------|---|---------|------------------------|------------|--|------|---|------|---|------|
| | | | | | | | | | | |
| GESTIÓN FINANCIERA | Autosuficiencia Mínima: (Ingresos Propios/Remuneraciones)*100 | 50 | 4 | 68% | Ingresos propios financian el 100% los gastos de personal | - | Ingresos propios financian del 66 al 99% los gastos de personal | 2,72 | Ingresos propios financian menos del 66% los gastos de personal | |
| | Autosuficiencia Financiera: (Ingresos Propios/Gastos Corrientes)*100 | | 4 | 48% | Ingresos propios financian más de 70% de los gastos corrientes | - | Ingresos propios financian del 44 al 70% los gastos corrientes | 1,92 | Ingresos propios financian menos del 44% los gastos corrientes | |
| | Dependencia: (Transferencias Corrientes + Transferencias de Capital)/(Ingreso Total - Fuentes Financiamiento) * 100 | | 4 | 91% | Invertido es mayor al 87% | 3,64 | Invertido esta entre el 80% y 87% | - | Invertido es menor al 80% | - |
| | Eficiencia en la Ejecución de Obras: (Gasto Obras Públicas / ingresos de Capital)*100 | | 4 | 52% | Invertido es mayor al 87% | - | Invertido esta entre el 80% y 87% | - | Invertido es menor al 80% | 2,08 |

Fuente: Banco del Estado
Elaborado por: La Autora

GAD MUNICIPAL DE QUIJOS

| CUADRO No. 15 | | | | | | | | | | |
|---|--|---------|------------------------|------------|--|---|---|------|---|------|
| ANÁLISIS DE INDICADORES - GAD MUNICIPAL QUIJOS - AÑO 2011 | | | | | | | | | | |
| FACTOR | INDICADOR | PUNTAJE | PUNTAJE PARCIAL MAXIMO | VALORACIÓN | ALTO | | MEDIO | | BAJO | |
| | | | | | | | | | | |
| GESTIÓN FINANCIERA | Autosuficiencia Mínima: (Ingresos Propios/Remuneraciones)*100 | 50 | 4 | 62% | Ingresos propios financian el 100% los gastos de personal | - | Ingresos propios financian del 66 al 99% los gastos de personal | | Ingresos propios financian menos del 66% los gastos de personal | 2,48 |
| | Autosuficiencia Financiera: (Ingresos Propios/Gastos Corrientes)*100 | | 4 | 48% | Ingresos propios financian más de 70% de los gastos corrientes | - | Ingresos propios financian del 44 al 70% los gastos corrientes | 1,92 | Ingresos propios financian menos del 44% los gastos corrientes | |
| | Dependencia: (Transferencias Corrientes + Transferencias de Capital)/(Ingreso Total - Fuentes Financiamiento) * 100 | | 4 | 87% | Invertido es mayor al 87% | | Invertido esta entre el 80% y 87% | 3,48 | Invertido es menor al 80% | - |
| | Eficiencia en la Ejecución de Obras: (Gasto Obras Públicas / ingresos de Capital)*100 | | 4 | 23% | Invertido es mayor al 87% | - | Invertido esta entre el 80% y 87% | - | Invertido es menor al 80% | 0,92 |

Fuente: Banco del Estado
Elaborado por: La Autora

GAD MUNICIPAL DE EL CHACO

| Cuadro No. 16 | | | | | | | | | | |
|---|--|---------|------------------------|------------|--|------|---|------|---|------|
| ANÁLISIS DE INDICADORES - GAD MUNICIPAL EL CHACO - AÑO 2011 | | | | | | | | | | |
| FACTOR | INDICADOR | PUNTAJE | PUNTAJE PARCIAL MAXIMO | VALORACIÓN | ALTO | | MEDIO | | BAJO | |
| | | | | | | | | | | |
| GESTIÓN FINANCIERA | Autosuficiencia Mínima: (Ingresos Propios/Remuneraciones)*100 | 50 | 4 | 68% | Ingresos propios financian el 100% los gastos de personal | - | Ingresos propios financian del 66 al 99% los gastos de personal | 2,72 | Ingresos propios financian menos del 66% los gastos de personal | |
| | Autosuficiencia Financiera: (Ingresos Propios/Gastos Corrientes)*100 | | 4 | 48% | Ingresos propios financian más de 70% de los gastos corrientes | - | Ingresos propios financian del 44 al 70% los gastos corrientes | 1,92 | Ingresos propios financian menos del 44% los gastos corrientes | |
| | Dependencia: (Transferencias Corrientes + Transferencias de Capital)/(Ingreso Total - Fuentes Financiamiento) * 100 | | 4 | 91% | Invertido es mayor al 87% | 3,64 | Invertido esta entre el 80% y 87% | 3,64 | Invertido es menor al 80% | - |
| | Eficiencia en la Ejecución de Obras: (Gasto Obras Públicas / ingresos de Capital)*100 | | 4 | 52% | Invertido es mayor al 87% | - | Invertido esta entre el 80% y 87% | - | Invertido es menor al 80% | 2,08 |

Fuente: Banco del Estado
Elaborado por: La Autora

Capítulo 3: Propuesta de Gestión

3.1 Propuesta de Fortalecimiento Institucional en los GADs Municipales de la provincia de Napo

Con el fin de que los GAD Municipales ejecuten una adecuada descentralización y autogestión gestión financiera, deberán cumplir con sus competencias relativas a la gestión financiera con el fin de mejorar los indicadores antes analizados.

Considerando que luego del diagnóstico realizado en el capítulo anterior y que las cinco municipalidades de la provincia de Napo poseen similares características, entre ellas, la gestión financiera para generar recursos es casi nula con resultados no muy positivos, demostrando que no son autosuficientes, ni tienen empoderamiento para autogestionar; se realizará una propuesta de gestión global para los cinco GADs.

Para lo manifestado, y dada la situación actual de los GADs, se ha elaborado una propuesta de fortalecimiento institucional en la problemática analizada que pretende que una vez aplicado en las entidades analizadas, en un plazo no mayor a 12 años se haya recuperado la inversión en Obra Pública a través de la recaudación de la Contribución Especial de Mejoras, a fin de que generen ingresos propios y puedan continuar con la ejecución de obra pública para satisfacer la demanda de la población de una manera más eficiente y adecuada, su cumplimiento estará en relación directa con el tamaño y la complejidad de información que posean en sus bases de datos los GAD Municipales de Napo.

Con relación al apoyo que brinda el Banco del Estado a los GAD Municipales, le corresponde, de conformidad con la normativa que regula su funcionamiento, fijar los lineamientos respecto a las políticas crediticias, con la finalidad de que la operatividad del proceso de crédito sea aplicada de una manera eficiente, lo que sin duda abona positivamente para que la Entidad cumpla efectivamente con su misión y visión. Contextualizando el concepto y alcance de una política crediticia podemos manifestar lo siguiente:

[í]Al definir la política crediticia de una institución financiera se logra que todo el proceso que requiere esta gestión sea llevado a cabo en forma lo más eficiente y efectiva posible. Esto se debe a que la definición de la política implica que todos los agentes participantes en dicho proceso tengan claramente acotado el ámbito de su decisión por tomar y, además, conozcan cuáles son las exigencias que deben cumplir tanto ellos mismos como el resto de los comprometidos en la gestación del crédito. De tal manera, si se desarrolla el proceso de crédito conforme a lo estipulado por la política, el resultado final de una operación será el esperado, es decir, que ésta se cumpla en los términos estipulados.³

En este marco conceptual es preciso citar los artículos de la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado reformado mediante Registro Oficial No. 884 de 1 de febrero de 2013, relacionados con el tema analizado:

Destino de los créditos del Banco del Estado: reza el artículo 96 de la Ley mencionada que: òEl objetivo del Banco del Estado es financiar programas, proyectos, obras y servicios encaminados a la provisión de servicios públicos cuya prestación es responsabilidad del Estado, sea que los preste directamente o por delegación a empresas mixtas, a través de las diversas formas previstas en la Constitución y en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada; financiar programas del sector público, calificados por el Directorio como proyectos que contribuyan al desarrollo socio - económico nacional; prestar servicios bancarios y financieros facultados por la ley. Con esta finalidad, actuará con recursos de su propio capital y recursos que obtenga en el país o en el

³Parisi, (2012) <http://loretonet.brinkster.net/cs/Cds/CD1/capitulos/capitulo2.htm>. *Políticas Crediticias*. Recuperado 12 agosto de 2012.

l Estado, de los consejos provinciales, de las
des públicas y las que tengan finalidad socialö.

Los créditos del Banco del Estado: conforme consta en el Art. 103 Ibídem.-⁵El Banco del Estado financiará programas, proyectos, obras y servicios cuya prestación es responsabilidad del Estado y otros proyectos productivos, sea que los recursos se entreguen al gobierno nacional, a las municipalidades y a los consejos provinciales, sea a empresas mixtas a las cuales el Estado haya delegado esta función, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, en los montos, plazos y demás condiciones que fije su Directorio. Este financiamiento podrá concederse también a instituciones privadas con finalidad social o pública que tengan ingresos o bienes propios suficientes para garantizar el repago de la deuda o que reciban rentas del Estadoö.

En el contexto de promover en los GAD el desarrollo sustentable de sus territorios, a través del emprendimiento de proyectos de infraestructura vial, sanitaria, educativa, encapotando al mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos, el cuidado ambiental, la preservación de recursos naturales y generación de áreas de convivencia, junto al compromiso del gobierno central y el reconocimiento del esfuerzo de las iniciativas locales por alcanzar el Buen Vivir, definido en la Constitución de la República, el Banco ha diseñado una diversidad de Programas integrales de desarrollo, que se detallan a continuación, entre los principales⁴:

- FONDO ORDINARIO.- Recursos orientados a nivel nacional, entre los programas más destacados para el año 2012, constan: PROMADEC II, PROPESCAR, Construcción de Puentes, Equipamiento Urbano, Gestión de Riesgos, Construyendo Caminos, PIRSA, y Multisectorial que contempla recursos para el financiamiento de proyectos no orientados dentro de un programa.
- CONSTRUYENDO CAMINOS.- Programa previsto para mejorar la comunicación provincial y cantonal del país a través de la regeneración de la red vial secundaria, terciaria y construcción de puentes para mejorar la productividad a través de la conectividad de las zonas de producción

⁴Banco del Estado, (2011).*Informe Anual 2011-Rendición de Cuentas*, Quito.

umo para reducir la pobreza mejorando el acceso a oportunidades económicas, con un aporte del Ministerio de Finanzas en calidad de recursos no reembolsables y Banco del Estado en calidad de reembolsables.

- PROMADEC II.- Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario.- Crédito de la CAF y de acuerdo a Convenio Subsidiario Modificatorio entre el Ministerio de Finanzas y el Banco del Estado.

En el anexo A se presenta un resumen de los desembolsos realizados con cargo a los programas de financiamiento y fondos en administración antes indicados, entre los principales, analizados hasta el período del 22 de agosto del año 2012, cabe indicar que son programas que se encuentran en ejecución ya que existen otros tantos que han sido ejecutados por ejemplo PRODEPRO, PROCECAM.

Conforme la Decisión Gerencial No. 2012-GGE-152 de 12 de junio de 2012, la Gerencia General del Banco del Estado aprobó la Metodología para la Implementación de la Política de Corresponsabilidad por Contribución Especial de Mejoras, que consiste en una estrategia adoptada por el Banco en otorgar subvenciones en los créditos a los GAD Municipales que se comprometan a mejorar sus ingresos propios, cumpliendo una meta de recaudación por Contribución Especial de Mejoras (CEM). Aquellas entidades que no estén dispuestas a mejorar sus recaudaciones, reciben créditos sin subvención. Esta metodología consta de las siguientes fases:

1. Diagnóstico cualitativo y cuantitativo orientado a la recuperación de la inversión pública
2. Determinación del Plan de Acción y de las metas de corresponsabilidad
3. Asistencia Técnica para el fortalecimiento institucional a los GAD
4. Seguimiento para el cumplimiento del plan de acción y las metas de corresponsabilidad.

A continuación se explicará los aspectos principales de éstas fases:

cuantitativo orientado a la recuperación de la

Previo a la aprobación de un crédito y como parte de la evaluación financiera se debe realizar un diagnóstico cada entidad municipal que determinará su situación actual con relación al proceso de recuperación de la inversión a través de la CEM, dando a conocer los aspectos que facilitan la gestión respecto a la recaudación de la CEM, así como también, las limitaciones latentes en los GAD Municipales que pueden incidir negativamente en la consecución de las Metas de Corresponsabilidad por CEM.

El diagnóstico está puntuado sobre 100, las variables que lo componen y su calificación se presentan a continuación:

| CUADRO No. 17 | |
|--|--------------------------|
| DETALLE DE VARIABLES PARA EL DIAGNÓSTICO DE CADA GAD MUNICIPAL CON RELACIÓN AL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN A TRAVÉS DE LA CEM | |
| Variable | Puntuación Máxima |
| Información de Identificación | - |
| Inventario de Obra Pública | - |
| Marco Legal y Apoyo Político | 20 |
| Talento Humano responsable de la Gestión y Automatización de Procesos | 20 |
| Emisión y Recaudación CEM | 35 |
| Gestión Social | 25 |
| Total | 100 |
| Fuente: Banco del Estado | |

Se detalla brevemente cada variable:

- ✓ Información de Identificación: son datos generales del GAD Municipal como población por número de habitantes urbanos y rurales, estrato, fecha de realización del diagnóstico.
- ✓ Inventario de Obra Pública sujeta a CEM: contiene las obras seleccionadas que están sujetas a CEM, sobre los cuales el GAD Municipal está emitiendo títulos de recaudación. El valor de estas emisiones constituye la base para el cálculo de las metas.

...mite identificar si el GAD Municipal cuenta con una
...ntra desactualizada, adicionalmente, es importante

conocer la coyuntura política, consultar si existe oposición ciudadana a la
gestión del Alcalde.

- ✓ Talento Humano responsable de la Gestión y Automatización de Procesos: datos referenciales del número de funcionarios del GAD Municipal que están involucrados en la gestión de la CEM y los perfiles predominantes dentro de este grupo. Además se considera, la situación catastral ya que es importante que los catastros estén actualizados; el nivel tecnológico utilizado en la etapa de cálculo, emisión y cobro de CEM.
- ✓ Emisión y recaudación CEM: esta variable determina si el GAD Municipal tiene experiencia en emisión y recaudación por CEM, en caso de que así sea muestra la tendencia en la eficiencia en recaudación, que es el resultado de dividir el valor total recaudado por CEM para el valor emitido, de los últimos cinco años y la estrategia utilizada para la emisión y cobro.
- ✓ Gestión Social: permite conocer si el GAD Municipal tiene una estrategia de socialización de las obras y si ésta implica incentivar el pago de tributos y en específico de CEM.

2. Determinación del Plan de Acción y de las metas de corresponsabilidad

En base al diagnóstico y análisis orientado a la recuperación de la inversión pública por CEM, el Banco y el GAD Municipal establecerán un Plan de Acción que incluya las actividades a ejecutar para el mejoramiento de la gestión por CEM.

En cuanto a las metas de corresponsabilidad el Banco interviene en dos ejes de acción: a) incremento de la recuperación de inversión pública sujeta a CEM que se obtiene a través de la elaboración del Inventario de Obras Públicas sujetas a CEM; y, b) incremento en la eficiencia en recaudación que implica actividades como campañas de difusión y socialización de las obras sujetas a CEM.

fortalecimiento institucional a los GAD

El Banco del Estado a través de sus sucursales brinda capacitación tanto a funcionarios técnicos como a autoridades para concienciar sobre la generación de ingresos propios, la elaboración de ordenanzas técnicamente correctas y viables; la socialización para el involucramiento ciudadano; la redistribución de los ingresos, la transparencia y rendición de cuentas.

4. Seguimiento para el cumplimiento del plan de acción y las metas de corresponsabilidad

Es un aspecto fundamental para garantizar el éxito en el programa, realizar un seguimiento pormenorizado del avance en la ejecución del Plan de Acción y de la recaudación CEM a fin de que los GAD Municipales cumplan con sus Metas de Corresponsabilidad.

Finalmente, es necesario demostrar el análisis cuantitativo realizado con cada GAD Municipal de Napo en comparación del cantón Montufar como ya se indicó en el Marco Teórico del presente estudio, inicialmente se realizó un comparativo entre el promedio anual alcanzado en los años 2009, 2010 y 2011, en ingresos y gastos en el GAD Municipal de Montufar, después de haber aplicado las buenas prácticas, luego se confrontó a su vez con el promedio de los tres años de cada GAD del Napo, multiplicado por el porcentaje de crecimiento anual del cantón Montufar; reflejando así que los ingresos en todos los GAD Municipal de Napo aumentarían aplicando las buenas prácticas. A continuación en los siguientes cuadros se demuestra lo indicado:

CUADRO No. 18
O A RESULTADOS POR BUENAS PRACTICAS- CANTÓN ARCHIDONA

| | CANTON MONTUFAR | ARCHIDONA | | | | PROYECCION ANUAL PROMEDIO (propuesta) |
|---|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--|
| | | AÑO 2009 | AÑO 2010 | AÑO 2011 | PROMEDIO | |
| INGRESOS TOTALES | 0,34 | 8.576.221,99 | 11.404.066,78 | 11.017.884,40 | 10.332.724,39 | 13.845.850,68 |
| I. INGRESOS CORRIENTES | 0,4 | 1.152.461,54 | 801.476,02 | 461.983,70 | 805.307,09 | 1.127.429,92 |
| INGRESOS TRIBUTARIOS | 0,2 | 135.148,16 | 125.475,16 | 104.267,52 | 121.630,28 | 145.956,34 |
| INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 0,22 | 143.086 | 253.284 | 357.716 | 251.362 | 306.662 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 0,74 | 874.227 | 422.717 | - | 432.315 | 752.228 |
| II. INGRESOS DE CAPITAL | 0,1 | 4.537.017 | 8.830.279 | 7.968.634 | 7.111.977 | 7.823.175 |
| VENTA DE ACTIVOS | 0,71 | 89.147 | 1.320 | - | 30.156 | 51.566 |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 0,1 | 4.447.870 | 8.828.959 | 7.968.634 | 7.081.821 | 7.790.003 |
| RECUPERACIÓN DE INVERSIONES | | | | | | - |
| III. FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 4,51 | 2.886.743 | 1.772.311 | 2.587.267 | 2.415.440 | 13.309.077 |
| EGRESOS TOTALES | 0,32 | 7.217.530 | 9.091.467 | 9.732.843 | 8.680.613 | 11.458.410 |
| I. GASTOS CORRIENTES Y DE PRODUCCION | 0,1 | 1.187.321 | 1.095.996 | 1.042.871 | 1.108.729 | 1.219.602 |
| II. GASTOS DE CAPITAL E INVERSION | 0,41 | 5.922.260 | 7.828.814 | 7.098.189 | 6.949.754 | 9.799.153 |
| III. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA | 0,73 | 107.949 | 166.657 | 196.387 | 156.998 | 271.606 |
| IV. INVERSIONES FINANCIERAS | | - | - | - | - | - |
| V. PASIVO CIRCULANTE | | - | - | 1.395.396 | 465.132 | 465.132 |
| RESULTADO DEL EJERCICIO | | 1.358.692 | 2.312.600 | 1.285.041 | 1.652.111 | 2.387.441 |

Fuente: BEDE
Elaboración: La Autora

CUADRO No. 19
PROYECCIÓN RESPECTO A RESULTADOS POR BUENAS PRACTICAS- CANTÓN QUIJOS

| | CANTON MONTUFAR | QUIJOS | | | | PROYECCION ANUAL PROMEDIO (propuesta) |
|---|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--|
| | | AÑO 2009 | AÑO 2010 | AÑO 2011 | PROMEDIO | |
| INGRESOS TOTALES | 0,34 | 4.789.687,82 | 4.207.798,47 | 5.010.622,28 | 4.669.369,52 | 6.256.955,16 |
| I. INGRESOS CORRIENTES | 0,4 | 890.754,80 | 628.535,34 | 903.202,27 | 807.497,47 | 1.130.496,46 |
| INGRESOS TRIBUTARIOS | 0,2 | 449.951,77 | 426.349,54 | 427.689,14 | 434.663,48 | 521.596,18 |
| INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 0,22 | 115.228 | 101.431 | 139.081 | 118.580 | 144.667 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 0,74 | 325.575 | 100.755 | 336.432 | 254.254 | 442.402 |
| II. INGRESOS DE CAPITAL | 0,1 | 2.219.971 | 3.473.917 | 3.635.459 | 3.109.782 | 3.420.761 |
| VENTA DE ACTIVOS | 0,71 | 3.542 | 78.274 | 6.893 | 29.570 | 50.564 |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 0,1 | 2.216.430 | 3.395.643 | 3.628.566 | 3.080.213 | 3.388.234 |
| RECUPERACIÓN DE INVERSIONES | | | | | | - |
| III. FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 4,51 | 1.678.962 | 105.346 | 471.961 | 752.090 | 4.144.014 |
| EGRESOS TOTALES | 0,32 | 4.875.324 | 3.829.824 | 4.508.083 | 4.404.411 | 5.813.822 |
| I. GASTOS CORRIENTES Y DE PRODUCCION | 0,1 | 833.451 | 943.512 | 1.183.904 | 986.956 | 1.085.651 |
| II. GASTOS DE CAPITAL E INVERSION | 0,41 | 3.925.632 | 2.719.059 | 3.142.233 | 3.262.308 | 4.599.854 |
| III. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA | 0,73 | 116.241 | 167.253 | 181.947 | 155.147 | 268.404 |
| IV. INVERSIONES FINANCIERAS | | - | - | - | - | - |
| V. PASIVO CIRCULANTE | | - | - | - | - | - |
| RESULTADO DEL EJERCICIO | | (85.636) | 377.974 | 502.539 | 264.959 | 443.133 |

Fuente: BEDE
Elaboración: La Autora

CUADRO No. 20
TADOS POR BUENAS PRACTICAS- CANTÓN CARLOS JULIO AROSEMENA

| | CANTON MONTUFAR | CARLOS JULIO AROSEMENA | | | | PROYECCION ANUAL PROMEDIO (propuesta) |
|--|--------------------|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--|
| | | AÑO 2009 | AÑO 2010 | AÑO 2011 | PROMEDIO | |
| INGRESOS TOTALES | 0,34 | 3.458.156,45 | 5.497.521,91 | 3.474.962,97 | 4.143.547,11 | 5.552.353,13 |
| I. INGRESOS CORRIENTES | 0,4 | 418.863,22 | 312.178,04 | 216.548,01 | 315.863,09 | 442.208,33 |
| INGRESOS TRIBUTARIOS | 0,2 | 26.234,23 | 20.508,86 | 30.858,87 | 25.867,32 | 31.040,78 |
| INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 0,22 | 32.885 | 77.043 | 40.792 | 50.240 | 61.292 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 0,74 | 359.744 | 214.627 | 144.898 | 239.756 | 417.176 |
| II. INGRESOS DE CAPITAL | 0,1 | 2.028.962 | 4.783.999 | 3.059.945 | 3.290.969 | 3.620.066 |
| VENTA DE ACTIVOS | 0,71 | 2.140 | 11.263 | 2.058 | 5.154 | 8.813 |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 0,1 | 2.026.822 | 4.772.736 | 3.057.886 | 3.285.815 | 3.614.396 |
| RECUPERACIÓN DE INVERSIONES | | | | | - | - |
| III. FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 4,51 | 1.010.331 | 401.344 | 198.470 | 536.715 | 2.957.301 |
| EGRESOS TOTALES | 0,32 | 3.198.633 | 4.619.062 | 4.084.627 | 3.967.441 | 5.237.022 |
| I. GASTOS CORRIENTES Y DE PRODUCCION | 0,1 | 532.067 | 536.118 | 653.235 | 573.806 | 631.187 |
| II. GASTOS DE CAPITAL E INVERSION | 0,41 | 2.389.982 | 3.929.033 | 3.082.287 | 3.133.768 | 4.418.612 |
| III. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA | 0,73 | 113.789 | 124.695 | 158.784 | 132.423 | 229.091 |
| IV. INVERSIONES FINANCIERAS | | - | - | - | - | - |
| V. PASIVO CIRCULANTE | | 162.796 | 29.216 | 190.321 | 127.444 | 127.444 |
| RESULTADO DEL EJERCICIO | | 259.523 | 878.460 | (609.664) | 176.106 | 315.331 |

Fuente: BEDE
Elaboración: La Autora

CUADRO No. 21
PROYECCIÓN RESPECTO A RESULTADOS POR BUENAS PRACTICAS- CANTÓN EL CHACO

| | CANTON MONTUFAR | EL CHACO | | | | PROYECCION ANUAL PROMEDIO (propuesta) |
|--|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--|
| | | AÑO 2009 | AÑO 2010 | AÑO 2011 | PROMEDIO | |
| INGRESOS TOTALES | 0,34 | 4.621.508,09 | 5.908.099,38 | 6.053.235,73 | 5.527.614,40 | 7.407.003,30 |
| I. INGRESOS CORRIENTES | 0,4 | 323.168,42 | 388.308,13 | 415.896,19 | 375.790,91 | 526.107,28 |
| INGRESOS TRIBUTARIOS | 0,2 | 158.499,45 | 170.645,87 | 199.823,36 | 176.322,89 | 211.587,47 |
| INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 0,22 | 140.367 | 154.783 | 202.004 | 165.718 | 202.176 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 0,74 | 24.302 | 62.879 | 14.069 | 33.750 | 58.725 |
| II. INGRESOS DE CAPITAL | 0,1 | 2.725.540 | 4.463.618 | 4.812.714 | 4.000.624 | 4.400.687 |
| VENTA DE ACTIVOS | 0,71 | 25.205 | 58.294 | 59.123 | 47.541 | 81.294 |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 0,1 | 2.700.336 | 4.405.324 | 4.753.591 | 3.953.084 | 4.348.392 |
| RECUPERACIÓN DE INVERSIONES | | | | | - | - |
| III. FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 4,51 | 1.572.799 | 1.056.173 | 824.625 | 1.151.199 | 6.343.107 |
| EGRESOS TOTALES | 0,32 | 3.787.368 | 5.087.445 | 5.735.299 | 4.870.037 | 6.428.449 |
| I. GASTOS CORRIENTES Y DE PRODUCCION | 0,1 | 551.351 | 637.836 | 832.796 | 673.994 | 741.394 |
| II. GASTOS DE CAPITAL E INVERSION | 0,41 | 3.125.882 | 4.266.323 | 4.725.631 | 4.039.278 | 5.695.383 |
| III. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA | 0,73 | 110.136 | 183.286 | 176.873 | 156.765 | 271.203 |
| IV. INVERSIONES FINANCIERAS | | - | - | - | - | - |
| V. PASIVO CIRCULANTE | | - | - | - | - | - |
| RESULTADO DEL EJERCICIO | | 834.140 | 820.655 | 317.936 | 657.577 | 978.554 |

Fuente: BEDE
Elaboración: La Autora

CUADRO No. 22
ESTADO DE RESULTADOS POR BUENAS PRACTICAS- CANTÓN TENA

| | CANTON MONTUFAR | TENA | | | | | PROYECCION ANUAL PROMEDIO (propuesta) |
|--|--------------------|---|-------------------|-------------------|---------------------|---------------------|--|
| | | PROYECCION RESPECTO A RESULTADOS POR BUENAS PRACTICAS | AÑO 2009 | AÑO 2010 | AÑO 2011 | PROMEDIO | |
| INGRESOS TOTALES | 0,34 | 18.961.323 | 28.179.943 | 34.051.902 | 27.064.389 | 36.266.281 | |
| I. INGRESOS CORRIENTES | 0,4 | 1.986.188 | 2.507.427 | 4.298.730 | 2.930.781,57 | 4.103.094,20 | |
| INGRESOS TRIBUTARIOS | 0,2 | 697.047 | 821.923 | 1.030.821 | 849.930,51 | 1.019.916,61 | |
| INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 0,22 | 538.020 | 721.743 | 1.057.513 | 772.425 | 942.359 | |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 0,74 | 751.121 | 963.762 | 2.210.395 | 1.308.426 | 2.276.661 | |
| II. INGRESOS DE CAPITAL | 0,1 | 13.458.815 | 23.518.164 | 24.776.747 | 20.584.575 | 22.643.033 | |
| VENTA DE ACTIVOS | 0,71 | 12.298 | 981 | - | 4.426 | 7.569 | |
| TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 0,1 | 13.446.517 | 23.517.183 | 24.776.747 | 20.580.149 | 22.638.164 | |
| RECUPERACIÓN DE INVERSIONES | | | | | - | - | |
| III. FUENTES DE FINANCIAMIENTO | 4,51 | 3.516.320 | 2.154.352 | 4.976.425 | 3.549.032 | 19.555.168 | |
| | | | | | - | - | |
| EGRESOS TOTALES | 0,32 | 23.167.966 | 19.919.749 | 24.016.524 | 22.368.080 | 29.525.866 | |
| | | | | | - | - | |
| I. GASTOS CORRIENTES Y DE PRODUCCION | 0,1 | 2.977.274 | 3.190.183 | 3.688.207 | 3.285.221 | 3.613.743 | |
| II. GASTOS DE CAPITAL E INVERSION | 0,41 | 19.636.431 | 15.753.533 | 18.793.930 | 18.061.298 | 25.466.430 | |
| III. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA | 0,73 | 554.262 | 976.033 | 1.534.388 | 1.021.561 | 1.767.300 | |
| IV. INVERSIONES FINANCIERAS | | - | - | - | - | - | |
| V. PASIVO CIRCULANTE | | - | - | - | - | - | |
| RESULTADO DEL EJERCICIO | | (4.206.644) | 8.260.193 | 10.035.378 | 4.696.309 | 6.740.416 | |

Fuente: BEDE

Elaboración: La Autora

Capítulo 4: Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones:

- A partir de la Constitución 2008 establece nuevas competencias exclusivas y uso de facultades determinando un nuevo modelo del proceso de descentralización que deberán asumir los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales; asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) regula su organización, competencias, facultades y funcionamiento, en aplicación a lo indicado, los GAD de Napo poseen marcada dependencia fiscal que limita la descentralización y autogestión financiera.
- De acuerdo al análisis efectuado de la situación financiera de las cinco municipalidades de Napo se consideró el período 2008-2011 y se proyectó a los años 2012 y 2013 y se generó información que permitió visualizar la alta dependencia de los recursos entregados por el Gobierno Central; baja ejecución en obras; baja gestión municipal para generar propios ingresos, determinando que sus ingresos no alcanzan a cubrir la totalidad de los gastos; evidenciando también que únicamente los GAD Municipales de Tena y Carlos Julio Arosemena Tola aplicaron la recuperación de la CEM en el período 2008-2011.
- En el análisis sobre la situación actual, que se demuestra en las entrevistas realizadas en los GAD Municipales de Napo, coinciden en que los problemas principales para poner en práctica la recuperación del CEM, es la resistencia de la población al pago y el recelo por el alto costo político de parte de las autoridades, ya que son poblaciones con alto sentimiento paternalista, porque están acostumbradas a recibir del Estado de manera gratuita y no dar nada a cambio.
- Los GAD Municipales, para atender necesidades de la población, deben asumir su rol de sujetos activos de contribución tributaria para generar tasas y

er sus ingresos propios, tal como indica la

- La gestión financiera respecto a la captación de ingresos para inversión en Obra Pública a través de la Contribución Especial de Mejoras, constituye uno de los rubros relevantes para que los GAD aumenten sus ingresos propios, lo que contribuirá a aliviar la carga fiscal del Gobierno Central.
- De acuerdo a la Propuesta de Fortalecimiento Institucional para el incremento en recuperación de la Contribución Especial de Mejoras, los GADs Municipales de la provincia de Napo incrementarán sus ingresos propios y por ende estos GAD aumentarán su autonomía financiera.
- Queda establecido que las buenas prácticas aplicadas en el tema de Contribución Especial de Mejoras, permiten el financiamiento de la obra pública, aumentan la capacidad de asumir crédito y por tanto mejora la capacidad de generar deuda pública a los municipios, aumentando su capacidad de crédito con el Banco del Estado y con el resto de instituciones financieras públicas y privadas.
- Se ha realizado una proyección anual sobre valores promedio de tres años de los ingresos y gastos de los cantones de la provincia de Napo que confrontados con los similares promedios del GADM de Montufar el mismo que, como quedó anotado aplicó buenas prácticas públicas por lo que se notaría mejoría no solo en la Contribución Especial de Mejoras, sino en general en el estado de situación económica o balance de ingresos y gastos, con crecimiento de las finanzas de los cantones en los que se apliquen este tipo de procesos.

Recomendaciones:

- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Napo tienen un rol muy importante en el desarrollo territorial del Ecuador, por lo que no deben incumplir las disposiciones taxativas establecidas en los diferentes cuerpos legales, con las consiguientes implicaciones derivadas de la inobservancia a la

provechar las nuevas facultades y competencias
beneficio de su población.

- Frente a los resultados obtenidos y la debilidad financiera demostrada en el análisis, los GAD deben redistribuir sus recursos y ejercer una autonomía financiera real, con el fin de aumentar los ingresos propios a través de la recuperación de la CEM conforme la Ley lo dispone.
- Es importante que cada GAD Municipal de la provincia de Napo realice un análisis del rol de sujeto activo que actualmente desempeña, con el fin de contar con más elementos de juicio para ejercer esta potestad, dejando de lado el recelo político que prevalece en este sector.
- Los GADM de Napo deben generar un proceso de socialización intenso y permanente a fin de crear conciencia tributaria y cultura de pago de la población, de esta manera los contribuyentes, al cumplir con el mandato legal, tendrán el derecho de exigir a las autoridades la calidad en la ejecución de los trabajos, podrían participar en estos como veedores ciudadanos, alcanzando así la transparencia necesaria en la obra pública.
- Es determinante, para que un GAD municipal, con características similares a los analizados en la provincia de Napo, se desarrolle, alcance mejorar sus ingresos propios, efectúe ajustes en su operatividad, incremente su impacto en la gestión que le corresponde, solicite el servicio de asistencia técnica que el Banco del Estado ofrece, para que de esta manera se enmarque en el proceso que la reglamentación vigente lo dispone y tenga mejores posibilidades de ejecución de la obra pública y así satisfacer la demanda que la población exige.

Bibliografía

Libros:

Acosta, A., & Martínez, E. (2009). *El Buen Vivir - Una vía para el desarrollo*. Quito: Abya-Yala.

Barandiarán, R. (2008). *Diccionario de Términos Financieros*. México: Trillas.

Hernández, M. (2009). *Descentralización y Gobiernos Autónomos Ante la "Constitución de Montecristi"*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Muñoz, F. (1999). *Descentralización*. Quito: Tramasocial.

Ojeda, L. (2000). *La Descentralización en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

Stiglitz, J. (1986). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch, editor.

Suing Nagua, J. (2010). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Loja: UTPL.

Publicaciones:

- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador, *Fascículo Provincial Napo*, disponible en línea <http://www.inec.gob.ec>, visitado el 23 de julio de 2012.
- Banco del Estado. (2009). *Manual para Evaluación Básica Municipal*. Quito.
- Banco del Estado. (2010). *Guía de Análisis de Finanzas Municipales*, Quito. Iza Gabriel y Guevara Felipe.
- Banco del Estado. (2011). *Corresponsabilidad para el Buen Vivir*. Quito
- Banco del Estado. (2012). *Guía de Implementación y Gestión de la Contribución Especial de Mejoras en los Gobiernos Municipales*. Quito. Guevara Luis Felipe.

tributos Municipales ¿Qué son y cómo empezar a
andro.

- Banco del Estado. (2012). *Informe Anual 2011 - Rendición de Cuentas*. Quito.
- Ministerio de Finanzas, *Transferencias a Gobiernos Autónomos Descentralizados*, disponible en línea <http://www.finanzas.gob.ec/?p=3067/tesoreria>, visitado el 3 de septiembre de 2012.
- Parisi, A. *Políticas de Crédito*, capítulo 2, disponible en línea <http://loretonet.brinkster.net/cs/Cds/CD1/capitulos/capitulo2.htm> visitado el 12 agosto de 2012.

Revistas:

- Carrión, F. (1999). *La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas*. [Versión electrónica] ICONOS , 27-31.

Cuerpos Legales y Documentos Oficiales:

- *Constitución de la República del Ecuador*. (2008).
- *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*.(2010). Quito.
- *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.(2010). Quito.
- *Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado*.(2006).
- *Ley Reformatoria a la Codificación de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado*. (2013).
- *Plan Nacional de Descentralización*.(2012). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Quito.
- *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*.(2009) Quito.

Entrevistas:

Montiel, B. (2012, octubre). [ing. Javier Chávez, Alcalde; ing. Edy Torres, Jefe de Rentas del GADM El Chaco: *La Contribución Especial de Mejoras*]. Anexo B

Montiel, B. (2012, octubre). [ing. Edgar Jiménez, Alcalde; econ. Luis Cobos, Director Financiero del GADM Carlos Julio Arosemena: *La Contribución Especial de Mejoras*]. Anexos B.

Montiel, B. (2012, octubre). [sr. José Toapanta, Alcalde; ing. Fernando Moya, Jefe de Avalúos y Catastros; ing. Joselito Santana, Director de Obras Públicas Enc.del GADM de Archidona: *La Contribución Especial de Mejoras*]. Anexo B.

Montiel, B. (2012, octubre). [ing. Laura Querido, Contadora General; srta.Karina Vilatuña, Comunicadora Social;ing. LuisHaro, Director de Obras Públicas; ab. Ana Lucía Méndez, Abogada de Coactivas del GADM El Tena: *La Contribución Especial de Mejoras*]. Anexo B.

Montiel, B. (2012, octubre). [tlgo. Javier Vinueza, Alcalde; ing. Leonardo Cueva, Director Financiero;ing. Luis Alfredo Lema, Director de Obras Públicas, del GADM de Quijos: *La Contribución Especial de Mejoras*. Anexo B.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ANEXOS