



REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS EN EL PERÍODO 1995 . 2000 Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Tesis presentada como requisito para optar al Título de
Master en Seguridad y Desarrollo

Autor: Econ. Mauricio Villacreces Paz
Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño

Quito, 17 de junio del 2002



LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS EN EL PERÍODO 1995 Ë 2000 Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Por: Econ. Mauricio Villacreces Paz

Tesis de Grado de maestría aprobado (a) en nombre del Instituto de altos Estudios nacionales por el siguiente Tribunal, a los días del mes de _____ del 2002, Mención Honorífica (y) (o) Publicación.

(Nombre)
C.I.

(Nombre)
C.I.

(Nombre)
C.I.



PDF
Complete

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

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

RECONOCIMIENTO

Mi reconocimiento de gratitud al BANCO DEL ESTADO, por haber auspiciado mi participación en el XXIX Curso de Maestría en Seguridad y Desarrollo, con especial mención en Alta Gerencia y Gerencia Empresarial; al Instituto de Altos Estudios Nacionales por haberme permitido la oportunidad de asistir a esta maestría de reconocida jerarquía; y al Econ. Carlos Rhon Patiño por su aporte para la realización de esta investigación.

INDICE GENERAL

	p.p.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	6
EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN EL DESARROLLO LOCAL	6
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS GENERALES DE LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS	6
1.1 ORIGEN.....	6
1.2 CONCEPTO.....	7
1.3 DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO ECUATORIANO	8
1.4 FUNCIONES Y OBJETIVOS	13
1.5 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO ECUATORIANO	19
1.6 ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR	23
CAPÍTULO II	30
EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA EN EL PERÍODO 1995 . 2000	30
2. ENTORNO MACROECONÓMICO	30
2.1 EL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN EL PERÍODO 1995 . 2000	30
2.2 ÍNDICE DE PRECIOS, TASAS DE INTERÉS Y TIPO DE CAMBIO EN EL PERÍODO 1995 . 2000.....	35
2.3 LA SITUACIÓN FISCAL.....	42
2.4 ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS	43
2.5 DEUDA EXTERNA	46
2.6 SECTOR EXTERNO	47
2.7 LA CRISIS BANCARIA Y ANÁLISIS DE COYUNTURA	49
CAPÍTULO III	54
EVOLUCIÓN DE LAS FINANAZAS MUNICIPALES.....	54
3. .. SITUACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN EL PERÍODO 1995 - 2000	54
3.1 .SITUACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL Y EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS EN EL PERÍODO 1995 . 2000.	57
3.1.1 ANÁLISIS DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS MUNICIPIOS	59

3.1.2	... ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES DE ACUERDO CON LA AGRUPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN TAMAÑO DE LA POBLACIÓN.....	93
3.2	ANÁLISIS CONSOLIDADO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.....	98
3.2.1 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS EN EL PERÍODO 1995 . 2000.....	98
3.2.2	EL BANCO DEL ESTADO.....	105
3.2.2.1	FINANCIAMIENTO DEL BANCO DEL ESTADO.....	111
CAPÍTULO IV.....		114
LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL ECUADOR.....		114
4. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL INGRESOS . EGRESOS PERÍODO 1995 . 2000.....	114
4.1ANÁLISIS DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL PERÍODO 1995 - 2000.....	114
4.2	NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL ECUADOR	125
4.3	LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN DOLARIZACIÓN.....	147
CAPÍTULO V.....		151
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		151
5.1	CONCLUSIONES.....	151
5.2	RECOMENDACIONES.....	167
BIBLIOGRAFÍA.....		172
ANEXOS.....		174

LISTA DE CUADROS

	p.p
Cuadro 1: Producto interno bruto	31
Cuadro 2: Producto interno bruto por clase de actividad económica.....	35
Cuadro 3: Inflación anual.....	36
Cuadro 4: Variación de las tasas de interés	38
Cuadro 5: Tasa de depreciación anual del sucre	41
Cuadro 6: Déficit del pge como % del pib.....	43
Cuadro 7: Saldo de la deuda externa y relación de la	46
Cuadro 8: Saldo de la reserva monetaria internacional y saldo de la balanza comercial.....	48
Cuadro 9: Ingresos totales de municipios con población menor a 10.000 habitantes	63
Cuadro 10: Gastos totales de municipios con población menor a 10.000 habitantes	65
Cuadro 11: Ingresos totales de municipios con población entre 10.000 y menor de 30.000 habitantes	69
Cuadro 12: Gastos totales de municipios con población entre 10.000 y menor de 30.000 habitantes	71
Cuadro 13: Ingresos totales de municipios con población entre 30.000 y menor de 80.000 habitantes	75
Cuadro 14: Gastos totales de municipios con población entre 30.000 y menos de 80.000 habitantes.....	77
Cuadro 15: Ingresos totales de municipios con población entre 80.000 y menor de 500.000 habitantes	81
Cuadro 16: Gastos totales de municipios con población entre 80.000 y menos de 500.000 habitantes.....	83
Cuadro 17: Ingresos totales de municipios con población mayor a 1.000.000 de habitantes	88
Cuadro 18: Gastos totales de municipios con población mayor a 1.000.000 habitantes	90
Cuadro 19: Ingresos totales de municipios según tamaño de población	95
Cuadro 20: Gastos totales de municipios según tamaño de población	97
Cuadro 21: Ingresos totales de los municipios	100
Cuadro 22: Gastos totales de los municipios.....	102
Cuadro 23: Préstamos del BdE por sector. Período 1995 - 2000.....	111
Cuadro 24: Préstamos del BdE por región período 1995 - 2000	112
Cuadro 25: Préstamos del BdE por beneficiario. Período 1995 . 2000.....	112
Cuadro 26: Ingresos corrientes y de capital del presupuesto del Gobierno Central.....	114
Cuadro 27: Estructura porcentual de los ingresos corrientes y de capital del presupuesto del Gobierno Central	115

Cuadro 28: Ingresos del presupuesto del Gobierno Central y el PIB.....	119
Cuadro 29: Ingresos del presupuesto del Gobierno central con relación al PIB	119
Cuadro 30: Egresos del presupuesto del Gobierno Central 1995 . 2000.....	121
Cuadro 31: Estructura porcentual de los egresos del Gobierno Central.....	121
Cuadro 32: Egresos del presupuesto del Gobierno Central y el PIB	124
Cuadro 33: Egresos del presupuesto del Gobierno Central con relación al PIB	124
Cuadro 34: Transferencias totales a los municipios y su relación con el total de egresos del Gobierno Central	126
Cuadro 35: Transferencias totales a los municipios de Quito y Guayaquil y su relación con el total de egresos del Gobierno Central.....	128
Cuadro 36: Ingresos de los municipios 1995 - 2000.....	130
Cuadro 37: Participación porcentual de las transferencias en los ingresos totales de los municipios 1995 - 2000	131
Cuadro 38: Ecuador: distribución porcentual de los ingresos tributarios por nivel de gobierno con respecto al PIB	135
Cuadro 39: Ingresos por tributación	137
Cuadro 40: América latina: ingresos por tributación como porcentaje de los ingresos corrientes.....	137
Cuadro 41: Ingresos por tributación como porcentaje del PIB.....	138
Cuadro 42: Ecuador: distribución porcentual de los ingresos tributarios por nivel de gobierno	139
Cuadro 43: Ecuador: distribución porcentual del gasto con respecto al PIB	140
Cuadro 44: Ecuador: distribución porcentual del gasto con respecto al total	141
Cuadro 45: Porcentaje del gasto municipal en el gasto total del Gobierno Central.....	143
Cuadro 46: Porcentaje de ingresos tributarios municipales en los ingresos tributarios totales.....	144
Cuadro 47: Porcentaje de los ingresos municipales totales en los ingresos totales del Gobierno Central	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Producto Interno Bruto	32
Gráfico 2: Inflación a diciembre de cada año 1995-2000	37
Gráfico 3: Variación de las tasas de interés 1995-2000	39
Gráfico 4: Tasa de depreciación anual del Sucre 1995-2000	42
Gráfico 5: Déficit del presupuesto general del Estado como % del PIB	43
Gráfico 6: Saldo deuda externa vs. PIB 1995-2000	47
Gráfico 7: Saldo de la RMI y saldo de la balanza comercial	49
Gráfico 8: Ingresos totales de municipios con población menor a 10.000 habitantes	64
Gráfico 9: Gastos totales de municipios con población Menor a 10.000 habitantes	66
Gráfico 10: Ingresos totales de municipios con población entre 10.000 y menor a 30.000 habitantes	70
Gráfico 11: Gastos totales de municipios con población entre 10.000 y menor a 30.000 habitantes	72
Gráfico 12: Ingresos totales de municipios con población entre 30.000 y menor a 80.000 habitantes	76
Gráfico 13: Gastos totales de municipios con población entre 30.000 y menor a 80.000 habitantes	78
Gráfico 14: Ingresos totales de municipios con población entre 80.000 y menor a 500.000 habitantes	82
Gráfico 15: Gastos totales de municipios con población entre 80.000 y menor a 500.000 habitantes	84
Gráfico 16: Ingresos totales de municipios con población mayor a 1.000.000 habitantes	88
Gráfico 17: Ingresos totales de municipios con población mayor a 1.000.000 habitantes	91



PDF Complete

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

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

Gráfico 18: Ingresos totales de los municipios según tamaño de la población	95
Gráfico 19: Ingresos totales de los municipios según tamaño de la población	98
Gráfico 20: Ingresos totales de los municipios	101
Gráfico 21: Gastos totales de los municipios	103
Gráfico 22: Estructura porcentual de los ingresos del Gobierno Central	118
Gráfico 23: Ingresos del Gobierno Central con relación al PIB	120
Gráfico 24: Estructura porcentual de los egresos del Gobierno Central	123
Gráfico 25: Transferencias municipales	129



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

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



PDF
Complete

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

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

INTRODUCCIÓN

El Ecuador a finales la década de los 90 enfrenta una de las mayores crisis en el ámbito económico y social de su historia, situación que estuvo caracterizada por la inestabilidad macroeconómica, bajo crecimiento del PIB, altas tasas de inflación, depreciación de la moneda, desequilibrios importantes del sector fiscal, deterioro del sector financiero y un sector externo débil.

La crisis económica descrita y la situación fiscal del país han redundado también en situación financiera de los municipios ecuatorianos, aspecto que se vuelve más crítico con el modelo de dolarización. La imposibilidad de financiar el déficit fiscal mediante emisión de dinero y la estructura de las preasignaciones presupuestarias representan rigideces al momento de plantear un nuevo esquema de transferencias gubernamentales hacia dichos organismos seccionales.

De otro lado resulta imperativo en la aplicación de un esquema descentralizado la definición de un modelo de administración financiera que impida el sobre endeudamiento de los niveles descentralizados.

La dolarización evita la distorsión en el nivel de precios de los servicios básicos lo que conlleva a un sinceramiento de los precios de los servicios públicos. Esto significa que los servicios que son administrados por los municipios deberán ser autosuficientes financieramente para lo cual los precios se incrementarán y la administración y gestión de estos servicios deberá estar orientada a la eficiencia.

La situación financiera de los municipios revela por una parte una débil capacidad de recaudación de ingresos propios y por otra una marcada

dependencia de los recursos provenientes de las transferencias del Estado.

Durante el período 1995 - 2000 los ingresos propios sobre los gastos corrientes pasaron del 64.07% en 1995 al 76.56% en el 2000. Esto permite aseverar que la recaudación de ingresos de generación propia no alcanzaron a cubrir los gastos corrientes.

De otro lado los presupuestos municipales son financiados en gran medida con las transferencias del Gobierno Central. Para 1995 las transferencias representaron el 50.04% del total de los ingresos municipales y en el 2000 estas significaron el 61.53%.

Por otro lado, la importancia y la razón de ser de los municipios como organizaciones del Estado que enfrentan de manera directa los requerimientos y necesidades de la población determinan la necesidad de estudiar sus funciones y responsabilidades. Adicionalmente, la descentralización fiscal se encuentra condicionada al avance de la legislación que rige la vida de estas organizaciones en términos de su funcionamiento y de los recursos financieros y económicos que les permiten atender las citada necesidades.

Las funciones fundamentales de los municipios se encontraban determinadas en el artículo 15 de la Ley de Régimen Municipal, la que fuera expedida el 27 de enero de 1966, y que se mantiene vigente hasta la actualidad con ciertas reformas.

Sin embargo, las demandas de mayor autonomía y la vigencia del tema de la descentralización en el país indujeron a la Asamblea Constituyente del año 1998 a ampliar el ámbito de las competencias,

atribuciones y funciones de los municipios al introducir el artículo 226 de Nueva la Constitución Política de la República del Ecuador que determina lo siguiente:

%%Casos de Descentralización.- Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla...+

En lo relacionado con las transferencias del Estado a los municipios en mayo de 1990 entra en vigencia la Ley de Desarrollo Seccional, que crea el Fondo de Desarrollo Seccional . FODESEC- en sustitución del Fondo Nacional de Participación . FONAPAR-, tiene el propósito de racionalizar los criterios de distribución de los recursos estatales hacia los municipios y consejos provinciales. Los criterios que según esta Ley determinan las asignaciones principalmente se refieren a número de habitantes; las necesidades básicas insatisfechas (cobertura de servicios básicos de agua potable, desechos sólidos), mortalidad infantil, desnutrición, crecimiento poblacional y eficiencia administrativa (ingresos per. cápita evolución de gastos corrientes, ahorro corriente y transferencias frente al gasto total).

Un avance en materia de transferencias estatales es la creación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales y posteriormente, se dicta el Reglamento de Aplicación de la Ley y que establece los porcentajes de

distribución del Fondo de Descentralización (15%), el destino de los recursos, la posibilidad de que éstos puedan ser objeto de fideicomiso. Esta Ley dispone que la entrega de fondos sea en forma gradual.

A pesar de que las normas descritas posibilitan una amplia gama de responsabilidades que tienen que administrar los organismos seccionales la distribución de los recursos no tiene en la práctica coherencia en razón de que la mayor parte de éstos son administrados por el Gobierno Central el que a su vez mantiene todavía bajo su ámbito de acción un gran número de funciones y responsabilidades.

El total de las transferencias entregadas por el Gobierno Central a los municipios en el Ecuador con respecto al total del gasto público, es muy bajo. Para 1995 significaron el 5.96% del total del gasto público y para el 2000 este se incrementó ligeramente al 6.03%, situación que demuestra claramente que el gasto se encuentra concentrado en el nivel central del Estado ecuatoriano, lo que quiere decir que además las funciones y responsabilidades se encuentran también concentradas en ese nivel.

De otra parte la capacidad de tributación de los municipios en el Ecuador es muy bajo al ser comparada con otros países de Latinoamérica. De acuerdo con un estudio del BID, para 1997 los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos corrientes en el Ecuador representaron el 47.5%, en Colombia el 86.2%, Costa Rica el 99.2%, Perú el 85.5%, Venezuela el 87.5% y Chile el 69.4%.

En términos de capacidad fiscal se puede decir que el Gobierno Central tiene a su cargo la mayor responsabilidad y la mayor capacidad para recaudar los ingresos nacionales por este concepto, esto se puede colegir al observar que del total de ingresos tributarios al 2000 el Gobierno Central recaudó el 97.52% y los municipios apenas el 2.45%.

Si se analiza el comportamiento del gasto público por niveles de gobierno podemos observar que el gasto total medido como porcentaje del PIB en 1995 representó el 13.77% mientras que en el 2000 este se incrementó a un 17.53%. Sin embargo el gasto municipal no tuvo la misma dinámica ya que en 1995 el total de este gasto paso de 1.92% respecto del PIB a un 2.11% en 2000.

De igual forma al analizar la participación del gasto por niveles de gobierno podemos advertir que el Gobierno Central en los años 1995 y 2000 participó con el 83.10% y el 86.23% del total del gasto público, respectivamente; y, el gasto de los municipios alcanzó, para esos mismos años el 11.57% y el 10,39% del total.

En este entorno es evidentemente importante el análisis del rol que deben desempeñar los municipios frente al proceso de descentralización fiscal del país y medir sus consecuencias institucionales, administrativas y financieras, temas que constituyen parte fundamental de la presente investigación.

CAPITULO I

EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN EL DESARROLLO LOCAL

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS GENERALES DE LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS

1.1 Origen

La Enciclopedia Jurídica OMEBA, al hablar sobre el origen del Municipio, señala lo siguiente:

Mucho se ha discutido acerca del origen del municipio. Dos tendencias opuestas se han perfilado, la sociológica o jusnaturalista y la legalista, con puntos de vista contrapuestos, que han gozado alternativamente de favor en el campo doctrinario.

La escuela sociológica o jusnaturalista concibe al municipio como una institución de derecho natural, impuesta por exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente de la contiguidad de las familias, y que no es, por lo tanto, creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia.

En el otro extremo, se halla la escuela legalista, para quien el municipio es una entidad territorial creada por ley, con atribuciones delegadas por el Estado, las que pueden serle ampliadas, reducidas y aun suprimidas. En esta concepción, el comienzo y el fin de la existencia del municipio se encuentra solamente en la ley, con prescindencia de los factores geográficos y sociológicos, que podrán o no ser considerados por el legislador.

Ambas concepciones deben complementarse para obtener el concepto del municipio, al que integran dos elementos distintos que el jusnaturalismo no diferenció: la agrupación humana . hecho social- y el municipio propiamente dicho . institución jurídica-. Los hombres constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar la personería y revestir del carácter de municipio a cada uno de esos grupos sociales+¹

En realidad los conceptos mencionados, al parecer son contrapuestos, pero en el mejor sentido son complementarios pues el municipio nace con

la instauración del Estado y como una necesidad de la sociedad para su mejor desenvolvimiento y convivencia; igualmente, el municipio es una entidad autónoma que ejerce su función dentro de una superficie territorial que la hace una entidad material, tangible y jurídicamente establecida.

1.2 Concepto

Í El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.

Todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes. De estos tres elementos, el que mejor define al municipio, es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitante. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al Municipio.

De esa aglomeración de gentes surge un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que constituye la materia de un régimen local o municipal.

Sin embargo, no todo núcleo denso de personas ubicado en un territorio determinado y sujeto a una autoridad común, dependiente ésta a su vez de otra autoridad de mayor jerarquía institucional, constituye un municipio. A esto debe agregarse un elemento volitivo, una libertad jurídica de elección, sin la cual no existe municipio.

Existe absoluta coincidencia, entre todas las definiciones, en considerar al Municipio como entidad territorial. Sin territorio no puede haber Municipio. Ese territorio se caracteriza habitualmente por su escaso tamaño, aunque no deba esto tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo está produciendo conglomerados humanos que hace sólo un siglo hubieran sido considerados monstruosos, ocupando superficies cada vez más extendidas.

¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Origen del Municipio, Argentina, 1955, Tomo XIX, pp. 961-962.

El municipio debe, además, contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que pueden ser satisfechas.

Para realizar esta obra que le es propia, el municipio requiere un cierto grado de autonomía, que suele caracterizarse en los siguientes principios: 1) la libre elección de sus autoridades por la población del municipio; 2) la administración de sus propios intereses sin dependencia del gobierno central; 3) la autosuficiencia financiera.

El municipio debe, además, tener vínculo de subordinación con respecto al Estado. Considerar que el municipio es anterior al Estado es confundir la materia municipal. Un municipio independiente de todo Estado no es un municipio sino un Estado, porque le falta ese vínculo de subordinación que caracteriza al Municipio. Kelsen expresa este concepto con claridad meridiana: *“Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado”*²

1.3 Desarrollo Histórico del Municipio Ecuatoriano

De acuerdo con la obra de Fabián Melo, *“El Municipio, Gobierno de la Comunidad Local”*, encuadrándose en el esquema planteado por la Corona Española, para las colonias americanas, se desenvuelve el Cabildo en el territorio de lo que hoy es la República del Ecuador, durante las épocas de la Conquista y la Colonia. El Cabildo representaba casi todo el poder jurídico y absorbía las funciones públicas. Sobre este particular el autor menciona que muchas de las actuaciones que realizaban los conquistadores eran convalidadas por esta Institución.

El primer Cabildo formal que se estableció en nuestro país, indica, fue en 1534, al fundarse Santiago de Quito, en la actual ciudad de Riobamba. En el acto de fundación se estableció que esta podía ser trasladada a otro lugar, como en efecto ocurrió, al avanzar Sebastián de Benalcázar hacia el norte y fundar la ciudad de San Francisco de Quito.

² Enciclopedia Jurídica OMEBA, Origen del Municipio, Argentina, 1955, Tomo XIX, pp. 960-961.

Durante la mayor parte del siglo XVI, el Cabildo fue el fundamento de la unidad territorial.

Melo señala que, la solemnidad institucional que revestía el cabildo desde un principio apoyado en el derecho, daba a los personajes municipales una dignidad y alcurnia local que ellos mismos cuidaban de que se acrecentase y por supuesto se conservase.

Vale indicar que los Cabildos mantuvieron una línea de preocupación y mejoras constantes. Cabe destacar el papel jugado por el Cabildo de Quito, en algunas ocasiones durante esta etapa colonial, cuando se puso a la cabeza de algunos alzamientos en contra de resoluciones reales que afectaron los intereses de la colectividad, como el caso de la Revolución de las Alcabalas y la Revolución de los Estancos.

Fabián Melo también comenta en su obra que en el proceso independentista, toman auge los Cabildos, es así que al momento en que los patriotas emprenden su lucha emancipadora acuden a ellos, ya que para divulgar su pensamiento, para ampliar su base de apoyo, o para organizar la lucha libertaria y cuando se trata de un pronunciamiento colectivo, se lo hace a través de los cabildos abiertos, en los cuales se abre la posibilidad del debate y la organización política y militar del pueblo. Es el caso del primer grito de la independencia, lanzado el 10 de agosto de 1809, luego de formar una Junta Suprema, ésta convoca el 16 de agosto a un Cabildo Ampliado, que se efectúa en la Sala Capitular de San Agustín, con el fin de buscar el apoyo a la Revolución en marcha. La forma de propagar la llama independentista es justamente a través de la comunicación a los cabildos de otras regiones.

Nuestro país, luego de haber alcanzado la independencia, ingresó a formar parte de la Gran Colombia, cuya Carta Constitucional, dictada en

el año de 1821, estableció la existencia de los cabildos municipales, a los cuales, entre otras atribuciones, se les otorgó la tarea de organizar y llevar adelante los procesos electorales y aquellos relativos al orden, planificación del cantón, higiene, educación, etc.

En tiempos de la Gran Colombia, los cabildos tuvieron importantes manifestaciones en representación de los intereses locales como por ejemplo: reclamos a la autoridad central por desatención, descuido o por falta de servicios en el Departamento del Sur. Más aún, tanto en Cabildo de Cuenca como el de Quito, tuvieron actuaciones determinantes al pronunciarse por la separación de la Gran Colombia, para constituir un Estado Independiente.

Desde los inicios de la época republicana, se reconoció la existencia de los municipios, cuyo número siguió creciendo paulatinamente. Para finales del siglo XVIII, se cuenta que había alrededor de 50 cantones. En 1935 se registran 67, en 1962 con 133 y actualmente, alrededor de 215.

A pesar de que los municipios defendían su derecho para cobrar los tributos y administrarlos autónomamente, estos tributos fueron sumamente escasos, lo que determinaba una permanente dependencia de los recursos estatales.

A finales del siglo XVIII, bajo la influencia del pensamiento europeo, existieron entidades filantrópicas y que contaban, incluso, con la ayuda del Estado, las cuales competían con las municipalidades y fueron un obstáculo para su desarrollo. A raíz de la Revolución Liberal de 1895, se dieron profundos cambios en el campo económico, social e institucional, incidiendo poderosamente en la vida municipal.

En el siglo XX la humanidad experimentó un acelerado proceso de modernización, industrialización y automatismo. De este proceso no ha escapado nuestro país en estos avances que, también, se introducen en el Ecuador, pasando a formar parte de la vida cotidiana, repercutiendo en la existencia de los gobiernos seccionales, los cuales se ven obligados a solventar una mayor demanda de los servicios públicos.

La vida tranquila es desplazada por un rápido crecimiento, siendo esta la posible explicación para la creación de una cierta cantidad de cantones, cuya existencia ha sido contemplada en todas las Constituciones que ha tenido nuestro país.

Desde comienzos del siglo XX, los municipios ecuatorianos empiezan la realización de grandes obras en los distintos campos, tal es el caso del Municipio de Quito, que para el año 1905 concluye los trabajos de canalización de amplios sectores de la urbe, entre ellos de la Quebrada Jerusalem, hoy la Avda. 24 de Mayo, los cuales demandaron cuantiosos recursos y la aplicación de tecnología, bastante avanzada para la época.

Hacia los primeros años del siglo XX, se establece la dotación de la luz eléctrica en Quito. Se concreta en el año de 1946 el traspaso de la Empresa Eléctrica al Municipio de Quito.

A partir de los años 40, toma cuerpo la necesidad de una interrelación, comunicación y unidad de acción conjunta de los municipios ecuatorianos. En el año de 1942, la planificación y el ordenamiento racional de la ciudad se convierte en una seria preocupación y necesidad municipal del Cabildo de Quito, aprobándose por primera ocasión el Plano Regulador de la Ciudad, así como la Ordenanza de Nomenclatura de las calles, plazas y parque de la misma, como también la necesidad de contar con un patrimonio propio.

El municipio además de entrar en el campo de la infraestructura, también se preocupa de extenderse a otros campos, como la educación, creando planteles educativos, museos, bibliotecas, e inaugurando la Emisora Municipal de Quito.

En el año 1950 se crea la Asociación de Municipalidades del Ecuador, marcándose una nueva etapa para las municipalidades ecuatorianas.

En la década de los años 60, el Estado Ecuatoriano sufre un profundo proceso de transformación y modernización, lo que conduce al fortalecimiento de la Función Ejecutiva, que copa campos que, anteriormente, habían estado en el ámbito municipal, como el caso de la educación, alcantarillado rural, turismo, cultura, electrificación, así como entidades de desarrollo regional, políticas que menoscaban la competencia y finalidad de los municipios.

En el año 1966, se dicta la Ley de Régimen Municipal, la cual con algunas reformas, se mantiene vigente hasta la presente fecha, que si bien es un cuerpo legal bastante avanzado, en la actualidad ha sido sujeto de varias modificaciones.

Existe actualmente una amplia legislación relacionada con el convivir de los municipios y con las políticas de descentralización, desconcentración, privatización y concesiones.

En dicha legislación se destacan en orden de antigüedad la Leyes de: Régimen Municipal, Desarrollo Seccional y de Reformas a las Leyes de Régimen Municipal por la que se crean el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y el fondo de Inversiones Municipales, FIM, (1990); Régimen para el distrito Metropolitano de Quito (1993); Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993) y los Reglamentos; Substitutivo del Reglamento

General de la Ley de Modernización (1994) y Orgánico Funcional del Consejo Nacional de Modernización, CONAM (1994); el Estatuto Jurídico Administrativo de la función Ejecutiva (1994); La Ley de creación del Fondo de Solidaridad (1995); la Constitución Política de la República del Ecuador Reformada (Codificada en 1996); la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos Seccionales (1997); la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (1997); y la Constitución Política de la República del Ecuador formulada por la Asamblea Nacional Constituyente (1998)+³

1.4 Funciones y objetivos

El ámbito de acción Municipal, sus objetivos, sus funciones, están claramente establecidos y definidos en la estructura jurídica e institucional del Estado Ecuatoriano por esta razón, se hace necesario señalar las bases legales que regulan la acción municipal.

La Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada el 5 de junio de 1998, en su Art. 234, al tratar el tema De los Gobiernos Seccionales Autónomos, en el Título XI De la Organización Territorial y Descentralización, Capítulo III, establece lo siguiente:

“Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley.

El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.

El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de

³ Ojeda Segovia, Lautaro, Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador; Quito, 1998, pp. 19-20.

contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad+.

Como lo indica la citada Constitución, los alcaldes serán elegidos por votación popular sí como los concejales, estos no constituyen organismos políticos sino que representan los intereses y aspiraciones de los habitantes de cada cantón que los eligieron. Adicionalmente, dirigen instituciones que cuentan con recursos humanos, materiales y financieros que deben administrar de acuerdo con la ley y durante su período de gestión.

Lo referido, se aclara en el Art. 228 de la Constitución de 1998 que manifiesta:

Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras+.

Esta disposición señala claramente el principio de autonomía, la misma que debe aplicarse de conformidad con la ley, sin intervención del Gobierno en su administración. La Constitución cambia la división político administrativa del Ecuador al incorporar en esa división otro nivel, cual es el de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. También crea una de las más importantes diferencias que tienen los consejos provinciales y los municipios con respecto de los otros organismos del sector público, cual es la capacidad legislativa que tienen para determinados asuntos, de acuerdo con la ley.

El Art. 228 de la Constitución de 1998 dispone que:

Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

Esta disposición señala que puede existir asociación entre los gobiernos seccionales autónomos para lograr el desarrollo y bienestar de la población a la cual dirigen.

El Art. 230 de la constitución de 1998 señala la Estructura y atribuciones de los concejos municipales y consejos provinciales:

“Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana+.

Como se expresó anteriormente, con esta disposición se refuerza el principio de plena autonomía y se añaden la descentralización administrativa que tiene relación con la capacidad de los gobiernos seccionales para asumir nuevas responsabilidades y recursos; y como lo manifiesta Lautaro Ojeda sobre la participación ciudadana:

“En términos todavía más concretos, podríamos decir que participar implica la posibilidad de los sujetos sociales de tomar parte en la preparación de decisiones, en otras palabras contiene la posibilidad y capacidad de intervenir en forma directa en todo el proceso de decisión y en la ejecución de los asuntos que se relacionan con sus intereses.”⁴

Otra figura importante que establece la Constitución, es la Junta Parroquial, en su Art. 235, dispone lo siguiente:

⁴ Ibid, p. 69

En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.

Aquí la Constitución de 1998 dispone la plena participación de todas sus organizaciones sociales y principalmente en lo rural, la participación de las juntas parroquiales, en la búsqueda del fortalecimiento rural, en la cobertura y calidad de los servicios fundamentales que requiere particularmente la población más desprotegida.

El Art. 236 de la Constitución de 1998, señala lo siguiente:

La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver el conflicto de competencias.

Se considera que el Artículo citado es fundamental con el propósito de evitar la superposición y duplicidad de atribuciones de los gobiernos seccionales, cosa que muchas veces en la práctica no ha funcionado. A veces el consejo provincial realiza funciones en el campo de los municipios particularmente en la parroquias rurales que son de competencia de este último. Sin embargo se debe fortalecer y diferenciar las competencias de los organismos citados.

Otro tema trascendental que señala la Constitución de 1998, en su Art. 237, es lo relacionado al control social y rendición de cuentas y establece lo siguiente:

La ley establecerá las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo.

Esto es fundamental con el propósito de que las autoridades elegidas para ejercer un cargo público, con responsabilidades de uso y manejo de fondos públicos, den cuenta con periodicidad del desempeño de sus actos. Por otra parte es un instrumento que permite fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

Los fines y funciones de los municipios se establecen en la Ley de Régimen Municipal (LRM), que fuera expedida el 27 de enero de 1966.

La Ley de Régimen Municipal en su Art. 1 señala:

El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales.

Adicionalmente, la LRM en su Art. 12 define con claridad los fines esenciales de los municipios, éstos son:

Al municipio le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.

Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes:

1. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y,
3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación.

La importancia y la razón de ser de los municipios como organizaciones del Estado que enfrentan de manera directa los requerimientos y necesidades de la población determinan la necesidad de señalar sus funciones y responsabilidades.

Las funciones fundamentales de los municipios se encontraban determinadas en el artículo 15 de la Ley de Régimen Municipal, la que fuera expedida el 27 de enero de 1966, y que se mantiene vigente hasta la actualidad con ciertas reformas:

¶Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes:

1. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;
2. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;
3. Recolección, procesamiento o utilización de residuos;
4. Dotación y mantenimiento de alumbrado público;
5. Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres;
6. Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;
7. Control de construcciones;
8. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales
9. Servicio de cementerios;
10. Fomento del turismo; y
11. Servicio de mataderos y plazas de mercado%o

En efecto las funciones y responsabilidades que tienen los municipios, son las de contribuir, en forma decisiva, a satisfacer las necesidades colectivas de los cantones, por lo que la forma y el grado de atención a sus obligaciones incide directamente, en las condiciones de vida de sus habitantes, sobre todos en las áreas urbanas en las que se concentra la mayor parte de su actividad.

1.5 Estructura administrativa del Municipio Ecuatoriano

De conformidad con el Art. 26 de la Ley de Régimen Municipal, el Gobierno y la Administración Municipal, son ejercidos conjuntamente por el Concejo y el Alcalde o Presidente del Cabildo, según sea el caso.

Según la misma LRM en su Art. 27 y su reforma, establece que:

El Concejo estará integrado por Concejales o Ediles designados en sufragio universal y secreto, de acuerdo con la Ley de Elecciones, en el número siguiente:

- a) Los Municipios con más de cuatrocientos mil habitantes, quince Concejales;
- b) Los Municipios con más de doscientos mil habitantes, trece Concejales;
- c) Los Municipios con más de cien mil habitantes, once Concejales;
- d) Los Municipios cuyas cabeceras son Capitales de Provincia y aquellas que sin tener esta categoría tengan Alcalde, excepto los de la Región Oriental o Amazónica y la Provincia de Galápagos, o las que tengan más de ochenta mil habitantes, nueve Concejales;
- e) Los demás Municipios, incluidas las Capitales de Provincia de la Región Oriental o Amazónica y de la Provincia de Galápagos, siete Concejales; y,
- f) Los demás Municipios de la Región Oriental o Amazónica y de la Provincia de Galápagos, cinco Concejales+.

En el caso de los Concejos municipales Capitales de Provincia y en los cantones cuyas cabeceras cantonales superen los cincuenta mil habitantes, se elegirá por votación popular y directa un Alcalde. (Ref. Art. 68 reformado de la LRM).

En los Municipios que no cumplan los requisitos señalados en el párrafo anterior, la gestión municipal será dirigida por un Presidente elegido por el Cabildo, quién tendrá las mismas atribuciones y deberes que la Ley concede al Alcalde. (Ref. Art. 71 de la LRM).

El Concejo debe organizar comisiones permanentes especiales, cada una de las cuales es presidida por un concejal y entre sus funciones principales están las de realizar estudios y asesorar al Concejo en campos específicos. Estas comisiones se refieren a planeamiento, urbanismo, obras públicas, servicios públicos, servicios sociales, servicios económicos; y, comisión de mesa, excusas y calificaciones.

Como organismos auxiliares e intermediarios del gobierno y administración municipales, actuarán las Juntas Parroquiales, urbanas y rurales, quienes velarán por el cumplimiento de las disposiciones del gobierno seccional y procurando el bienestar de su colectividad. Recordemos que el Art. 235 de la Constitución Política de la República del Ecuador dispone que en cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular.

A efectos de que los asuntos de extraordinaria importancia y que requieren de una participación más amplia de la población, la Ley de Régimen Municipal ha previsto la conformación del Cabildo Ampliado, órgano que inclusive puede recomendar la remoción del Alcalde, quién conjuntamente con el presidente del Concejo, son quienes lo presiden. (Ref. Art. 64 y 151 de la LRM).

▪ **Estructura Administrativa**

La Ley de Régimen Municipal establece las características que debe tener la estructura administrativa del Municipio Ecuatoriano, en el Título III, De la Administración Municipal, Capítulo II, De la Estructura Administrativa y en su Art. 168 señala:

La organización administrativa de cada Municipalidad estará de acuerdo con las necesidades peculiares que deba satisfacer, la importancia de los servicios públicos a prestarse y la cuantía de la

hacienda municipal y responderá a una estructura que permita atender todas y cada una de las funciones que a ella competen, para el mejor cumplimiento de los fines municipales+.

Así mismo, el Art. 169 de la LRM establece lo siguiente:

El Reglamento Orgánico y Funcional determinará la estructura administrativa de cada Municipalidad, la cual se conformará teniendo en cuenta que las distintas dependencias constituyen un organismo racionalmente integrado desde el punto de vista de la división del trabajo+.

En el Art. 170, la LRM señala los niveles administrativos de cada Municipalidad:

La estructura orgánica y funcional contemplará los siguientes niveles de actividad:

- a) Directivo
- b) Asesor; y,
- c) Operativo

Al nivel directivo le compete tomar las decisiones, impartir las instrucciones para que ellas se cumplan, coordinar en forma general las actividades y supervigilar el eficiente cumplimiento de las mismas.

Al nivel asesor le corresponde prestar asistencia técnica a los niveles directivo y operativo en cuestiones de planeación, programación y proyección de las actividades municipales, en materias legales y en asuntos de organización administrativa.

Al nivel operativo le compete la ejecución de las distintas funciones en cada uno de los ramos propios de la actividad municipal+.

La estructura administrativa básica dentro de la organización de cada municipalidad deberá ajustarse, en función principalmente a los niveles de actividad que realice y de acuerdo con las categorías determinadas por el volumen de rentas anuales.

El nivel directivo estará representado por el Alcalde o Presidente del Concejo.

La LRM en el Art. 174 y su reforma, al indicar la estructura administrativa básica establece lo siguiente:

En las Municipalidades que cuenten con rentas anuales superiores a veinte millones de sucres, el nivel operativo se integrará básicamente con las siguientes dependencias:

- a) De servicios públicos;
- b) De obras públicas,
- c) Financiera;
- d) Administrativa;
- e) De higiene y salubridad; y,
- f) De educación y cultura+.

De igual forma, en el Art. 175, la LRM en función de las rentas anuales de las Municipalidades, inferiores a veinte millones, establece lo siguiente:

En las Municipalidades que cuenten con rentas anuales inferiores a veinte millones de sucres, el nivel operativo se integrará básicamente con las siguientes direcciones:

- a) De obras y servicios públicos;
- b) Financiera;
- c) Administrativa; y,
- d) De servicios sociales+.

Se puede advertir claramente la diferencia con el caso anterior, en esta se unifican las dependencias de obras y servicios públicos y se suprimen las direcciones consideradas en los literales e) y f) del Art. 174, citado anteriormente.

En lo que tiene relación con la estructura administrativa de las Municipalidades de Quito y Guayaquil, y de las que cuenten con recursos anuales que sobrepasen los cien millones de sucres, de acuerdo con el

Art. 177 de la LRM, éstas deberán ceñirse en lo posible a la determinada en el Art. 174 de la misma Ley y pueden efectuar las modificaciones de conformidad con el volumen y diversidad de los servicios que deban prestar. Además el Art. 174 dispone que: **«Sólo podrá incrementarse esta estructura administrativa, cada cinco años».**

Como comentario general vale indicar que la Ley de Régimen Municipal deberá ser modificada y actualizada en función de nuevo esquema de dolarización, con el propósito de fijar las rentas anuales en dólares a las que deberán ceñirse las estructuras administrativas de los municipios.

1.6 Antecedentes de la descentralización en el Ecuador

El término descentralización tiene relación con diferentes problemáticas que van desde la administración de recursos financieros, la gestión de los diferentes organismos que conforma en régimen seccional, la distribución territorial, la política fiscal y de crédito, la participación de la ciudadanía, la provisión de servicios básicos, las formas o modelos de administración de estos servicios, la modernización del Estado en el marco del proceso de globalización, la distribución de los recursos fiscales, el marco legal que rige estos procesos, entre otros.

Si bien el tema de la descentralización ha sido abordado desde diferentes ópticas de análisis para los efectos de la presente investigación se asume que **descentralización** del Estado consiste en: **«La transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de**

las respectivas circunscripciones territoriales...+tal como reza el artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social.

De acuerdo con lo que dispone la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y lo establecido en la Ley de Descentralización y Participación Social, el municipio es el nivel de gobierno encargado y responsable del desarrollo de su cantón. El proceso de descentralización trae consigo la necesidad de que éstos organismos seccionales se fortalezcan institucionalmente con el propósito de que puedan cumplir sus objetivos.

Por otra parte, la descentralización demanda sobre todo voluntad para asumir el compromiso de nuevas funciones y competencias, pero además, se requieren cambios en las formas de trabajo y lo más importante la generación de capacidades en lo local que se mantengan en el tiempo y coadyuven al mejor desempeño de dichos organismos seccionales.

La Política de descentralización está integrada por una amplia legislación, cuyas piezas fundamentales son las siguientes: El fondo de Desarrollo Seccional . FODESEC . creado en mayo de 1990; la Ley de Modernización del Estado, Privatización y Prestación de Servicios por parte de las Iniciativa Privada, de diciembre de 1993; la Ley Especial de Distribución del 15% de marzo de 1997; La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social de octubre de 1997; y la Constitución Política de la República del Ecuador de agosto de 1998.

El Informe de Desarrollo Humano, preparado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, Ecuador 1999, respecto del tema de la descentralización, señala lo siguiente:

La descentralización como proceso de reorganización de la sociedad y del Estado está presente en el Ecuador de hoy más como discurso que como realidad, porque el proceso de centralización aún no ha concluido y porque todavía no se avizora un proyecto hegemónico que lo contrarreste.⁵

La descentralización en el Ecuador tiene un desarrollo que se identifica a través de ciertos momentos claves: una fase declarativa, otra de antecedentes y, finalmente, una propiamente de descentralización.⁶

A continuación se resumen las fases señaladas:

1. Fase declarativa, de 1979 a 1992

Como lo señala el Informe de Desarrollo Humano, Ecuador 1999, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el apareamiento de la cuestión local en el país se da en la década de los setenta y principios de los ochenta. Los antecedentes de la descentralización en el Ecuador al igual que en toda Latinoamérica se encuentran en el proceso de redemocratización. En el país se inicia con la aprobación mediante plebiscito de la Constitución de 1979, en la cual se introducen elementos que tienen la dirección de fortalecer el régimen autonómico.

Se define, por ejemplo, al Estado como descentralizado (Art. 1); tiene los regímenes Dependiente (Sección II) y Autónomo (Sección III); y señala la autonomía funcional (órganos creados por Ley y territorial (régimen seccional) de las instituciones del sector público (Arts. 72 y 76). Se definen, por ejemplo, dos formas de descentralización: la territorial, ligada a los organismos seccionales propios del régimen autónomo; y la funcional, característica de las instituciones del régimen dependiente.⁷

⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano, Ecuador 1999, Quito, 1999. p. 100.

⁶ Ibid. P. 100.

⁷ Constitución Política de la República del Ecuador 1979.

2. Fase de antecedentes, de 1992 a 1995

Este período se caracteriza por el fortalecimiento local, la modernización del Estado y el debate sobre la reforma del Estado con la aprobación de las leyes: de Modernización del Estado que definió ciertas normas para la desconcentración y responsabilizó al Consejo Nacional de Modernización CONAM para realizar un plan de descentralización, con el propósito de transferir recursos y responsabilidades a los organismos seccionales; y, la Ley del Distrito Metropolitano de Quito que contempla regulaciones para las ciudades de más de un millón de habitantes, mediante la creación de un régimen especial diferente al contemplado en la Ley de Régimen Municipal. Se descentralizan la competencias del manejo del suelo, medio ambiente y transporte, se permite la desconcentración del accionar al interior del municipio y se estimula la participación social.

3. Fase de descentralización, de 1995 a 1999

En 1995 dado el proceso de Reforma Constitucional iniciado a fines de 1994, se empiezan a mirar los escenarios, los actores y las propuestas de descentralización. El escenario principal es el Congreso Nacional, los actores se expresan a través de los partidos políticos y del ejecutivo nacional, y la propuesta comienza a tomar forma de Ley.

En el Congreso Nacional se constituyó una Comisión Permanente de Descentralización por medio de la cual se canalizaron las propuestas de algunos actores directos como:

- Asociación de Municipalidades del Ecuador AME;

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (efectuó en 1995 un diagnóstico del regionalismo ecuatoriano);
- Secretaría de Desarrollo Administrativo, SENDA (en 1994 planteó una reestructuración político territorial del país sobre la base de una nueva configuración espacial que desembocaría en la constitución de gobiernos propios para cada una de las jurisdicciones que diseñó. Formuló tres instrumentos legales: reformas a las leyes de régimen cantonal y provincial y una nueva ley de regionalización, estas propuestas han ido perdiendo fuerza al desaparecer la institución proponente)
- Banco Ecuatoriano de Desarrollo (hoy Banco del Estado, se inscribió en la línea del fortalecimiento municipal como base para emprender un proceso de descentralización; propuso una política de inversión municipal para satisfacer demandas locales y mejorar la capacidad de gestión municipal, política que con la cual el Banco ha centrado su actividad.
- Consejo Nacional de Modernización CONAM (que realizó la propuesta de descentralización en 1998, buscando aportar a la Reforma del Estado en el sentido de generar un equilibrio de poderes por funciones, por niveles y regímenes. Cuenta con un Plan de Transferencias por órganos y tiempos; proyectos de leyes, uno para el régimen seccional autónomo y otra para el régimen seccional dependiente; un presupuesto nacional territorializado y una estrategia de implantación); y,
- Los partidos políticos.

Para junio de 1995 y principios de 1996, el Congreso Nacional y el Gobierno Nacional, conformaron una Comisión Nacional de Descentralización, la cual fue la encargada de entregar la propuesta del anteproyecto de ley a dicho Congreso Nacional. En 1997, se aprobó la

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, que fuera publicada en el Registro Oficial del 8 de octubre de 1997.

La Ley citada en el párrafo anterior tiene como objetivo apoyar la descentralización como incentivo a las iniciativas y fortalecimiento de las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente. Esta Ley facilita a los gobiernos seccionales la opción de asumir las responsabilidades y recibir en transferencia los recursos necesarios (adicionales al 15% y otros) para atender sectores tradicionalmente servidos por el gobierno central, por ejemplo, la provisión de servicios sociales como salud y educación. Ley que también incluye un concepto fundamental cual es el de la participación ciudadana de manera formal.

En el período que cubren las dos últimas fases mencionadas, desde el año 1992 hasta hoy, se pueden percibir tres momentos en el proceso de descentralización. Sin duda que el momento de arranque de la descentralización tiene que ver con los hechos coyunturales de origen estructural como son: el paro indígena de 1990, que tuvo la virtud de develar la diversidad intrínseca del país; la crisis del Estado rentista, que mostró la necesidad de la Reforma del Estado; el fenómeno de El Niño, que agudizó los desequilibrios regionales; y los acuerdos de paz con el Perú, que pusieron en cuestión el significado de la identidad nacional.⁸

Adicionalmente, el estudio de la descentralización fiscal se encuentra condicionada al avance de la legislación que rige la vida de estas organizaciones en términos de su funcionamiento y de los recursos financieros y económicos que les permiten atender esas demandas.

Sin embargo, las demandas de mayor autonomía y la vigencia del tema de la descentralización en el país indujeron a la Asamblea Constituyente del año 1998 a ampliar el ámbito de las competencias, atribuciones y funciones de los municipios al introducir el artículo 226 de

Nueva la Constitución Política de la República del Ecuador que determina lo siguiente:

%Casos de Descentralización.- Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla...+

La Constitución dispone a acompañar la transferencia de responsabilidades con la transferencia de recursos e introduce mecanismos de participación ciudadana e iniciativa popular. La distribución de los recursos debe realizarse con base en los siguientes criterios: necesidades básicas insatisfechas, población, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de la calidad de vida y eficiencia administrativa de cada cantón o provincia. También la Constitución prohíbe las asignaciones de recursos en forma discrecional a los organismos seccionales, excepto en casos de catástrofe.

Aunque el marco normativo de la descentralización está en vigencia y las normas se relacionan entre sí, existen algunos puntos en donde falta complementariedad. Por ejemplo, se requiere de un marco de política global que armonice la Ley de Descentralización, la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y la Ley del 15%, que permita el fortalecimiento del proceso de descentralización.

⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano, Ecuador 1999, Quito, 1999. p. 101.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA EN EL PERÍODO 1995 Æ 2000

2. ENTORNO MACROECONÓMICO

El Ecuador a finales la década de los 90 enfrenta una de las mayores crisis en el ámbito económico y social de su historia, situación que estuvo caracterizada por la inestabilidad macroeconómica, bajo crecimiento del PIB, altas tasas de inflación, depreciación de la moneda, desequilibrios importantes del sector fiscal, deterioro del sector financiero y un sector externo débil, especialmente por la crisis asiática y de la economía brasileña. Lo manifestado se puede evidenciar al analizar los indicadores que se detallan a continuación.

2.1 El Producto Interno Bruto en el período 1995 Æ 2000

Durante el período 1995 . 2000 sucedieron hechos que afectaron el comportamiento del Producto Interno Bruto. A inicios de 1995, el país enfrentó el conflicto bélico con el Perú y en los años 1997 y 1998, la presencia del fenómeno de El Niño y la caída de los precios del petróleo, afectaron la producción nacional, especialmente la actividad agropecuaria de la costa ecuatoriana y la destrucción de gran parte de la red vial.

También en 1998 el país experimentó un proceso de inestabilidad interna como consecuencia de varios problemas políticos, que dificultaron solventar los desajustes económicos y 1999 fue un año marcado por la inestabilidad, con graves repercusiones en el desenvolvimiento de la economía.

Al analizar el crecimiento de la economía durante los seis años, se puede evidenciar que el sector real de la economía tuvo diversos

comportamientos. La economía ecuatoriana creció anualmente a un promedio de 0.51%. El mayor crecimiento del PIB se registró en 1997.

CUADRO 1 PRODUCTO INTERNO BRUTO

Tasa de variación anual (a precios de 1975)

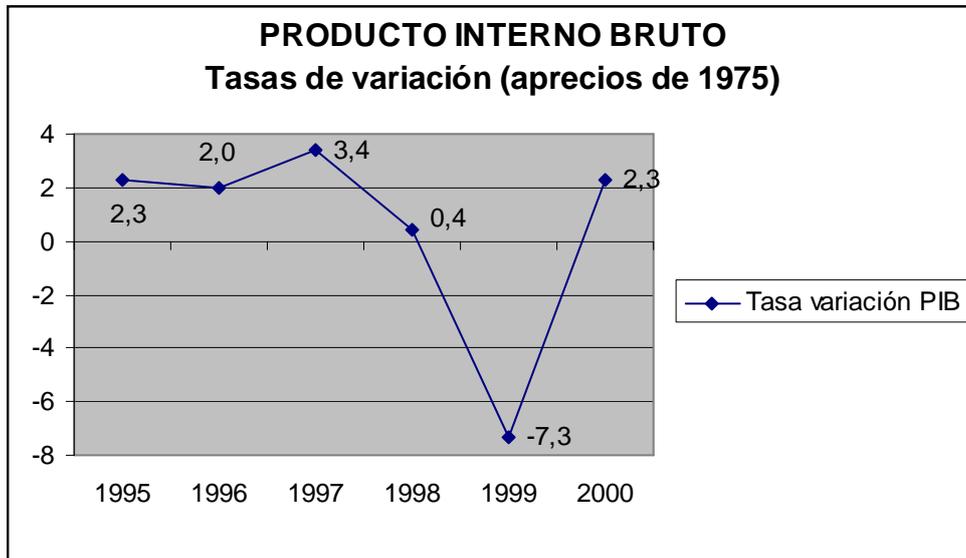
AÑOS	TASA DE VARIACIÓN
1995	2,3
1996	2,0
1997	3,4
1998	0,4
1999	-7,3
2000	2,3

FUENTE: Boletín Anuario 22, 2000.
Banco Central del Ecuador

ELABORACIÓN: Propia

En 1995 la tasa de crecimiento económico fue del 2.3%, para 1996 fue del 2%, para 1997 se observa el mayor crecimiento en el período con el 3.4%, para 1998 se redujo al 0.4%, en 1999, año de la peor crisis de la historia del Ecuador, el PIB decreció en el 7.3%, para en el 2000 volver a los niveles de crecimiento económico de 1995, con el 2.3%, lo que muestra los signos de que la economía empieza a estabilizarse. Lo manifestado se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 1



FUENTE: Banco Central del Ecuador

ELABORACIÓN: Propia

Al analizar el Producto Interno Bruto (PIB) por rama de actividad económica (Anexos 1 y 2), se puede manifestar los siguiente:

La Agricultura, caza y pesca pasó del 3.2% en 1995, al 3.5% en 1996, al 4.1% en 1997, con decrecimientos del 1.4% y 1.3% en 1998 y 1999 respectivamente, para decrecer en el 2000 al 5.3%, explicado en este último año principalmente por la baja de la producción camaronera (- 43.9%) y por el escaso crecimiento de la producción de banano, café, cacao (0.7%) y otros productos agrícolas (0.3%).

En lo que tiene relación a la actividad de petróleo y minas, inicia el período con un crecimiento del 3.8% en 1995, para decrecer en 1996 al 1.9% , luego registra un aumento en 1997 con el 3.5%, decrece en 1998 al 3.3%, pasa a 1999 con el 0.3% de crecimiento y finaliza el 2000 con el 4.8% de aumento, dado el incremento que fue posible por el aumento de la capacidad de transporte del oleoducto transecuatoriano. Toda esta

situación tiene relación también con la caída de los precios del petróleo en los años 1996 y 1998.

La industria manufacturera registró crecimientos importantes entre 1995 y 1997, pasando del 2.2% al 3.5% respectivamente, para decrecer en 1999 al 7.2%, luego del escaso crecimiento en 1998. El sector en 1999 estuvo caracterizado por variaciones negativas en las industrias de alimentos (-3.0%), textiles (-7.9%), madera (-1.2%), papel e imprentas (-0.9%), química y del caucho (-14%), minerales básicos, metálicos y no metálicos (-4.1%), maquinaria, equipo y material de transporte (-30.9%) y otras industrias manufactureras (-23.1%). Para el 2000, esta actividad experimentó una variación real positiva del 5.2%, a pesar de que como se evidencia en el Anexo 2, la rama de carnes y pescado elaborado registró una importante disminución de .21.3%, como consecuencia de la caída de las exportaciones camaroneras. Se destaca la recuperación de las industrias de tabaco (11.2%), azúcar (17.2%), textiles (6.5%), madera y productos de la madera (5%), química y del caucho (6.8%), los minerales metálicos y no metálicos (17.7%)y maquinaria y equipo (7.8%).

La actividad de la construcción y obras públicas, empezó en 1995 con una caída de . 1.4% para llegar a 1998 con el 6.0% de aumento y registrar una caída importante en 1999 con el . 8.0%, a pesar de que se destinaron recursos para la reconstrucción vial de la costa. Tal comportamiento se debió a una contracción de la actividad del sector privado. En el 2000 esta actividad registró un crecimiento del 3.7% en razón del aumento en obras de infraestructura.

Otras variaciones de importancia se registraron en el comercio y hoteles que pasó del 2.2% en 1995, al 4.4% en 1996, al 3.3% en 1997, al 0.9% en 1998 y en 1999 registró una drástica caída de .12.1%, recuperándose en el 2000 con un crecimiento real positivo de 4.7%.

De igual forma, se observó el comportamiento de la rama de transporte y comunicaciones que registró un crecimiento del 3.0% en 1995, pasó a 3.9% en 1997, bajó al 1.6% en 1998, tuvo una caída significativa en 1999 de . 8.8%, para crecer positivamente en el 2000 al 4.4%.

El sector financiero registró crecimientos significativos en los años 1995 y 1996 con el 5.9% y 8.8%, respectivamente, para pasar a 1997 con cero de crecimiento, una caída de . 4.1% en 1998, una contracción del 13.9% en 1999 y el mantenimiento de una tasa de crecimiento real negativa de . 8.4% en el 2000. Es decir, %aEl sector financiero siguió influenciando negativamente al proceso de recuperación económica del país.⁹

Lo propio experimentó el sector público no financiero (servicios gubernamentales), que creció a un escaso 0.2% en 1995, pasó al . 0.9% en 1996, aumentó al 0.2% y 0.3% en 1997 y 1998, para contraerse significativamente en 1999 al 17.1%, %ala mayor de la presente década¹⁰, y continuar con un crecimiento negativo en el 2000 del 2.1%.

A continuación en el cuadro 2 se presenta la variación anual del Producto Interno Bruto por rama de actividad:

⁹ Banco Central del Ecuador. Memoria Anual año 2000. Quito, octubre 2001. p 55.

¹⁰ Banco Central del Ecuador. Memoria Anual 1999. Quito, agosto 2000. p. 14

CUADRO 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA
Tasas de variación (a precios de 1975)

Ramas de actividad / Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGRICULTURA CAZA Y PESCA	3,2	3,5	4,1	-1,4	-1,3	-5,3
PETRÓLEO	3,9	-2,1	3,5	-3,6	0,6	5,0
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	2,2	3,3	3,5	0,4	-7,2	5,2
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	-3,7	2,8	2,4	2,1	4,7	5,1
CONSTRUCCIÓN Y OBRAS PÚBLICAS	-1,4	2,5	2,8	6,0	-8,0	3,7
COMERCIO Y HOTELES	2,2	4,4	3,3	0,9	-12,1	4,7
TRANPORTE Y COMUNICACIONES	3	3,1	3,9	1,6	-8,8	4,4
SERVICIOS FINANCIEROS	5,9	8,8	0,0	-4,1	-13,9	-8,4
SERVICIOS A LOS HOGARES	1,9	2,3	2,7	2,2	-13,0	0,1
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	7	9,5	3,2	-6,6	-18,9	-10,0
SUBTOTAL INDUSTRIAS	2,5	2,4	3,4	0,2	-5,3	2,1
SERVICIOS GUBERNAMENTALES	0,2	-0,9	0,2	0,3	-17,1	-2,1
SERVICIO DOMÉSTICO	2	2,7	2,2	1,0	-8,2	-0,7
TOTAL V A B (pp) (1)	2,3	2,2	3,1	0,3	-6,2	1,9
SUBTOTAL OTROS ELEMENTOS DEL PIB (2)	3,4	-1,9	8,5	3,6	-28,3	14,2
PIB (pc) (3)	2,3	2,0	3,4	0,4	-7,3	2,3

NOTAS:

(1) pp= Precios de productor

(2) Desde 1990 incluye IVA

(3) pc= Precios de comprador

FUENTE: Boletín Anuario 2001, Banco Central del Ecuador

ELABORACIÓN: Propia

2.2 Índice de precios, tasas de interés y tipo de cambio en el período 1995 Æ 2000.

▪ **Índice de precios**

Durante el período 1995 . 2000, el nivel general de precios, medido por la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) ha presentado un comportamiento irregular, producto de los acontecimientos

macroeconómicos endógenos y exógenos de la economía ecuatoriana. En este período se produce un repunte del crecimiento de los precios fundamentalmente a partir de 1996, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 3
INFLACIÓN ANUAL
A DICIEMBRE DE CADA AÑO

AÑOS	% DE INFLACIÓN
1995	22,93
1996	24,39
1997	30,70
1998	43,40
1999	60,70
2000	91,00

FUENTE: Boletín Anuario 22, 2000.
Banco Central del Ecuador

ELABORACIÓN: Propia

Las mayor variación positiva de crecimiento de los precios se empieza a observar a partir de diciembre de 1997 con el 30.70%, en 1998 con el 43.40%, en 1999 con una fuerte variación del 60.70% y durante el 2000, el %a IPC alcanzó el valor histórico más alto registrado desde que se mide esa variable.¹¹ Como se observa en el gráfico 2 la variación anual promedio aumentó significativamente este año, y llegó al 91.0%, cifra superior en más de 30 puntos porcentuales a la observada en 1999.

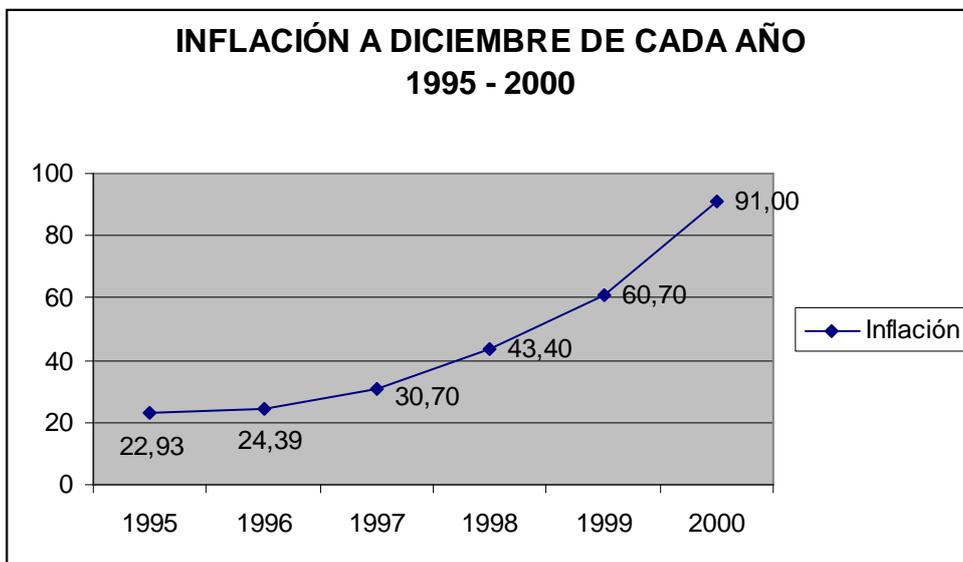
%a. Este comportamiento, a pesar de la adopción del esquema de dolarización, tuvo su explicación en algunos factores relacionados con:

- i) La acelerada depreciación del tipo de cambio en el año 1999, que desató una fuerte inercia inflacionaria y un ajuste iterativo de los precios relativos.
- ii) La revisión de las tarifas de los servicios administrados: energía eléctrica, agua potable, telecomunicaciones y transporte.
- iii) El proceso de redondeo de los precios absolutos, alentado por una recuperación de la demanda inelástica al incremento de precios (consumo de hogares, importaciones).
- iv) La pérdida de referencia de los precios en dólares, al haberse eliminado los precios en sucres, pues no existe un referente

¹¹ Banco Central del Ecuador. Memoria Anual año 2000. Quito, octubre 2001. p 55

- público sobre la evolución de los precios en los centros de expendio de productos básicos.
- v) Las expectativas de los agentes frente a importantes decisiones como la revisión de precios de bienes y servicios públicos como combustibles y gas.¹²

Gráfico 2



FUENTE: Banco Central del Ecuador

ELABORACIÓN: Propia

▪ Tasas de interés

La tasa de interés constituye una limitación seria para el crecimiento del sector real de la economía y un elemento preponderante en la configuración de la crisis del sector financiero debido al alto costo del dinero.

Las tasas de interés durante el período 1995 . 2000, en términos generales tuvieron niveles altos, sobre todo a partir de 1995 debido al conflicto bélico con el Perú. Para el año 2000 las tasas de interés básica

¹² Banco Central del Ecuador. Memoria Anual año 2000. Quito, octubre 2001. pp. 55-56

establecida por el Banco Central del Ecuador y la tasa activa preferente corresponden a las tasas en dólares. En el siguiente cuadro se puede apreciar el comportamiento de las tasas de interés:

**CUADRO 4
VARIACIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS**

AÑOS	TASA BÁSICA	TASA ACTIVA
	BANCO CENTRAL	PREFERENTE
	1/	2/
1995	37,6	49,7
1996	35,8	52,6
1997	25,5	40,5
1998	40,9	49,5
1999	62,85	63,04
2000	7,7	14,52

1/ Tasa correspondiente al rendimiento promedio ponderado nominal semanal de los bonos de estabilización monetaria en moneda nacional que subaste el Banco Central a 84 0 91 días. Para el año 2000, es la Tasa corresponde al rendimiento promedio ponderado semanal de los títulos que subaste el Banco Central, a plazos de entre 84 a 91 días.

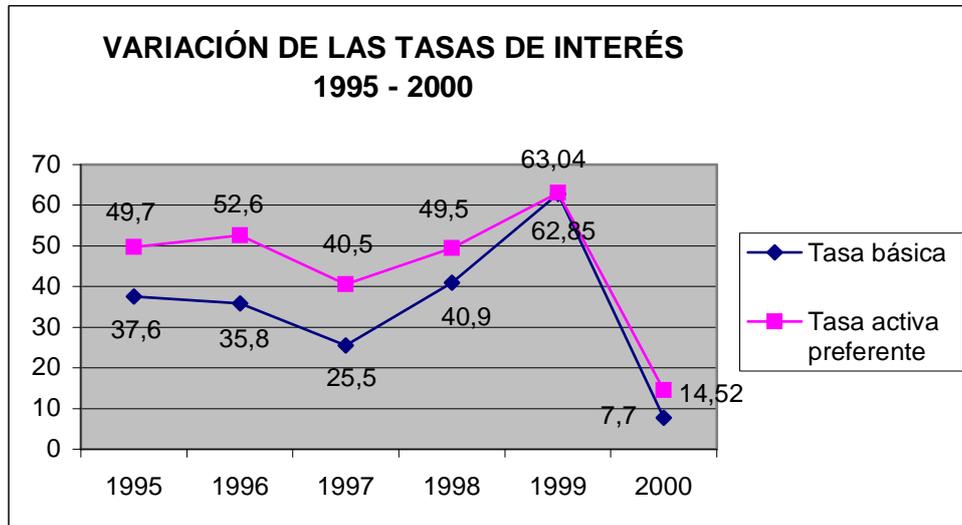
2/ Tasa nominal promedio ponderada semanal que los cinco bancos con mayor capital y reservas conceden al 25% de sus clientes preferenciales del sector corporativo a plazos de entre 84 y 91 días. Para el año 2000, corresponde as la tasa promedio semanal de las tasas de operaciones de crédito de entre 84 y 91 días, otorgadas por todos los bancos privados, al sector corporativo.

FUENTE: Boletín Anuario 22, 2000. Banco Central del Ecuador

ELABORACIÓN: Propia

Las altas tasas de interés deterioran la calidad de las operaciones bancarias. La creciente exposición del sistema bancario al riesgo crediticio y de liquidez; y, la pérdida continua de rentabilidad durante los últimos años, con la consecuente pérdida de confianza del público, llevó al sector a su más profunda crisis. Debido a la crisis general de la economía y especialmente a la crisis bancaria, el proceso de devaluación de la tasa de interés presentó los niveles más altos en el año 1999, al situarse, la tasa activa preferente en el 63.04%.

Gráfico 3



FUENTE: Banco Central del Ecuador
ELABORACIÓN: Propia

En el año 1999 el Banco Central del Ecuador debió incrementar la tasa de interés con el propósito de volver más atractivas las inversiones en sucres y de esta manera evitar las presiones al tipo de cambio, ya que las personas al perder la confianza en el sucre y en el sistema financiero demandaron una mayor cantidad de dólares.

Para el año 2000 la Ley de Transformación Económica estableció el desagio de las tasas que consistió en un reajuste de las tasas activas y pasivas por una sola vez a partir del 11 de enero del 2000 (La tasa activa se ubicó en 16.82% y la pasiva en 9.35%). En lo que se refiere a la tasa máxima convencional, respecto de la cual el cobro de una tasa superior se considera delito de usura, la forma de cálculo de la misma fue modificada por la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana. Atendiendo esta disposición, desde septiembre del 2000 el Directorio del Banco Central del Ecuador fija esta tasa tomando en cuenta la tasa activa referencial vigente en la última semana completa del mes anterior, más un recargo del 50%. De acuerdo con la disposición legal, esta tasa ha sido fijada mensualmente como techo para las transacciones financieras.

Los niveles de inflación han determinado que las tasas de interés referenciales sean negativas en términos reales. Por otra parte, el diferencial entre tasas activas y pasivas todavía es amplio, lo que resulta principalmente de la estructura de costos que enfrenta el sistema

financiero. Sin duda la elevada cartera vencida del sistema financiero, el riesgo país, el retraso para la reestructuración de deudas y la restricción de la líneas de crédito del exterior que limita de alguna manera la disponibilidad de liquidez para el sistema, no han permitido reducir los márgenes de intermediación.

Algunas medidas se adoptaron en el mes de diciembre con la finalidad de reducir los costos financieros que enfrenta el sistema, como fue la disminución en un punto porcentual del encaje legal (8%) y la liberalización de las comisiones que cobra la banca. Por otra parte, la volatilidad de las tasas de interés se ha reducido progresivamente durante el proceso de dolarización.¹³

- **Tipo de cambio**

El sucre sufrió un constante deterioro frente al dólar norteamericano, especialmente en el período comprendido entre 1995 al 1999, constituyéndose un mecanismo enfocado hacia el control de la inflación. Desde hace más de una década el Ecuador adoptó un sistema de flotación del dólar y desde 1994 se estableció el sistema de bandas cambiarias que estuvo vigente hasta inicios de 1999. debido a los desequilibrios de la balanza de pagos, la crisis financiera internacional y el deterioro de los precios del petróleo, en el mes de febrero de 1999, se abandona el sistema de bandas cambiarias, situación que se tradujo en una depreciación del sucre frente al dólar de un 28.8% mensual y una depreciación anualizada para ese mismo mes del 178.4%. La evolución de este indicador se observa en el siguiente cuadro:

¹³ Banco Central del Ecuador. Memoria Anual año 2000. Quito, octubre 2001. p. 84

CUADRO 5
TASA DE DEPRECIACIÓN ANUAL DEL SUCRE
(Cambio de la cotización a diciembre de cada año
del total del sistema financiero al final del período
venta

AÑOS	TASA	COTIZACIÓN ANUAL
1995	28,35	2.926,10
1996	24,19	3.633,90
1997	22,11	4.437,40
1998	52,58	6.770,40
1999	194,18	19.917,10
2000	25,52	25.000,00

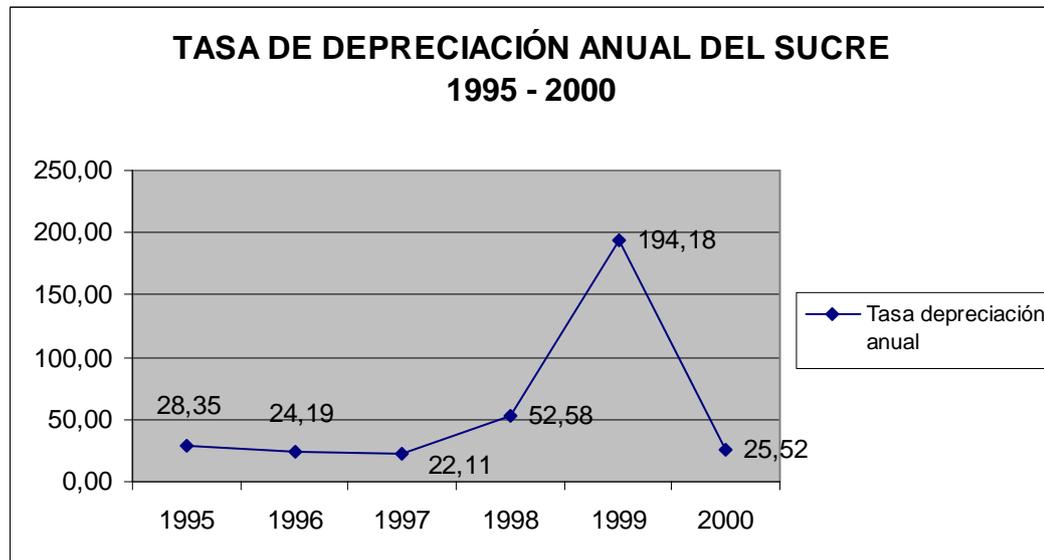
FUENTE: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual.

ELABORACIÓN: Propia

La desconfianza en el sucre se evidencia con las presiones a la demanda de dólares que influyó en el año 1999 a una devaluación anual cercana al 200%.

Para el año 2000, la evolución del tipo de cambio experimentó una depreciación real de 25.52%, básicamente como consecuencia del tipo de cambio nominal que pasó S/. 19.917 sucre por dólar, en diciembre de 1999 a S/. 25.000 sucres por dólar enero del 2000. Lo manifestado se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 4



FUENTE: Banco Central del Ecuador
ELABORACIÓN: Propia

2.3 La situación fiscal

Desde 1995, la situación fiscal del Ecuador ha experimentado un permanente deterioro, a diferencia de los sucedido en esta materia en el período 1990 . 1994, durante el que se registraron saldos positivos en el Presupuesto General del Estado. A partir de 1995 se evidencian déficit fiscales manejables que se incrementan hasta llegar a 1999 y el 2000 con un déficit equivalente al 0.7 y 0.1% con relación al PIB, respectivamente tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 6
DÉFICIT DEL PGE COMO % DEL PIB

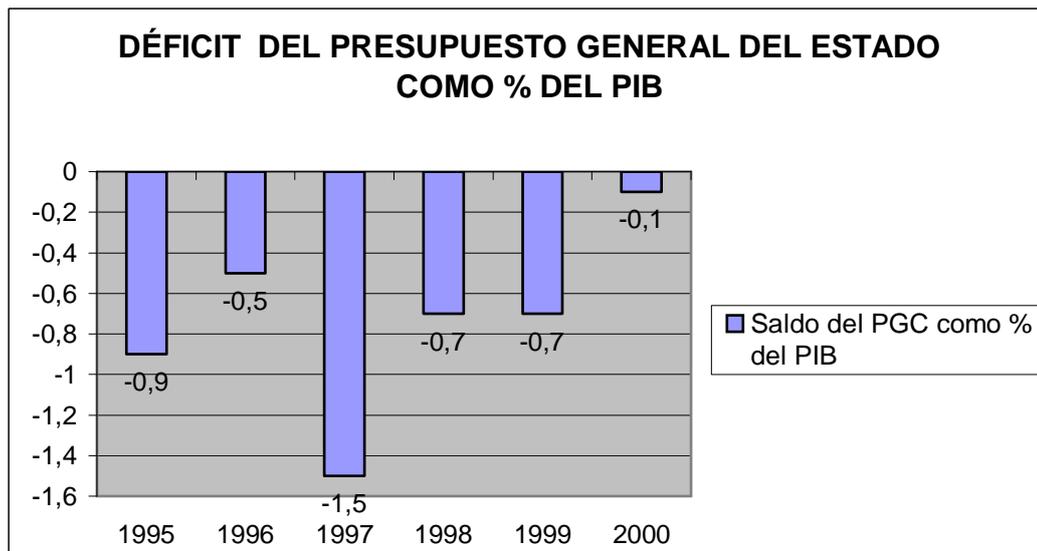
AÑOS	SALDO COMO % DEL PIB
1995	-0,9
1996	-0,5
1997	-1,5
1998	-0,7
1999	-0,7
2000	-0,1

FUENTE: Banco Central del Ecuador.
Información Estadística Mensual.

ELABORACIÓN: Propia

Los resultados se observan en el gráfico a continuación:

Gráfico 5



FUENTE: Banco Central del Ecuador

ELABORACIÓN: Propia

2.4 Estructura y evolución de la Balanza de Pagos

SALDO EN CUENTA CORRIENTE

Durante el período analizado se evidencia que en tres años el saldo en cuenta corriente fue negativo (1995, 1997 y 1998) y en los tres restantes fue positivo (1996, 1999 y 2000). Este comportamiento se explica

básicamente por la evolución de los precios internacionales del petróleo y por el incremento en las transferencias unilaterales, tal como se detalla en el siguiente análisis (Anexos 3 y 4).

BALANZA COMERCIAL.

En el período objeto de análisis se registran saldos positivos de la balanza comercial a excepción del año 1998. La evolución de este saldo estuvo basado en el incremento o disminución de las exportaciones fundamentalmente las petroleras y aquellas de origen agrícola.

El mayor valor de exportaciones totales se registra en 1997 con 5.264 millones de dólares para descender a 4.203 millones de dólares en el año 1998.

El petróleo se constituye en el principal rubro de exportación toda vez que para 1995 representa el 31.84% del total de bienes exportados y a 1999 alcanza el 29.48% del total. Sin embargo es importante señalar que la disminución de los precios internacionales del crudo en 1998 representó un decremento de la participación de este rubro en el total de exportaciones al 18.77%, año en que el saldo de la balanza comercial se torna significativamente negativo.

Le siguen en importancia el banano ya que su máxima participación alcanza el 25.46% en 1998 y los productos del mar que ese mismo año registró una participación del 29.07% respecto del total de exportaciones.

Durante 1995 y el 2000 las importaciones tuvieron un comportamiento irregular. El máximo valor de importaciones totales corresponde a 1998 que sumaron 5.198 millones de dólares y el de menor valor fue 1999 con 2.786 millones de dólares.

Los principales rubros de importación constituyen las materias primas que en 1996 alcanzaron una participación del 43.10% en el total, seguido de bienes de capital y equipo de transporte que registra su participación más importante en 1998 con el 33.97% del total y los bienes de consumo que en 1995 registraron el 26.08%.

BALANZA DE SERVICIOS Y RENTA.

Durante todo el período estudiado se registra saldos negativos en la balanza de servicios y renta. El mayor déficit de esta cuenta corresponde a 1998 con 1.950 millones de dólares.

El rubro de mayor significación y que explica este comportamiento es el del pago de intereses de la deuda externa. Durante el período se registra una participación en el total de servicios recibidos que va desde el 36.08% en 1995 a 41.39% en 1999.

TRANSFERENCIAS UNILATERALES

Las remesas de los emigrantes ecuatorianos contribuyeron de manera sustantiva para el financiamiento de la balanza de pagos. Los envíos de los ecuatorianos residentes en el exterior pasaron de 231 millones de dólares en 1995 a 1.360 millones de dólares en el 2000, que representa un incremento del 488,74%.

El crecimiento del volumen de las transferencias en este período ha sido permanente y el año de mayor incremento fue en 1998 que creció en un 98.47% respecto a la cifra registrada en 1997.

Para tener una idea de la importancia de este rubro podemos comparar los valores de este rubro con los valores que ingresan al país

producto de la inversión directa. En 1995 las transferencias representaron el 49.15% de la inversión directa, mientras que en el 2000 registró el 188.89%.

2.5 Deuda Externa

Entre 1995 y el 2000, el saldo de la deuda externa del Ecuador presenta un decremento del 2,65%, pasando de 13.934 millones de dólares a 13.564 millones de dólares. Del saldo total de la deuda externa ha diciembre del 2000, el 83,15% (11.335.4 millones de dólares) corresponde a la deuda externa pública y el 16,4% (2.229.1 millones de dólares) a la deuda externa privada.

A continuación se presenta el cuadro que indica el saldo de la deuda externa y la relación de la deuda externa con el PIB:

CUADRO 7
SALDO DE LA DEUDA EXTERNA Y RELACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA CON EL PIB

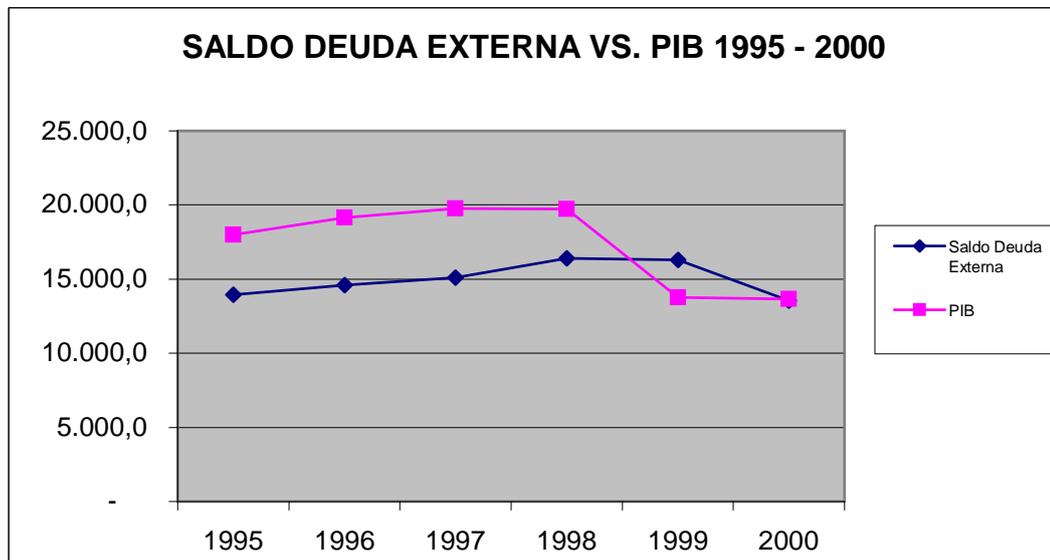
AÑOS	SALDO	PIB	% DEL PIB
1995	13.934,0	18.006,0	77,39
1996	14.586,1	19.157,0	76,14
1997	15.099,2	19.760,0	76,41
1998	16.400,3	19.710,0	83,21
1999	16.282,3	13.769,0	118,25
2000	13.564,5	13.649,0	99,38

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual.

ELABORACIÓN: Propia

La relación deuda externa / PIB pasó de significar el 77.39% en 1995 a 99.38% en el 2000. El incremento en el nivel de endeudamiento externo de 1999 resultó preocupante en razón de que la relación superó el 100% , llegando a representar el 118,25%; en ese año el servicio de la deuda significó el 62,9% de los egresos del presupuesto del Gobierno Central.

Gráfico 6



FUENTE: Banco Central del Ecuador
ELABORACIÓN: Propia

2.6 Sector Externo

La situación del sector externo del Ecuador presentó un mejora importante, reflejada en el incremento de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) entre 1995 a 1997, que pasó de 1.557 millones de dólares en 1995 a 2.093 millones de dólares en 1997 y una balanza comercial con saldos positivos en ese período. Este comportamiento estuvo basado en el crecimiento de las exportaciones de productos tradicionales como el banano, camarón y el petróleo; y, en la ampliación y diversificación de las exportaciones de productos no tradicionales, especialmente las flores.

A partir de 1997, la situación del sector cambia drásticamente. En el año 1998 se produce el Fenómeno de El Niño, que afectó a la exportación de productos como el camarón, el banano, el café, pero adicionalmente se reduce notablemente el precio internacional del petróleo. De esta manera se evidencia una disminución de la RMI y por primera vez en

muchos años, se registra un déficit importante en la Balanza Comercial de 995 millones de dólares, que equivale en ese año al 5.04% del PIB.

CUADRO 8
SALDO DE LA RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL
Y SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL

AÑOS	RMI	BALANZA COMERCIAL
1995	1.557,00	324
1996	1.831,00	1.193
1997	2.093,00	598
1998	1.698,00	-995
1999	872,70	1.665
2000	1.179,70	1.458

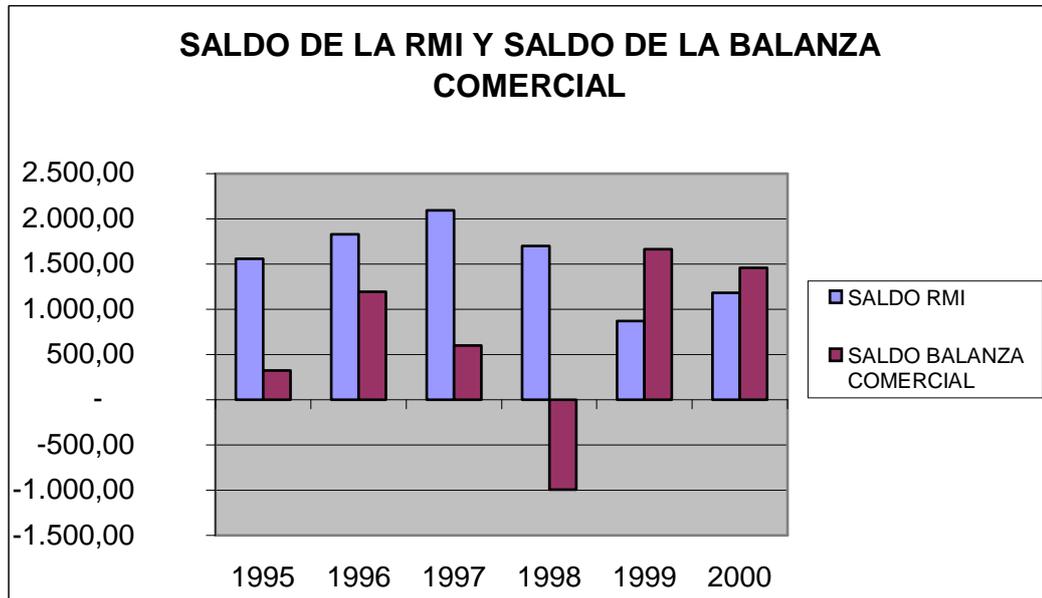
FUENTE: Banco Central del Ecuador.
Información Estadística Mensual.

ELABORACIÓN: Propia

Para 1999 se puede observar un decrecimiento de la RMI, debido a la disminución de los precios internacionales del petróleo y a la utilización de estos recursos para que el Banco Central intervenga en el mercado de divisas a efectos de proteger el tipo de cambio. La Balanza Comercial presentó un saldo positivo que se explica por la disminución de las importaciones debido al proceso de depreciación del sucre. En el 2000 la RMI se recupera y también el país obtiene un saldo positivo de la Balanza Comercial, fundamentalmente por el %a comportamiento favorable del precio del petróleo en los mercados internacionales y de un bajo nivel de importaciones producto de la profunda caída de la actividad económica en 1999 y a la gran devaluación realizada al momento de entrar al proceso de dolarización en enero del año 2000+.¹⁴

¹⁴ Banco Central del Ecuador. Memoria Anual año 2000. Quito, octubre 2001. pp. 68

Gráfico 7



FUENTE: Banco Central del Ecuador

ELABORACIÓN: Propia

2.7 La Crisis Bancaria y Análisis de Coyuntura

- **La Crisis Bancaria**

La crisis del sector financiero en el Ecuador se venía gestando desde hace algunos años y se constituyó en uno de los mayores problemas para la economía. En 1998 cinco bancos privados presentaron graves problemas (Solbanco, de Préstamos, Filanbanco, del Tungurahua, Mutualista Previsión y Seguridad), en 1999 se sumaron cuatro bancos (Financorp, FINAGRO, del Azuay y del Progreso) y en el 2000 la Banca cerrada está constituida por las siguientes instituciones: del Azuay, Bancomex, de Crédito, Del Occidente, Finagro, Financorp, Popular, Préstamos, Progreso, Solbanco, Tungurahua, Unión.

Los principales aspectos que han generado la crisis ha sido la concentración de créditos en empresas vinculadas, inconsistencia en la calificación de la cartera de crédito, baja capitalización, bajas provisiones

para pérdidas, preeminencia de los depósitos de corto plazo sobre los de largo plazo y la desconfianza generalizada.

En 1999 el problema se agravó aún más cuando el Gobierno Nacional decretó el feriado bancario y el congelamiento de los ahorros. Esta situación se explica por el incremento de la cartera vencida a causa de las tasas de interés y el deterioro de la actividad productiva lo que llevó a que no se puedan pagar las deudas de los bancos.

Otro de los factores que se presentó fue la pérdida de la confianza en el sistema financiero y en consecuencia del retiro de los ahorros para comprar dólares o guardarlos en los hogares. Otro destino importante a los ahorros retirados de los bancos fue la compra de dólares para proteger el valor de los depósitos.

Finalmente se evidenciaron los problemas de la falta de control de las autoridades y organismos competentes como la Superintendencia de Bancos y el Banco Central acompañado del mal manejo de los banqueros, situación que se expresa en el alto porcentaje de créditos vinculados y la concentración del crédito.

- **Análisis de Coyuntura**

Como se puede observar del análisis anterior, la situación macroeconómica actual ha sido la más crítica de toda la década. El desempeño económico del país en 1999 configuró la situación de crisis del 2000. Los hechos más destacable fueron los siguientes:

Un decrecimiento importante del PIB. La agudización de la crisis financiera que derivó en el feriado bancario y en el congelamiento de fondos de los ahorristas en marzo de 1999 y en la posterior quiebra de 16

instituciones financieras. Se estima que en la actualidad el 70% de los activos del sistema financiero ecuatoriano se encuentra en manos del Estado.

Se dio un importante nivel de depreciación de la moneda debido a la pérdida de confianza en el sucre. El Banco Central abandonó el sistema de bandas cambiarias frente a la presión del tipo de cambio y a la pérdida de reservas en dólares utilizados para defender el precio del dólar.

Se produjo un importante repunte de la inflación. Según estimaciones del Banco Central fugaron del país capitales denominados golondrinas por alrededor de 2.034 millones de dólares.

El Banco Central incrementó de manera importante la emisión monetaria con el propósito de cubrir los depósitos de los bancos cerrados. Según ese Banco, los créditos de liquidez concedidos al sistema financiero con este propósito alcanzaron la suma de 2.400 millones de dólares.

Se registró un importante incremento del desempleo a causa de la reducción de la actividad productiva puesto que en 1999 el PIB decreció en un 7.3%.

A finales de 1999 e inicios del 2000 el Banco Central perdió el control del tipo de cambio lo que obligó a tomar medidas como el incremento de la tasa de interés interbancaria a un 150% y el incremento del encaje bancario al 24%.

El entorno macroeconómico analizado en los puntos anteriores, obligó a las autoridades de turno a adoptar el esquema de dolarización como mecanismo para salir de la crisis.

En este sentido el Ecuador acoge como moneda de curso legal al dólar de los Estado Unidos de Norteamérica. Para este efecto el 13 de marzo del 2000 se expide la Ley de Transformación Económica del Ecuador que fijó el tipo de cambio en 25.000 sucres por dólar, cotización con la que se ejecutó el canje de dólares por sucres, poniendo en vigencia de manera oficial el Plan de dolarización.

Vale la pena señalar que este proceso se dio en el marco de una profunda crisis social que devino en la caída del Gobierno de Mahuad. El nuevo Gobierno presidido por el Dr. Gustavo Noboa, en el afán de superar la crisis económica y social, adoptó como medida inicial de su gobierno, el Plan de dolarización para lo cual contó con el respaldo de los representantes de los sectores productivos del país y de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial (BIRF).

Para facilitar la decisión gubernamental de llevar adelante la reforma estructural de la economía, enmarcada en el esquema de la dolarización, el Banco Central el 10 de enero de 2000, esquematizó una nueva política de participación en el mercado cambiario, fijando la cotización del dólar de los Estados Unidos en 25.000.

Para la consolidación del proceso de dolarización, el Congreso Nacional expidió el 13 de marzo del 2000, la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley Trole I), con la cual se modificó el régimen monetario y cambiario e introdujo cambios a la legislación vigente en los campos financieros y otros cuerpo legales. Se sustituyó el régimen monetario vigente por la plena circulación de las divisas internacionales en el país y su libre transferibilidad al exterior. Con el desagio se ajustaron por una sola vez las tasas de interés activas y pasivas en el nivel del 16,82% y 9,35%, respectivamente.



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

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

Así mismo con el propósito de continuar con las reformas, el 18 de agosto de 2000, se expidió la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana, que se enfocó en las siguientes leyes: Ley de Modernización del Estado, Ley de Hidrocarburos, Ley de Minería, Ley del Sector Eléctrico, Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, Ley de Instituciones del Sistema Financiero, Reformas a la Ley para la Transformación Económica, y Código del Trabajo, entre otros.

CAPÍTULO III

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

3. SITUACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN EL PERÍODO 1995 - 2000

Para realizar el análisis de las finanzas municipales en el período 1995 al 2000, se considera importante en primer término referir lo que la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, la Ley de Régimen Municipal, y otras leyes, señalan, respecto de la generación, conformación de los recursos económicos y de la gestión de financiamiento de dichos gobiernos seccionales.

En cuanto a los recursos económicos, la Constitución de 1998, en su Art. 231 señala lo siguiente:

Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas de las entidades correspondientes.

La pro forma del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.

Esta disposición constitucional tiene varios aspectos, la primera que les indica a los gobiernos seccionales que deben generar sus propios recursos, es decir que deben autofinanciarse en alguna medida, sin perjuicio de su participación en las rentas del Estado. También establece los principios de solidaridad y equidad a través del señalamiento de

indicadores para la asignación y distribución de recursos y en especial el de gestión por medio de la eficiencia administrativa.

Así mismo, dispone que la entrega de recursos deberá ser predecible, automática, oportuna y directa a través de las transferencias hacia los gobiernos seccionales, disposición que en la mayoría de los casos no se ha cumplido, dados los recortes presupuestarios que se suceden en el Gobierno Central por las condiciones de desenvolvimiento de la economía.

En lo que tiene relación a la conformación de los recursos económicos, la Constitución en su Art. 232 establece:

Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por:

1. Las rentas generadas por ordenanzas propias;
2. Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central;
3. Los recursos que perciben y los que les asigne la ley; y,
4. Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias; y,
5. Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe.

Como se puede apreciar, la Constitución establece claramente la conformación de los recursos económicos para el funcionamiento de los gobiernos seccionales e introduce los recursos que puedan recibir dichos gobiernos en virtud de la transferencia de competencias como principio fundamental de la descentralización. Así mismo, prohíbe toda asignación discrecional desde el Gobierno Central hacia los organismos seccionales, salvo en casos de que ocurra una catástrofe.

En términos del financiamiento de la gestión de los municipios la Ley de Régimen Municipal en su artículo 307 divide a los ingresos municipales en tres grandes rubros: ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos.

De la misma forma, en el artículo 308 de la referida Ley define a los ingresos tributarios y no tributarios, en los siguientes términos:

¶ Son ingresos tributarios los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras...+

Son ingresos no tributarios:

- a) Las rentas provenientes del patrimonio municipal según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público;
- b) Las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas;
- c) El producto de la enajenación de bienes municipales;
- d) Los ingresos provenientes de multas; y,
- e) Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores...+

El artículo 309 de la citada Ley define a los empréstitos de la siguiente forma:

¶a. Son empréstitos, las consecuciones de capital monetario de origen nacional o extranjero y se destinaran al financiamiento de obras o proyectos señalados en esta Ley, y cuya amortización deberá hacerse con los ingresos tributarios...+

En lo relacionado con las transferencias del Estado a los municipios, en mayo de 1990 entra en vigencia la Ley de Desarrollo Seccional, que crea el Fondo de Desarrollo Seccional . FODESEC- en sustitución del Fondo Nacional de Participación . FONAPAR-, tiene el propósito de racionalizar los criterios de distribución de los recursos estatales hacia los municipios y consejos provinciales. Los criterios que según esta Ley determinan las asignaciones principalmente se refieren al número de

habitantes; las necesidades básicas insatisfechas (cobertura de servicios básicos de agua potable, desechos sólidos), mortalidad infantil, desnutrición, crecimiento poblacional y eficiencia administrativa (ingresos per. cápita evolución de gastos corrientes, ahorro corriente y transferencias frente al gasto total).

Un avance en materia de transferencias estatales es la creación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, que establece los porcentajes de distribución del Fondo de Descentralización (15%). Esta Ley dispone que la entrega de fondos sea en forma gradual:

% se iniciará a partir del 1 de julio de 1997, con el equivalente la 3% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos provenientes de créditos externos; el 7% desde enero de 1998; el 11% en enero de 1999; y el 15% desde enero del año 2000 (Primera Disposición Transitoria)...+.

Posteriormente, se dicta el Reglamento de Aplicación de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales que establece los criterios de distribución del Fondo de Descentralización, el destino de los recursos, la posibilidad de que éstos puedan ser objetos de fideicomiso.

3.1 Situación Financiera Municipal y Evolución de las Finanzas de los Municipios ecuatorianos en el período 1995 Æ 2000.

Este numeral tiene como propósito brindar una visión general de la situación financiera de las Municipalidades ecuatorianas en el período 1995 . 2000, para lo cual se procede a realizar un análisis de tendencia general entre los ingresos y egresos durante el período de estudio y se estructura en tres grandes áreas de análisis:

1. Análisis de la situación financiera de todos los Municipios ecuatorianos que participan en la muestra, a través de la estructura general de sus Ingresos y Gastos.
2. Análisis comparativo de la situación financiera de los Municipios según rangos de población de acuerdo con la siguiente clasificación, con el propósito de establecer las diferencias y distorsiones que se han podido observar en estos grupos de municipalidades:
 - Municipios con menos de 10.000 habitantes;
 - Municipios entre 10.000 y menos de 30.000 habitantes;
 - Municipios entre 30.000 y menos de 80.000 habitantes;
 - Municipios entre 80.000 y menos de 500.000 habitantes;
 - Municipios de más de 1.000.000 habitantes.
3. Adicionalmente se analizarán siete indicadores que reflejan el comportamiento municipal durante el período 1995 . 2000, estos son:

Relaciones de los Principales Índices Financieros

INDICE	RELACION
Autosuficiencia financiera	Ingresos propios / Gastos corrientes
Autonomía	Ingresos propios / Ingresos totales
Autosuficiencia mínima	Ingresos propios / Remuneraciones
Elegibilidad-solvencia	Ingresos corrientes / Gastos corrientes
Dependencia financiera	Transferencias / Ingreso total
Autonomía financiera	Ingresos propios / Ingreso corriente
Relación fuentes de Financiamiento e Ingresos Totales	Fuentes de financiamiento / Ingresos totales

- **Metodología Utilizada**

El estudio incluye información de los ejercicios económicos de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000, de 189 municipalidades que cuentan con información completa, derivada de la Base de Datos proporcionada por el Banco del Estado denominada Sistema de Información Municipal (SIM), muestra que es bastante significativa ya que representa el 87.91% del total de las municipalidades del país que son 215. (Anexo 5 y 6)

En razón de la dolarización adoptada por el Gobierno del Ecuador a partir de enero del 2000, el Banco del Estado convirtió los sucres a dólares, y se transformaron los sucres corrientes de cada año del período considerado, tomando en cuenta la cotización promedio entre el precio de compra y venta promedio anual del mercado libre. Se utilizaron las siguientes cotizaciones:

1995	2.564,95
1996	3.190,40
1997	3.998,35
1998	5.440,50
1999	11.803,30
2000	25.000,00

3.1.1 Análisis de los ingresos y gastos de los municipios

- **Estructura de los ingresos y gastos de los municipios**

Para realizar el análisis de los ingresos municipales se debe tener en cuenta de donde provienen tales ingresos. Su clasificación tiene tres grandes grupos, estos son: los **INGRESOS CORRIENTES** son aquellos que provienen del ejercicio del poder tributario o del derecho de propiedad

municipal y que normalmente financian gastos operativos. Están conformados por los ingresos de recaudación directa o propios, las transferencias sin contraprestación o corrientes y las donaciones ordinarias. Los **ingresos propios** están conformados por los **ingresos tributarios** (impuestos y las contribuciones especiales de mejoras CEM) y los **no tributarios** (tasas, rentas patrimoniales y otros no tributarios). Las **transferencias** corrientes son las subvenciones recibidas del gobierno Central para fines corrientes, efectuadas a través de fondos especiales o de presupuestos para gobiernos seccionales. Pueden utilizarse en gastos ordinarios o inversiones, siendo la fuente principal, los recursos provenientes del FODESEC- Retención Automática.

Los **INGRESOS DE CAPITAL** provienen de la venta de activos de capital de larga duración (muebles, inmuebles e intangibles), las transferencias de capital asignadas por el gobierno Central u otras entidades, además se incluyen donaciones de capital. Estos recursos financian generalmente inversiones. En su mayoría corresponden a las transferencias de capital que realiza el Gobierno y otras instituciones del Estado a las municipalidades del país conforme las distintas leyes especiales que así lo determinan, y en una mínima proporción a la venta de activos.

Las **FUENTES DE FINANCIAMIENTO** que constituyen fuentes adicionales para financiar actividades operativas, productivas y de inversión. Están conformadas por los recursos provenientes de préstamos internos y externos y los saldos de ejercicios anteriores. Se relacionan fundamentalmente con los préstamos a los que acceden los municipios en diferentes instituciones del Estado, siendo el principal el Banco del Estado, u otras extranjeras (BID, BIRF, CAF, ONGs, etc.); y el saldo de caja que es el valor sobrante y disponible en cajas generales y bancos que se determina al término del ejercicio fiscal anterior y pueden provenir

de fondos del gobierno Central, fondos de autogestión y de otros saldos (anticipos contractuales).

La estructura de los **GASTOS** municipales, está compuesta por los **GASTOS CORRIENTES** que comprenden las remuneraciones, bienes y servicios de consumo, transferencias e imprevistos. En los servicios se incluyen los intereses, comisiones y otros cargos producidos en la negociación de instrumentos de la deuda interna. Son: remuneraciones, servicios (incluye intereses de la deuda), suministros y materiales, transferencias (otorgadas a otros organismos y entidades del sector público) e imprevistos).

Los **GASTOS DE CAPITAL** están destinados a la formación, conservación, reposición y adquisición de bienes de capital y otros similares. Constituyen las inversiones realizadas a través de la construcción o adquisición de bienes duraderos que permiten la producción de nuevos bienes y servicios. Las obligaciones relacionadas con estos gastos, a la vez permiten aumentar los activos no corrientes y son: Adquisición de bienes muebles y semovientes, construcciones y otras inversiones e inversiones financieras.

El **PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA**, son las erogaciones a fin de extinguir la deuda principal contraída por efectos de los contratos de préstamos. Están constituidos principalmente por la deuda contratada y de proveedores.

- **Comportamiento de los ingresos y gastos totales de los municipios, comprendidos en el rango de población de menos de 10.000 habitantes, en el período 1995 Æ 2000.**
 - **Ingresos**

- **Ingresos corrientes**

Dentro de los ingresos corrientes, los ingresos propios que provienen de los que generan las municipalidades a través de su propia gestión pasaron del 6,75% del total de ingresos en 1995 a 5,98% en el 2000, siendo los más significativos en éstos los ingresos no tributarios (conformados principalmente por el pago de las tasas por servicios y los arrendamientos de bienes municipales) que registraron el 5,32% en promedio en el período analizado. Las transferencias corrientes (FODESEC retención automática y otras) pasaron del 23.37% del total de ingresos en 1995 al 22.31% en el 2000. Los ingresos propios y las transferencias corrientes significaron el 30,12% del total de ingresos en 1995 y el 28,29% en el 2000.

En el período analizado estas municipalidades registraron en promedio, del total de ingresos, el 7,62% y el 21,77% de ingresos propios y transferencias corrientes, respectivamente.

- **Ingresos de capital**

Los ingresos de capital de los municipios analizados se incrementaron de 55,69% en 1995 a 65,06% en el 2000, con un promedio en el período del 57,08%. Dentro de éstos ingresos, las transferencias de capital tuvieron la mayor significación al representar el 55,42% de los ingresos totales en 1995 y el 64,91% en el 2000.

- **Fuentes de financiamiento**

Las municipalidades analizadas han tenido una tendencia irregular, representando el 14,19% de los ingresos totales en 1995, el 9,24% en 1997, un incremento sustancial en 1999 al significar el 20,56% y una tendencia a la baja en el 2000 con el 6,64%. Lo manifestado significa que los municipios recurrieron a endeudamiento entre 1995 y 1996, lo

redujeron en 1997, incrementaron entre 1998 y 1999 y disminuyeron considerablemente en el 2000.

A continuación se presenta el cuadro de la participación porcentual de los ingresos municipales de los municipios con población menor a 10.000 habitantes:

CUADRO 9
INGRESOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MENOR A 10.000
HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

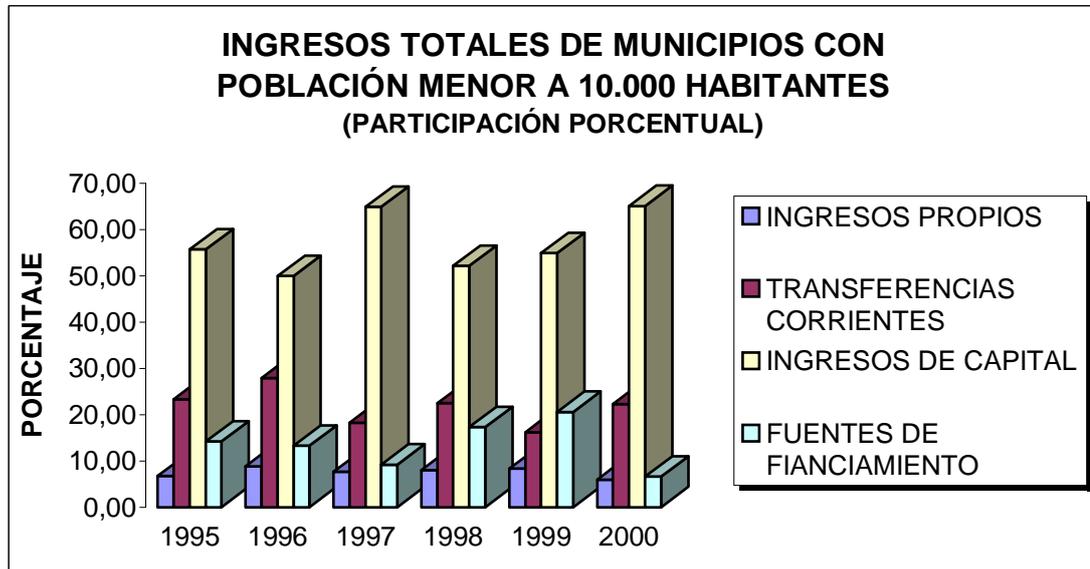
AÑOS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
1995	6,75	23,37	55,69	14,19
1996	8,86	27,96	49,91	13,27
1997	7,64	18,26	64,86	9,24
1998	8,09	22,50	52,11	17,30
1999	8,37	16,23	54,84	20,56
2000	5,98	22,31	65,06	6,64
PROMEDIO	7,62	21,77	57,08	13,53

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

En forma gráfica se puede apreciar lo siguiente:

Gráfico 8



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Gastos**
- **Gastos corrientes**

Dentro de los gastos totales, los gastos corrientes de las municipalidades en el período 1995 - 2000 muestran una tendencia al alza, al representar el 33,82% de los gastos totales en 1995 y subir al 39,60% en el 2000, con un promedio de 38,05% en el período. El principal componente dentro de los gastos corrientes fue el de remuneraciones que pasó del 22,25% en 1995 al 29,93% en 1999 y bajó al 24,91% en el 2000.

- **Gastos de capital**

De otro lado, los gastos de capital han observado una tendencia decreciente al representar el 63,78% de los gastos totales en 1995 y descender al 57,53% en el 2000. Esto quiere decir una menor inversión en obras de éstos municipios, pues las inversiones que en 1995 significaron el 56,01% en 1995, y el 51,25% en el 2000.

El comportamiento de los gastos de las municipalidades podemos observar en el cuadro siguiente:

CUADRO 10
GASTOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MENOR A 10.000
HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

AÑOS	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	SERVICIO DE LA DEUDA
1995	33,82	63,78	2,40
1996	35,96	61,75	2,29
1997	37,14	60,82	2,04
1998	38,55	59,29	2,16
1999	43,22	54,09	2,69
2000	39,60	57,53	2,87
PROMEDIO	38,05	59,55	2,41

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

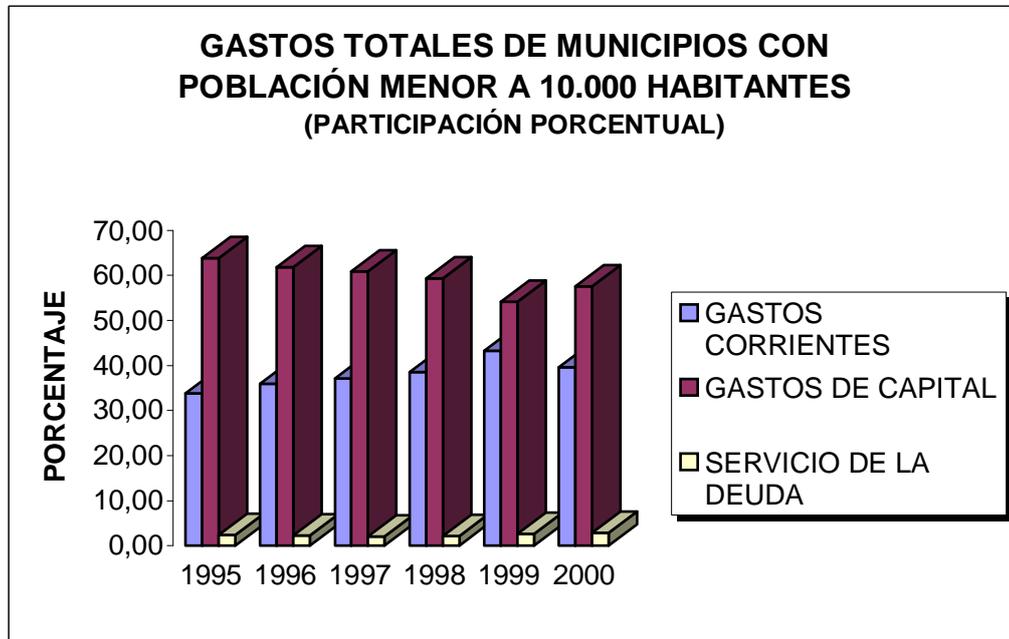
ELABORACIÓN: Propia

- **Servicio de la deuda**

En lo que tiene relación con el servicio de la deuda, en éstos municipios, no es significativa, en 1995 fue del 2,40% de los gastos totales y en el 2000 del 2,87%. Estos gastos corresponden al pago de la deuda que las municipalidades deben realizar, principalmente al Banco del Estado.

El comportamiento de los gastos podemos observar en el gráfico a continuación:

Gráfico 9



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado
ELABORACIÓN: Propia

- **Análisis de los principales indicadores financieros**

- **Autosuficiencia financiera (Ingresos propios / gastos corrientes)**

Este indicador en promedio representó el 26,27% en 1995 y el 20,33% en el 2000, lo que quiere decir que las municipalidades financiaron en menor proporción los gastos corrientes (administrativos y operativos) con sus ingresos propios.

- **Autonomía (Ingresos propios / ingresos totales)**

En promedio, en 1995 el indicador se situó en el 6,75% y se reduce en el 2000 al 5,98%, lo que quiere decir que los ingresos tributarios y los no tributarios de los municipios analizados representan una bajísima proporción de los ingresos totales, lo cual se podría inferir que tienen una reducida capacidad de gestión.

- **Autosuficiencia mínima (ingresos propios / remuneraciones)**

Los municipios de este rango con sus ingresos propios han logrado financiar el 39,93% de la remuneraciones en 1995 y para el 2000 este indicador se redujo al 32,31%.

- **Elegibilidad-solvencia (ingresos corrientes / gastos corrientes)**

En promedio este indicador registró el 117,22% en 1995 y se redujo al 96,17% en el 2000, lo que significa que las municipalidades financiaron los gastos corrientes con los ingresos corrientes (ingresos propios y transferencias corrientes).

- **Dependencia financiera (Transferencias / ingresos totales)**

Este indicador mide la dependencia de las transferencias del Gobierno Central frente a los ingresos totales, en éstos municipios la relación pasó en promedio del 78,80% en 1995, al 87,22% en el 2000, lo que refleja que los gobiernos seccionales dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno Central.

- **Autonomía financiera (ingresos propios / ingresos corrientes)**

Los ingresos por gestión propia de los municipios analizados significan en promedio para 1995 el 22,41% y el 21,14% para el 2000, lo que demuestra el gran peso que tienen para estos gobiernos seccionales las transferencias corrientes que provienen del Gobierno Central.

- **Relación fuentes de financiamiento / ingresos totales**

Este indicador registró en promedio el 14,19% en 1995 y el 6,64% en el 2000, lo que significa que las municipalidades no recurrieron a mayor endeudamiento en el período para financiar su gestión.

- **Comportamiento de los ingresos y gastos totales de los municipios, comprendidos en el rango de población entre 10.000 y menor a 30.000 habitantes, en el período 1995 Æ 2000.**

- **Ingresos**
- **Ingresos corrientes**

La generación de ingresos propios de éstos municipios se redujo del 9,26% en 1995 al 7,98% en el 2000. Dentro de éstos ingresos, los tributarios y no tributarios han tenido un similar comportamiento, registrando para el 2000 el 3,20% y 4,78%, respectivamente. El promedio de los ingresos propios en el período fue de 9,34%.

Las transferencias corrientes por su parte, evidenciaron un decrecimiento al pasar del 25,25% en 1995 al 17,45% en el 2000. El promedio se situó en el 22,53%.

Los ingresos propios sumados a las transferencias corrientes significaron 34,51% del total de ingresos en 1995 y el 25,43% en el 2000.

- **Ingresos de capital**

Los ingresos de capital de los municipios analizados en este acápite se incrementaron del 51,43% en 1995 al 65,63% en el 2000. El rubro importante dentro de éstos ingresos lo constituyen las transferencias de capital que coadyuvaron al aumento de los ingresos de capital al pasar del 51,06% en 1995 al 65,43% en el 2000. En promedio los ingresos de capital significaron el 53,86%.

- **Fuentes de financiamiento**

Las municipalidades de este rango de población registran una participación de las fuentes de financiamiento frente a los ingresos totales del 14,06% en 1995 y del 8,94% en el 2000, lo que significa que en

período de análisis recurrieron a menor endeudamiento para financiar sus operaciones

Seguidamente se presenta el cuadro de la participación porcentual de los ingresos de los municipios con población entre 10.000 a 30.000 habitantes:

CUADRO 11
INGRESOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 10.000 Y MENOR DE 30.000 HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

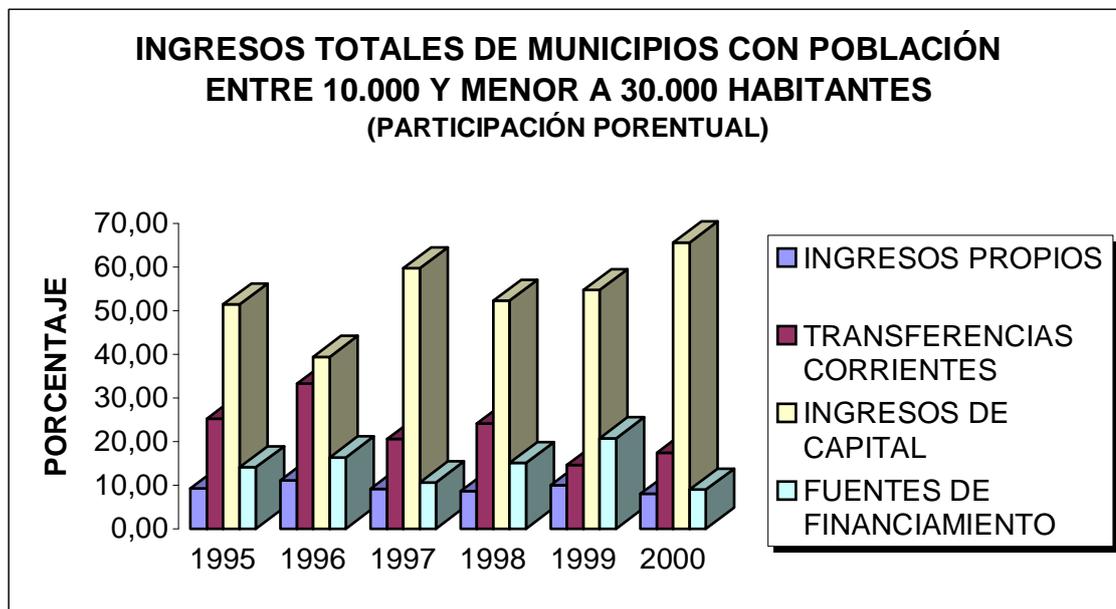
AÑOS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
1995	9,26	25,25	51,43	14,06
1996	11,07	33,23	39,39	16,31
1997	9,16	20,53	59,71	10,60
1998	8,58	24,11	52,25	15,06
1999	9,97	14,60	54,73	20,70
2000	7,98	17,45	65,63	8,94
PROMEDIO	9,34	22,53	53,86	14,28

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

Gráficamente se puede observar los siguiente:

Gráfico 10



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Gastos**
- **Gastos corrientes**

En lo relacionado con los gastos, los gastos corrientes de éstos municipios se incrementaron del 37,56% en 1995 al 42,40% en el 2000, siendo las remuneraciones los egresos de mayor participación dentro de dichos gastos corrientes, rubro que aumentó del 24,48% en 1995 al 26,58% en el 2000 con relación a los gastos totales.

- **Gastos de capital**

Los gastos de capital de éstos municipios disminuyeron del 60,57% en 1995 al 53,93% en el 2000. El mayor rubro dentro de dichos gastos lo componen las inversiones que observaron un decrecimiento al pasar del 55,03% en 1995 al 50,35% en el 2000, es decir hubo una reducción en la inversión de la obra pública en el período.

CUADRO 12
GASTOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 10.000 Y
MENOR DE 30.000 HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

AÑOS	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	SERVICIOS DE LA DEUDA
1995	37,56	60,57	1,87
1996	39,23	58,90	1,87
1997	37,84	58,94	3,22
1998	40,14	56,47	3,40
1999	40,54	54,52	4,94
2000	42,40	53,93	3,67
PROMEDIO	39,62	57,22	3,16

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

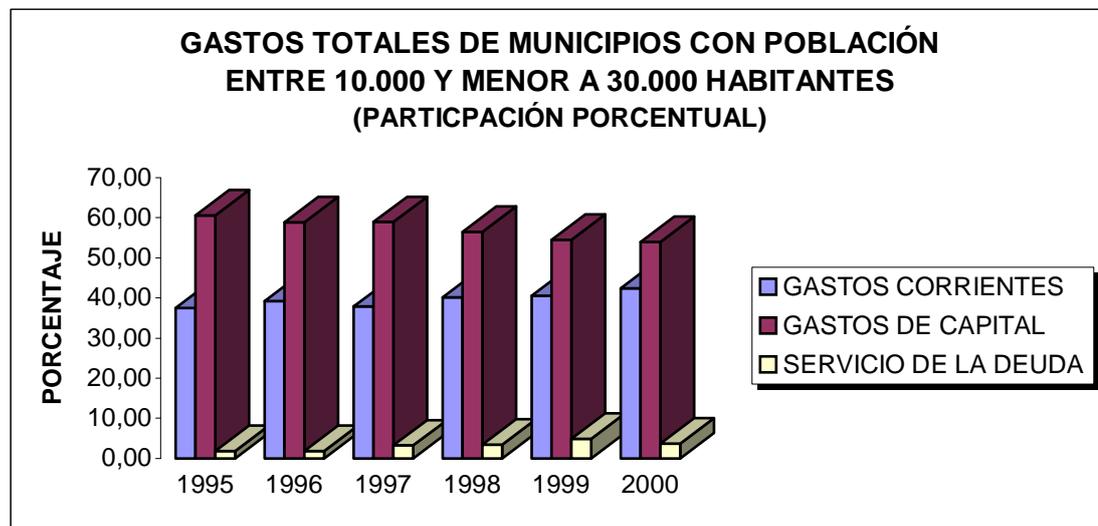
ELABORACIÓN: Propia

- **Servicio de la deuda**

En los municipios analizados en este punto, el servicio de la deuda no tuvo mayor significación dentro de los gastos totales durante el período de análisis, dicho rubro se incrementó del 1,87% en 1995 al 3,67% en el 2000, egresos que se refieren al pago de la deuda que los gobiernos locales mantienen principalmente con el Banco del Estado.

En el siguiente gráfico se puede apreciar el comportamiento de los gastos en el período 1995 . 2000:

Gráfico 11



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Análisis de los principales indicadores financieros**

- **Autosuficiencia financiera (Ingresos propios / gastos corrientes)**

Este indicador representó en 1995 el 31,64% y en el 2000 registró el 24,64% lo que significa que éstas municipalidades redujeron su capacidad de financiar sus gastos corrientes (administrativos y operativos) con sus ingresos propios en 7 puntos porcentuales.

- **Autonomía (Ingresos propios / ingresos totales)**

En promedio, en 1995 el indicador se situó en el 9,26% y se reduce ligeramente en el 2000 al 7,98%. Es decir los ingresos tributarios y no tributarios de los municipios analizados no llegan a representar ni el 10% de los ingresos totales, situación que se relaciona con una baja capacidad de gestión.

- **Autosuficiencia mínima (ingresos propios / remuneraciones)**

Los municipios de este rango con sus ingresos propios han logrado financiar el 48,54% de la remuneraciones en 1995 y para el 2000 este indicador se situó en el 39,30%.

- **Elegibilidad-solvencia (ingresos corrientes / gastos corrientes)**

Este indicador en promedio registró el 117,92% en 1995 y se redujo significativamente al 78,52% en el 2000, lo que significa que para este último año las municipalidades no pudieron financiar los gastos corrientes con los ingresos corrientes (ingresos propios y transferencias corrientes).

- **Dependencia financiera (Transferencias / ingresos totales)**

Este indicador mide la dependencia de las transferencias del Gobierno Central frente a los ingresos totales, en éstos municipios la relación pasó en promedio del 76,32% en 1995, al 82,88% en el 2000, lo que refleja que éstos gobiernos seccionales incrementaron su dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

- **Autonomía financiera (ingresos propios / ingresos corrientes)**

Los ingresos por gestión propia de los municipios analizados significan en promedio para 1995 el 26,84% y el 31,38% para el 2000, lo que demuestra el peso que tienen para estos gobiernos seccionales las transferencias corrientes que provienen del Gobierno Central y que hacen parte del total de ingresos corrientes.

- **Relación fuentes de financiamiento / ingresos totales**

Este indicador registró en promedio el 14,06% en 1995 y el 8,94% en el 2000, lo que evidencia que las municipalidades no recurrieron a mayor endeudamiento en el período para financiar su gestión.

- **Comportamiento de los ingresos y gastos totales de los municipios, comprendidos en el rango de población entre 30.000 y 80.000 habitantes, en el período 1995 Æ 2000.**
 - **Ingresos**
 - **Ingresos corrientes**

Los ingresos corrientes incluyen a los ingresos que provienen de los que generan las municipalidades a través de su gestión propia, éstos últimos pasaron del 16,03% del total de ingresos en 1995 al 17,86% en el 2000. Dentro los ingresos propios, los tributarios y los no tributarios significaron el 9,05% y el 6,98% en 1995, respectivamente, y para el 2000 registraron el 8,26% y el 9,60% en ese orden. Las transferencias corrientes (FODESEC retención automática y otras) disminuyeron del 25,94% del total de ingresos al 12,16% en el 2000. Los ingresos propios y las transferencias corrientes significaron el 41,97% del total de ingresos en 1995 y el 30,02% en el 2000.

Del total de ingresos, en el período analizado estas municipalidades registraron en promedio, el 17,92% y el 20,21% de ingresos propios y transferencias corrientes, respectivamente.

- **Ingresos de capital**

De los municipios analizados en este rango, los ingresos de capital se incrementaron sustancialmente al pasar del 44,33% en 1995 al 64,48% en el 2000 (es decir 20 puntos porcentuales), con un promedio en el período del 49,98%. Dentro de éstos ingresos, las transferencias de capital tuvieron la mayor significación al representar el 42,34% de los ingresos totales en 1995 y el 63,97% en el 2000.

- **Fuentes de financiamiento**

Las municipalidades analizadas presentan una disminución importante en las fuentes de financiamiento al pasar del 13,70% de los ingresos totales en 1995, al 5,49% en el 2000. Lo manifestado significa que los municipios recurrieron a un menor endeudamiento en el período. Dentro de este rubro el saldo de caja tuvo una mayor participación que el crédito público al variar del 9,51% en 1995 al 5,36% en el 2000. El crédito público pasó del 4,18% en 1995 al 0,13% en el 2000.

A continuación se presenta el cuadro de la participación porcentual de los ingresos municipales de los municipios con población entre 30.000 y menor a 80.000 habitantes:

CUADRO 13
INGRESOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 30.000 Y MENOR DE 80.000 HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

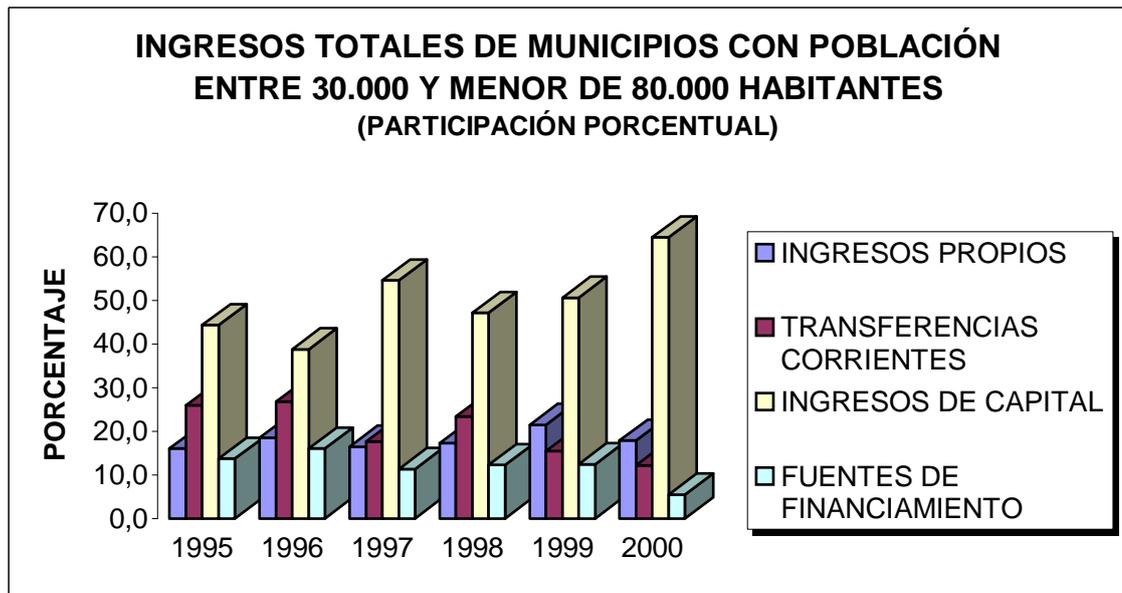
AÑOS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
1995	16,03	25,94	44,33	13,70
1996	18,45	26,73	38,80	16,02
1997	16,46	17,63	54,56	11,35
1998	17,24	23,37	47,12	12,27
1999	21,49	15,43	50,62	12,46
2000	17,86	12,16	64,48	5,49
PROMEDIO	17,92	20,21	49,98	11,88

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

Gráficamente los ingresos se presentan a continuación:

Gráfico 12



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Gastos**
- **Gastos corrientes**

Dentro de los gastos totales, los gastos corrientes de las municipalidades en el período 1995 - 2000 muestran una pequeña tendencia al alza, al representar el 43,48% de los gastos totales en 1995 y subir al 45,36% en el 2000, con un promedio de 43,56% en el período. El principal componente dentro de los gastos corrientes fue el de remuneraciones que pasó del 27,22% en 1995 al 29,02% en 1996, al 28,99% en 1999 y bajar al 27,41% en el 2000.

- **Gastos de capital**

Los gastos de capital han observado una tendencia decreciente al pasar del 53,92% de los gastos totales en 1995 al 48,66% en el 2000.

Esto quiere decir una menor inversión en obras de éstos municipios, pues las inversiones que en 1995 significaron el 47,44%, en 2000 se situaron en el 44,92%.

El comportamiento de los gastos de las municipalidades podemos observar en el cuadro siguiente:

CUADRO 14
GASTOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 30.000
Y MENOS DE 80.000 HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

AÑOS	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	SERVICIO DE LA DEUDA
1995	43,48	53,92	2,61
1996	44,33	52,01	3,66
1997	40,12	56,13	3,74
1998	43,87	50,65	5,47
1999	44,18	46,24	9,58
2000	45,36	48,66	5,98
PROMEDIO	43,56	51,27	5,17

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

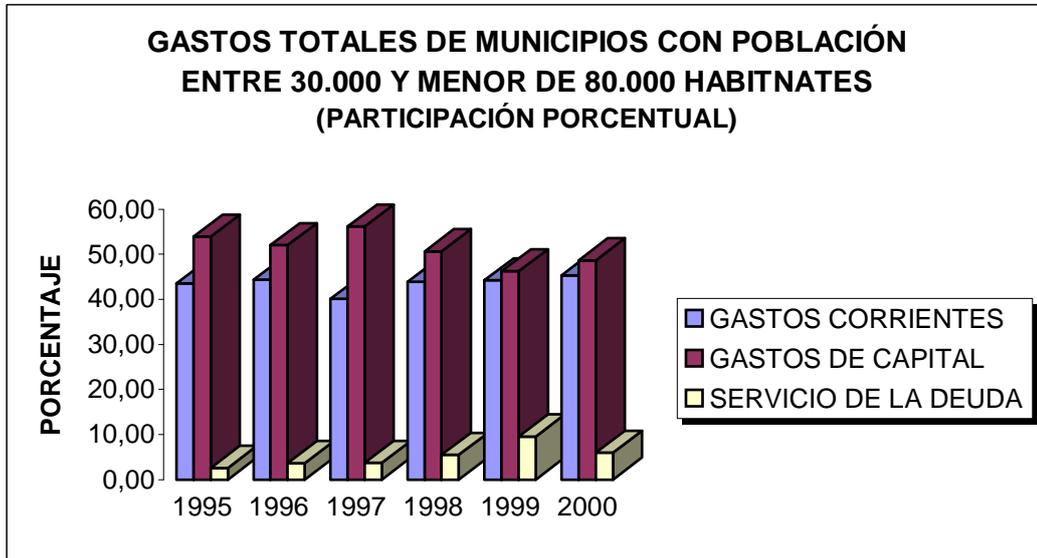
ELABORACIÓN: Propia

- **Servicio de la deuda**

En los municipios analizados en este punto, el servicio de la deuda no tuvo mayor significación, sin embargo se incrementó del 2,61% de los gastos totales en 1995 al 5,98% en el 2000, egresos que se refieren al pago de la deuda que los gobiernos locales mantienen principalmente con el Banco del Estado.

En el gráfico que se presenta a continuación se puede apreciar el comportamiento de los gastos en el período 1995 . 2000:

Gráfico 13



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Análisis de los principales indicadores financieros**

- **Autosuficiencia financiera (Ingresos propios / gastos corrientes)**

Este indicador en promedio representó el 49,21% en 1995 y el 47,54% en el 2000, lo que quiere decir que las municipalidades financiaron casi el 50% de los gastos corrientes (administrativos y operativos) con sus ingresos de generación propia (ingresos tributarios y no tributarios).

- **Autonomía (Ingresos propios / ingresos totales)**

En promedio, en 1995 el indicador se situó en el 16,03% y se incrementa al 17,86% en el 2000, lo que quiere decir que éstos municipios realizan una mejor gestión para conseguir mayores ingresos propios que los municipios analizados anteriormente.

- **Autosuficiencia mínima (ingresos propios / remuneraciones)**

El indicador refleja que los municipios de este rango de población con sus ingresos propios pudieron financiar una buena proporción de las remuneraciones, así el 75,92% en 1995 y el 81,44% para el 2000.

- **Elegibilidad-solvencia (ingresos corrientes / gastos corrientes)**

En promedio este indicador registró el 124,45% en 1995 y se redujo al 82,72% en el 2000, lo que significa que las municipalidades financiaron al inicio del período los gastos corrientes con los ingresos corrientes (ingresos propios y transferencias corrientes), no así en el 2000 que el indicador no llegó al 100%.

- **Dependencia financiera (Transferencias / ingresos totales)**

Este indicador mide la dependencia de las transferencias del Gobierno Central frente a los ingresos totales, en éstos municipios la relación pasó en promedio del 68,28% en 1995, al 76,14% en el 2000, lo que refleja que éstos gobiernos seccionales dependen en buena medida de las transferencias del Gobierno Central.

- **Autonomía financiera (ingresos propios / ingresos corrientes)**

Los ingresos por gestión propia de los municipios analizados significan en promedio para 1995 el 38,20% y el 59,49% para el 2000, lo que demuestra el esfuerzo de éstos municipios en el período para elevar la participación porcentual de los ingresos propios frente a los ingresos corrientes, lo que en alguna medida les ha ayudado a cubrir con ingresos propios sus gastos administrativos y operativos.

- **Relación fuentes de financiamiento / ingresos totales**

El indicador registró en promedio el 13,70% en 1995 y el 5,49% en el 2000, lo que significa que las municipalidades no recurrieron a mayor endeudamiento en el período para financiar su gestión.

- **Comportamiento de los ingresos y gastos totales de los municipios, comprendidos en el rango de población entre 80.000 y 500.000 habitantes, en el período 1995 Æ 2000.**

- **Ingresos**
- **Ingresos corrientes**

La generación de ingresos propios de éstos municipios respecto de los ingresos totales se incrementó del 24,10% en 1995 al 25,10% 2000. Dentro de éstos ingresos, los tributarios y no tributarios significaron el 13,51% y el 10,59% en 1995, registrando para el 2000 el 12,82% y el 12,28%%, respectivamente. El promedio de los ingresos propios en el período fue de 25,87%.

Las transferencias corrientes por su parte, decrecieron del 22,07% en 1995 al 12,16% en el 2000. El promedio se situó en el 17,08%.

Si a los ingresos propios se suman las transferencias corrientes, estos tuvieron una significación del 46,17% del total de ingresos en 1995 y el 37,26% en el 2000.

- **Ingresos de capital**

Los ingresos de capital de los municipios analizados en este punto, registraron un incremento considerable de 18,83 puntos porcentuales, al pasar del 33,51% en 1995 al 52,34% en el 2000. Las transferencias de capital coadyuvaron al aumento de éstos ingresos al pasar del 32,65% en 1995 al 51,56% en el 2000. En promedio los ingresos de capital significaron el 38,48% de los ingresos totales.

- **Fuentes de financiamiento**

Las municipalidades de este rango de población registran una participación de las fuentes de financiamiento frente a los ingresos totales del 20,32% en 1995 y del 10,39% en el 2000, lo que significa que en período de análisis recurrieron a menor endeudamiento para financiar sus operaciones.

CUADRO 15

INGRESOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 80.000 Y MENOR DE 500.000 HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

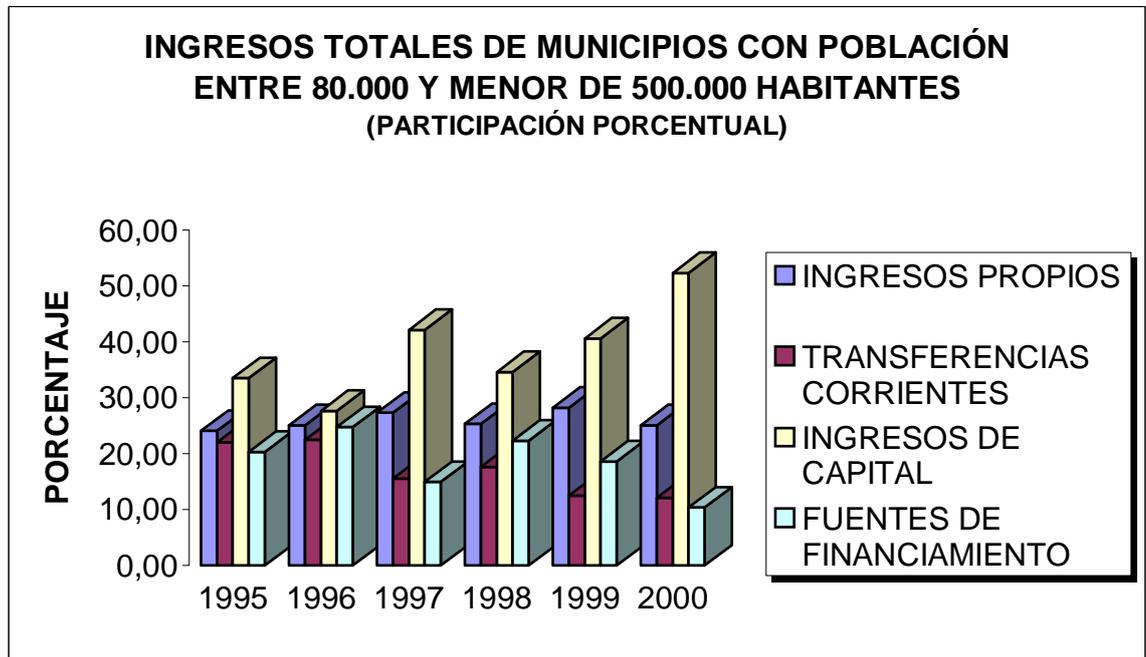
AÑOS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
1995	24,10	22,07	33,51	20,32
1996	25,11	22,47	27,66	24,76
1997	27,35	15,55	42,17	14,93
1998	25,34	17,67	34,63	22,36
1999	28,25	12,54	40,60	18,60
2000	25,10	12,16	52,34	10,39
PROMEDIO	25,87	17,08	38,48	18,56

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

Gráficamente los ingresos totales de los referidos municipios se puede observar a continuación:

Gráfico 14



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Gastos**
- **Gastos corrientes**

En lo relacionado con los gastos totales, los gastos corrientes de éstos municipios tuvieron un comportamiento con tendencia a la baja, así en 1995 participaron con el 47,73% y en el 2000 con el 46,74%. Similar composición registraron las remuneraciones que son los egresos de mayor participación dentro de dichos gastos corrientes, rubro que disminuyó del 33,34% en 1995 al 28,54% en el 2000.

- **Gastos de capital**

Los gastos de capital de éstos municipios disminuyeron del 40,88% en 1995 al 35,73% en el 2000, dentro de dichos gastos las inversiones observaron un decrecimiento al pasar del 34,52% en 1995 al 32,31% en

el 2000, es decir hubo una reducción en la inversión de la obra pública en el período.

CUADRO 16
GASTOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 80.000
Y MENOS DE 500.000 HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

AÑOS	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	SERVICIO DE LA DEUDA
1995	47,73	40,88	11,39
1996	49,11	41,85	9,05
1997	50,49	37,39	12,12
1998	48,16	37,74	14,10
1999	45,79	35,98	18,23
2000	46,74	35,73	17,52
PROMEDIO	48,00	38,26	13,73

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

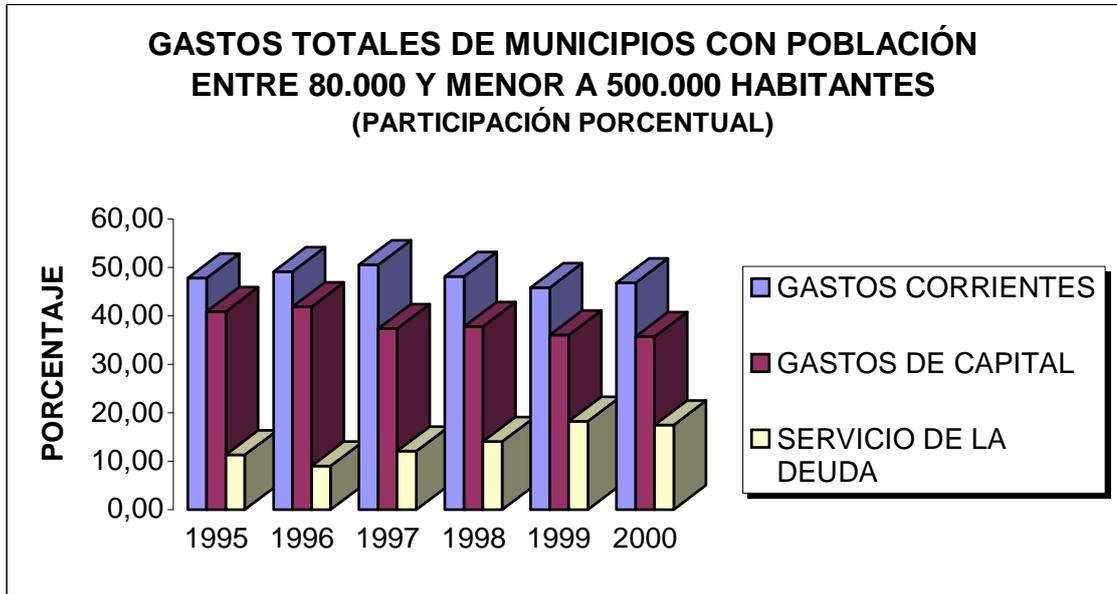
ELABORACIÓN: Propia

- **Servicio de la deuda**

En los municipios analizados en este punto, el servicio de la deuda tuvo una significación promedio en el período del 13,73% dentro de los gastos totales. Dicho rubro se incrementó del 11,39% en 1995 al 17,52% en el 2000, egresos que se refieren al pago de la deuda que los gobiernos locales mantienen principalmente con el Banco del Estado.

En el siguiente gráfico se puede apreciar el comportamiento de los gastos en el período 1995 . 2000:

Gráfico 15



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Análisis de los principales indicadores financieros**

- **Autosuficiencia financiera (Ingresos propios / gastos corrientes)**

Este indicador representó en 1995 el 57,99% y en el 2000 registró el 67,38% lo que significa que éstas municipalidades mejoraron sustancialmente su capacidad financiera para cubrir con sus ingresos propios los gastos corrientes (administrativos y operativos).

- **Autonomía (Ingresos propios / ingresos totales)**

En promedio, en 1995 el indicador se situó en el 24,10% y se reduce ligeramente en el 2000 al 25,10%. Es decir los ingresos tributarios y no tributarios de los municipios analizados llegaron a representar más del 24% de los ingresos totales, situación que se relaciona con una mejor capacidad de gestión, comparativamente con los municipios de otros rangos de población.

- **Autosuficiencia mínima (ingresos propios / remuneraciones)**

Los municipios de este rango con sus ingresos propios han logrado financiar el 83,01% de la remuneraciones en 1995 y para el 2000 este indicador se situó en el 110,33%, situación que significa que éstos gobiernos seccionales financiaron con sus recursos propios el 100% de las remuneraciones.

- **Elegibilidad-solvencia (ingresos corrientes / gastos corrientes)**

Este indicador en promedio registró el 111,10% en 1995 y el 110,33% en el 2000, lo que representa que las municipalidades financiaron los gastos administrativos y operativos con los ingresos corrientes (ingresos propios y transferencias corrientes) y se puede hablar de una generación de ahorro corriente.

- **Dependencia financiera (Transferencias / ingresos totales)**

Este indicador mide la dependencia de las transferencias del Gobierno Central frente a los ingresos totales, en éstos municipios la relación pasó en promedio del 54,72% en 1995, al 63,72% en el 2000, lo que refleja que éstos gobiernos seccionales incrementaron su dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

- **Autonomía financiera (ingresos propios / ingresos corrientes)**

Los ingresos por gestión propia de los municipios analizados significan en promedio para 1995 el 52,20% y el 67,36% para el 2000, lo que demuestra el peso que tienen para estos gobiernos seccionales las transferencias corrientes que provienen del Gobierno Central y que hacen parte del total de ingresos corrientes.

- **Relación fuentes de financiamiento / ingresos totales**

Este indicador registró en promedio el 20,32% en 1995 y el 10,39% en el 2000, lo que evidencia que las municipalidades no recurrieron a mayor endeudamiento en el período para financiar su gestión.

• **Comportamiento de los ingresos y gastos totales de los municipios, comprendidos en el rango de población mayor a 1.000.000 de habitantes, en el período 1995 Æ 2000.**

Este análisis corresponde exclusivamente a los Municipios de Quito y Guayaquil que según las proyecciones de población del INEC para 1999 disponen de una población de 1.003.912 habitantes y 2.149.031 habitantes respectivamente.

- **Ingresos**
- **Ingresos corrientes**

Dentro de los ingresos corrientes, los ingresos de recaudación directa de éstas municipalidades que provienen de su propia gestión, tuvieron una reducción considerable al pasar del 39,71% del total de ingresos en 1995 al 25,46% en el 2000. Los ingresos tributarios registraron el 27,23% en 1995 y se reducen al 12,25% en el 2000. Por su parte, los ingresos no tributarios (conformados principalmente por el pago de las tasas por servicios y los arrendamientos de bienes municipales) registraron el 12,48% en 1995 y se incrementaron ligeramente al 13,21% en el 2000.

Las transferencias corrientes (FODESEC retención automática y otras) pasaron del 10,42% del total de ingresos en 1995 al 1,74% en el 2000. Los ingresos propios y las transferencias corrientes significaron el 50,13% del total de ingresos en 1995 y el 27,20% en el 2000.

En el período analizado estas municipalidades registraron en promedio, del total de ingresos, el 38,53% y el 7,47% de ingresos propios y transferencias corrientes, respectivamente.

- **Ingresos de capital**

Los ingresos de capital de los municipios analizados tuvieron un incremento considerable al pasar del 19,82% en 1995 al 49,36% en el 2000, con un promedio en el período del 26,88%. Dentro de éstos ingresos, las transferencias de capital tuvieron la mayor significación al representar el 19,37% de los ingresos totales en 1995 y el 48,96% en el 2000.

- **Fuentes de financiamiento**

Las municipalidades analizadas han tenido una tendencia irregular, representando el 30,05% de los ingresos totales en 1995, el 24,35% en 1997, un incremento sustancial en 1998 al significar el 31,27% y una tendencia a la baja en el 2000 con el 23,45%. Al revisar la cifras se aprecia que los municipios analizados no recurrieron en mayor medida al endeudamiento ya que este significó en promedio en el período el 2,81% de los ingresos totales. La mayor representación estuvo en el saldo de caja que en promedio fue del 24,31% de los ingresos totales en el período, es decir incluye valores sobrantes y disponible en caja general y bancos que se determinó al término de cada ejercicio fiscal y que provienen de fondos del Gobierno Central, de fondos de autogestión y de otros saldos (anticipos contractuales)

A continuación se presenta el cuadro de la participación porcentual de los ingresos municipales de los municipios con población mayor a 1.000.000 habitantes:

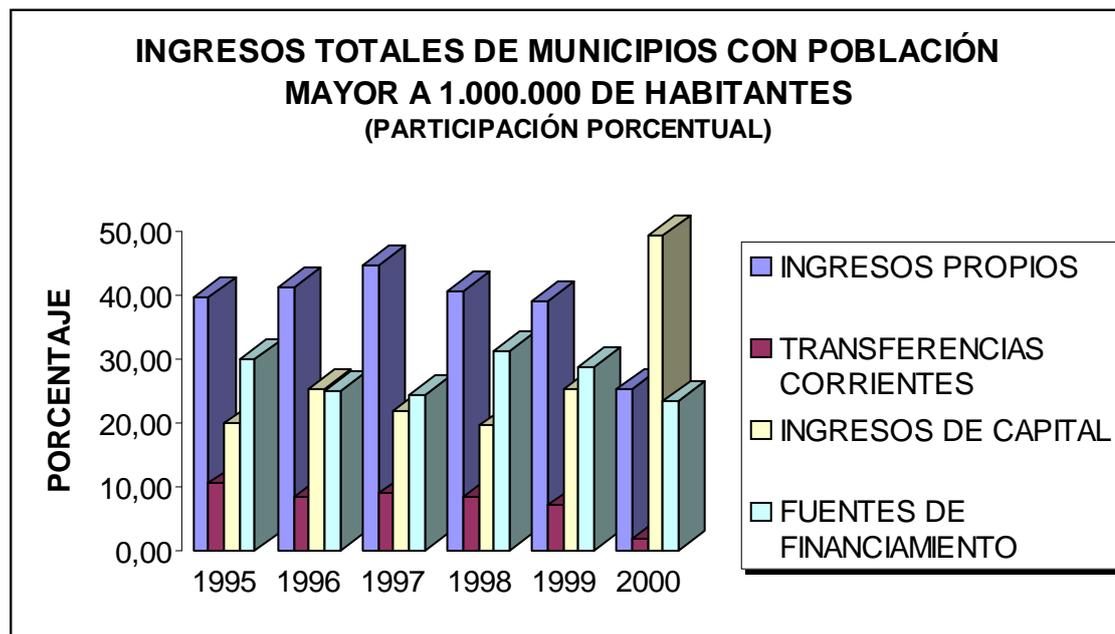
CUADRO 17
INGRESOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MAYOR A 1.000.000 DE
HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

AÑOS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
1995	39,71	10,42	19,82	30,05
1996	41,18	8,41	25,46	24,95
1997	44,88	8,85	21,92	24,35
1998	40,77	8,44	19,51	31,27
1999	39,18	6,95	25,20	28,67
2000	25,46	1,74	49,36	23,45
PROMEDIO	38,53	7,47	26,88	27,12

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

Gráfico 16



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Gastos**
- **Gastos corrientes**

Dentro de los gastos totales, los gastos corrientes de las municipalidades en el período 1995 - 2000 muestran una importante tendencia a la baja, al representar el 71,99% de los gastos totales en 1995 y descender al 33,61% en el 2000, con un promedio del 40,38% en el período. El principal componente dentro de los gastos corrientes fue el de remuneraciones que pasó del 20,60% en 1995 a una reducción significativa en el 2000 al registrar el 13,59%. Otro importante rubro lo constituyen los servicios que representaron el 15,84% en 1995 y se reduce ligeramente al 14,17% en el 2000.

- **Gastos de capital**

Los gastos de capital han observado una tendencia creciente al representar el 22,75% de los gastos totales en 1995 e incrementarse sustancialmente al 57,28% en el 2000. Esto quiere decir un aumento preponderante de las inversiones de éstos municipios que se traduce en la realización de la obra pública pues, aquellas pasaron del 20,13% en 1995 al 51,68% en el 2000.

El comportamiento de los gastos de las municipalidades podemos observar en el cuadro siguiente:

CUADRO 18
GASTOS TOTALES DE MUNICIPIOS CON POBLACIÓN
MAYOR A 1.000.000 HABITANTES
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

AÑOS	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	SERVICIO DE LA DEUDA
1995	71,99	22,75	5,26
1996	71,30	22,95	5,74
1997	47,28	44,95	7,78
1998	50,32	42,28	7,40
1999	39,93	52,10	7,97
2000	33,61	57,28	9,11
PROMEDIO	52,41	40,38	7,21

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

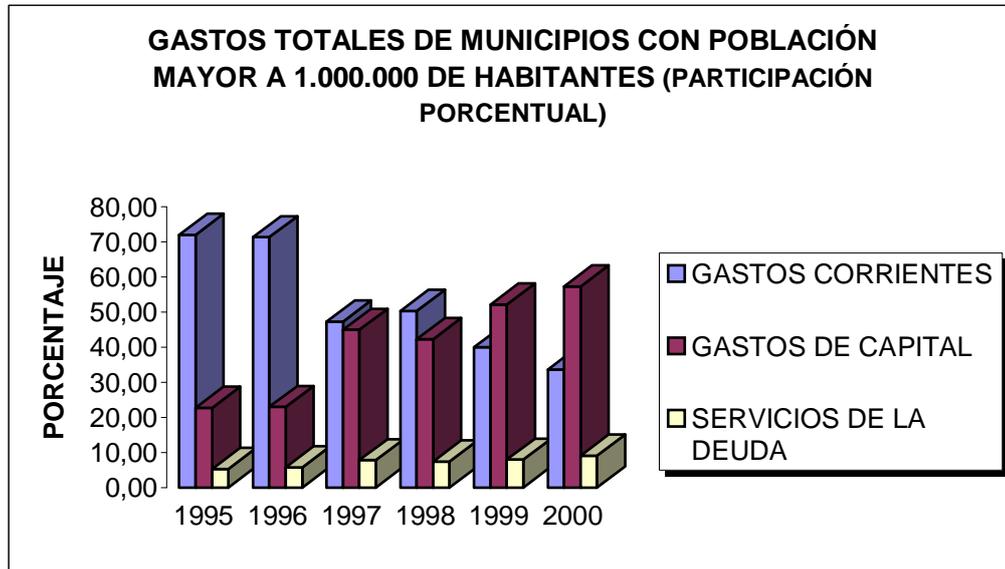
ELABORACIÓN: Propia

- **Servicio de la deuda**

En los municipios analizados, el servicio de la deuda tuvo una significación promedio en el período del 7,21% dentro de los gastos totales. Dicho rubro se incrementó del 5,26% en 1995 al 9,11% en el 2000, egresos que se refieren al pago de la deuda de los contratos de préstamo que estas municipalidades han registrado en este período.

En el gráfico se puede apreciar el comportamiento de los gastos en el período 1995 . 2000:

Gráfico 17



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado
ELABORACIÓN: Propia

- **Análisis de los principales indicadores financieros**

- **Autosuficiencia financiera (Ingresos propios / gastos corrientes)**

Este indicador en promedio representó el 78,54% en 1995 y el 114,08% en el 2000, lo que quiere decir que las municipalidades al finalizar el período financiaron el 100% de los gastos corrientes (administrativos y operativos) con sus ingresos de generación propia (ingresos tributarios y no tributarios).

- **Autonomía (Ingresos propios / ingresos totales)**

En promedio, en 1995 el indicador se situó en el 39,71% y se reduce al 25,46% en el 2000, lo que quiere decir que éstos municipios realizan una satisfactoria gestión para conseguir mayores ingresos propios.

- **Autosuficiencia mínima (ingresos propios / remuneraciones)**

El indicador refleja que los municipios de este rango de población con sus ingresos propios pudieron financiar la totalidad de las remuneraciones. En promedio el indicador se situó para 1995 en el 274,42% y se incrementa para el 2000 al 282,06%, indicador que también refleja que estos municipios al tener excedente con sus ingresos propios pudieron destinar recursos para otros gastos.

- **Elegibilidad-solvencia (ingresos corrientes / gastos corrientes)**

En promedio este indicador registró el 99,14% en 1995 y se incrementó al 121,86% en el 2000, lo que significa que las municipalidades financiaron en el período los gastos corrientes con los ingresos corrientes (ingresos propios y transferencias corrientes).

- **Dependencia financiera (Transferencias / ingresos totales)**

Este indicador mide la dependencia de las transferencias del Gobierno Central frente a los ingresos totales, en éstos municipios la relación pasó en promedio del 29,78% en 1995, al 50,70% en el 2000, lo que refleja que éstos gobiernos seccionales aumentaron en gran medida su dependencia de la transferencias del Gobierno Central en el período.

- **Autonomía financiera (ingresos propios / ingresos corrientes)**

Los ingresos por gestión propia de los municipios analizados significan en promedio para 1995 el 79,22% y el 93,61% para el 2000, lo que demuestra el gran esfuerzo de éstos municipios en el período para elevar la participación porcentual de los ingresos propios frente a los ingresos corrientes, y depender en menor medida de las transferencias corrientes del gobierno central.

- **Relación fuentes de financiamiento / ingresos totales**

El indicador registró en promedio el 30,05% en 1995 y el 23,45% en el 2000, lo que significa que las municipalidades no recurrieron a mayor endeudamiento en el período para financiar su gestión pero presentaron elevados saldos de caja que como se explicó anteriormente, corresponden a valores sobrantes y disponible en caja general y bancos que se determinó al término de cada ejercicio fiscal y que provienen de fondos del Gobierno Central, de fondos de autogestión y de otros saldos (anticipos contractuales).

3.1.2 Análisis comparativo de las finanzas municipales de acuerdo con la agrupación de los municipios según tamaño de la población.

Al realizar el análisis comparativo de los ingresos y gastos municipales para el período 1995 . 2000 podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- **Ingresos**
- **Ingresos corrientes**

Como se puede apreciar del cuadro 19 que se presenta mas adelante, la estructura de los ingresos corrientes (ingresos propios IP y transferencias corrientes TC) demuestra que las municipalidades con menor población tienen una menor participación de sus ingresos corrientes frente al total de ingresos. En orden de población de los municipios de menor a mayor, estos ingresos han variado como sigue: 29,39% (IP 7,62% + TC 21,77%), 31,87%(IP 9,34% + TC 22,53%), 38,13%(IP 17,92% + TC 20,21%), 42,95%(IP 25,87% + TC 17,08%) y 46,00%(IP 38,53% + TC 7,47%). Lo que querría indicar también que los gobiernos locales con mayor población generan mayores ingresos propios y tienen una mejor capacidad de gestión.

- **Ingresos de capital**

Los ingresos de capital están constituidos en su mayor parte por las transferencias de capital realizadas por el Gobierno Central y otras instituciones del sector público a las diferentes municipalidades del país, definidas por leyes especiales y una mínima participación por la venta de activos. Del cuadro 19 se puede apreciar que las municipalidades con menor población dependen de manera considerable de las transferencias de capital del Gobierno Central. En orden ascendente de población de los gobiernos seccionales, la participación de éstos ingresos frente al total variaron de la forma siguiente: 57,08%, 53,86%, 49,98%, 38,48%, 26,88%.

- **Fuentes de financiamiento**

Las fuentes de financiamiento conformadas por la deuda pública interna y externa y los valores no utilizados en períodos anteriores que aparecen en la partida de Caja . Bancos, en cada año han tenido un comportamiento irregular lo que significa que las municipalidades recurrieron al crédito para financiar parte de sus operaciones pero que también mantuvieron saldos de caja de años anteriores.

A manera de resumen, en el cuadro y gráfico siguientes se puede observar el comportamiento de los rubros analizados:

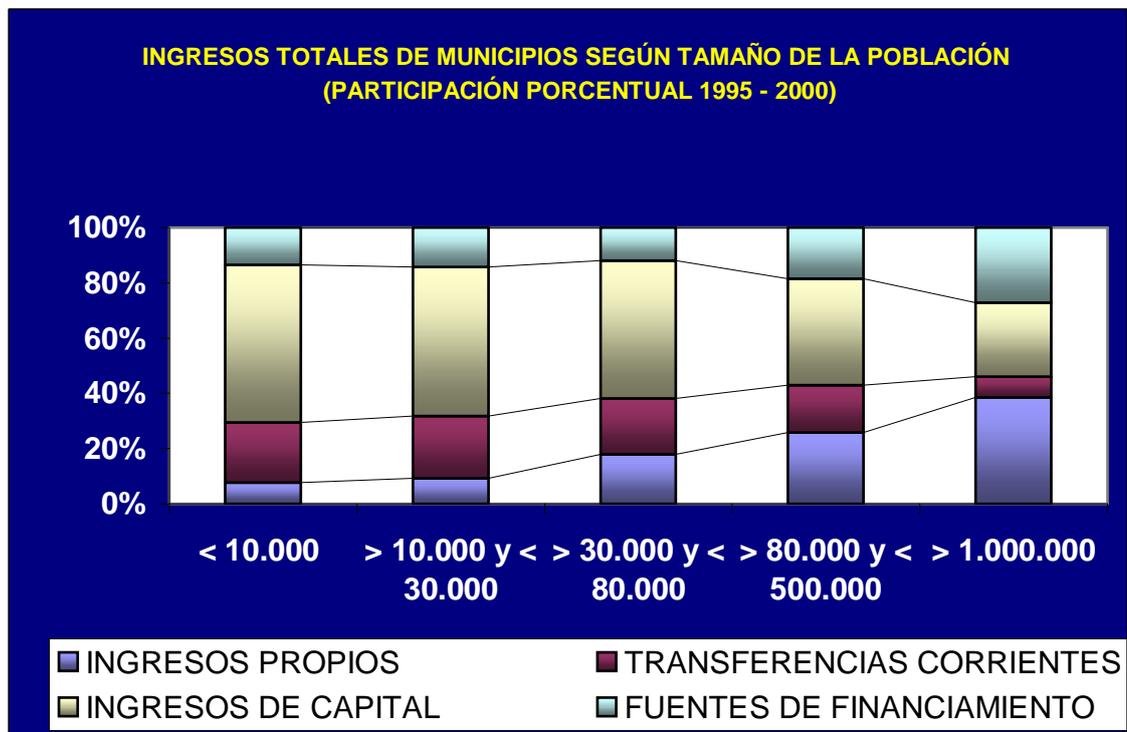
CUADRO 19
INGRESOS TOTALES DE MUNICIPIOS SEGÚN TAMAÑO DE POBLACIÓN
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL PROMEDIO 1995 - 2000

CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
Menos de 10.000 habitantes	7,62	21,77	57,08	13,53
Entre 10.000 y menos de 30.000	9,34	22,53	53,86	14,28
Entre 30.000 y menos de 80.000	17,92	20,21	49,98	11,88
Entre 80.000 y menos de 500.000	25,87	17,08	38,48	18,56
Más de un millón de habitantes	38,53	7,47	26,88	27,12
CONSOLIDADO	27,51	14,02	37,76	20,71
PROMEDIO	19,86	17,81	45,26	17,08

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

Gráfico 18



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Gastos**
- **Gastos corrientes**

Entre los rubros de gastos corrientes se incluyen: remuneraciones, servicios, suministros y materiales y transferencias corrientes del sector público y privado. Dentro de éstos gastos, la remuneraciones se constituye el rubro que tiene más peso (básicas, complementarias, compensatorias, temporales, subsidios y contribuciones a la seguridad social). La participación del gasto corriente en el total de gastos, considerando el promedio registrado por los municipios y por población, durante el período de análisis, muestra que los municipios con mayor población presentan mayores gastos corrientes, es decir una relación directa. Esto obedece a que en esos gobiernos locales, para atender la demanda de población se requiere el concurso de mayor personal.

- **Gastos de capital**

Conformados por la adquisición de bienes muebles e inmuebles y lo principal, las inversiones para obras y en menor cuantía las transferencias que realizan las entidades edilicias, especialmente a sus empresas, éstos gastos permiten reflexionar que a menor población de los municipios en el período de análisis, mayor fue dicho gasto, es decir habría que resaltar la importancia que tuvo el rubro de inversiones para dichos gobiernos locales.

CUADRO 20

GASTOS TOTALES DE MUNICIPIOS SEGÚN TAMAÑO DE POBLACIÓN PARTICIPACIÓN PORCENTUAL PROMEDIO 1995 - 2000

CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	SERVICIO DE LA DEUDA
Menos de 10.000 habitantes	38,05	59,55	2,41
Entre 10.000 y menos de 30.000	39,62	57,22	3,16
Entre 30.000 y menos de 80.000	43,56	51,27	5,17
Entre 80.000 y menos de 500.000	48,00	38,26	13,73
Más de un millón de habitantes	52,41	40,38	7,21
CONSOLIDADO	47,28	45,00	7,73
PROMEDIO	44,33	49,34	6,34

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Servicio de la deuda**

El comportamiento del servicio de la deuda dentro de los gastos totales en las diferentes municipalidades del país, tiene correlación con las fuentes de financiamiento de los ingresos, mientras mayor es el crédito, mayores recursos tienen que destinar al pago de las deudas contraídas con el sector público y privado. Se podría afirmar que la principal fuente de financiamiento se constituye el Banco del Estado. Se puede apreciar también que en el período, el consolidado del servicio de la deuda representó el 7,73%, porcentaje moderado de participación dentro de la composición de los gastos totales.

A continuación se presenta en el gráfico la participación porcentual de los gastos totales de los municipios, según tamaño de población:

Gráfico 19



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

3.2 Análisis consolidado de las finanzas municipales

3.2.1 Comportamiento de los ingresos y gastos totales de los municipios en el período 1995 Æ 2000

El análisis pretende dar una visión general del comportamiento que han tenido los ingresos y gastos totales de los municipios ecuatorianos en el período 1995 . 2000.

Los ingresos serán analizados en sus tres grandes componentes como son: los ingresos corrientes, los ingresos de capital y las fuentes de financiamiento. En cuanto a los gastos, se estudiarán, los gastos corrientes, los gastos de capital y finalmente el servicio de la deuda.

- **Ingresos**
- **Ingresos corrientes**

En lo que respecta a los ingresos corrientes, que provienen de los ingresos por gestión propia de las municipalidades (ingresos tributarios y no tributarios) y las transferencias corrientes que otorga el Estado, éstos muestran un comportamiento hacia la baja. En 1995 representaron el 45,12% del total de ingresos, en 1996 registró el 47,29%, en 1997 y 1998 con el 43,45% y 43,46%, respectivamente, el 40,46% en 1999 y desciende sustancialmente al 29,41% en el 2000. Sin embargo su descenso no puede considerarse significativo manteniendo un promedio en el período del 41,53%.

Es interesante observar las variaciones de los ingresos propios que constan de los ingresos tributarios y no tributarios, en 1995 representaron el 26,86% de los ingresos totales, para 1996 y 1997 significaron el 29,20% y 29,59%, respectivamente, a 1998 desciende al 27,83%, para 1999 se recupera al 29,85% y en el 2000 baja 8 puntos porcentuales al situarse en el 21,75%.

- **Ingresos de capital**

Los ingresos de capital en todo el período tienen una tendencia a la baja ya que del 18,26% en 1995, desciende al 13,86% en 1997, se recupera en 1998 al 15,63% y en el 2000 registra el 7,66%. El promedio del período presenta una participación de éstos ingresos frente al total del 14,02%, ingresos que están constituidos básicamente por las transferencias de capital que realiza el Gobierno y otras instituciones del Estado a las municipalidades, conforme las distintas leyes especiales que así lo determinan.

- **Fuentes de financiamiento**

Ingresos que están constituidos fundamentalmente por los préstamos a los que acceden los municipios en diferentes instituciones del Estado, siendo el principal el Banco del Estado u otras instituciones como el BID, BIRF, la CAF, entre otras, más los valores no utilizados en períodos anteriores que aparecen en la partida caja-bancos en cada año, tienen una tendencia a la baja en el período, cuando al representar en 1995 el 22,28% del total de ingresos, pasó al 22,02% en 1996, al 17,40% en 1997, al 23,37% y 22,89% en 1998 y 1999 en ese orden y finaliza en el 2000 con el 16,27%. El promedio de éstos ingresos se situó en el 20,71%.

Lo manifestado se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 21
INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

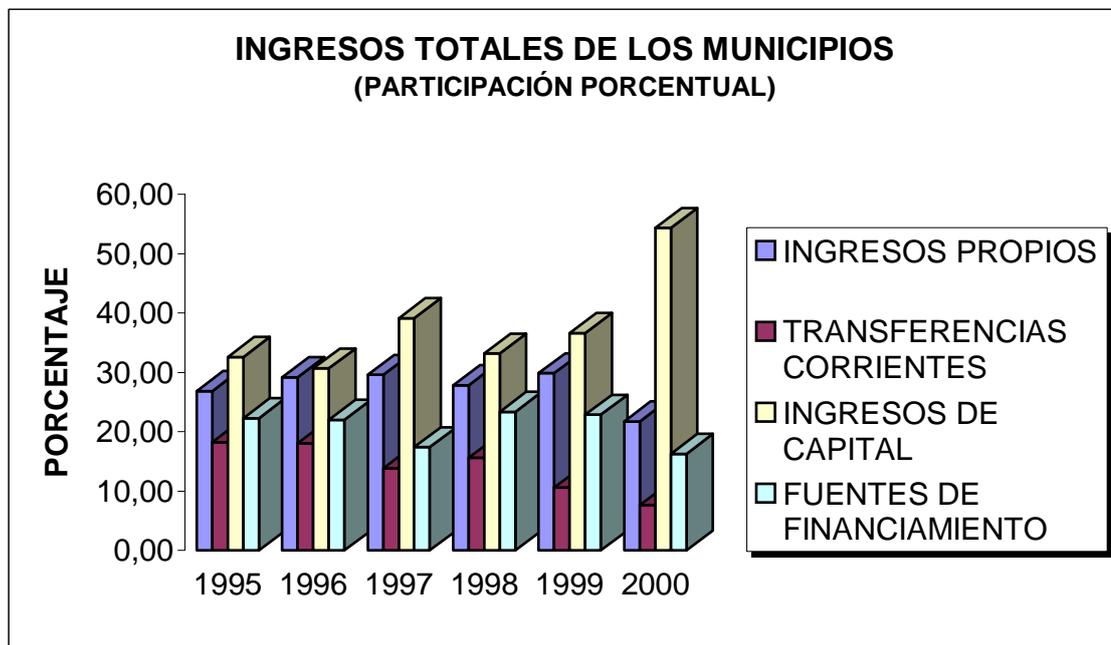
AÑOS	INGRESOS PROPIOS	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	INGRESOS DE CAPITAL	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
1995	26,86	18,26	32,60	22,28
1996	29,20	18,09	30,69	22,02
1997	29,59	13,86	39,15	17,40
1998	27,83	15,63	33,17	23,37
1999	29,85	10,61	36,64	22,89
2000	21,75	7,66	54,33	16,27
PROMEDIO	27,51	14,02	37,76	20,71

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

La participación porcentual de los ingresos totales de los municipios en el período 1995 . 2000 se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 20



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

- **Gastos**
- **Gastos corrientes**

Dentro de los gastos totales, los gastos corrientes de los municipios en el período 1995 . 2000, registran una tendencia a la baja, al representar el 54,59% en 1995, observar una ligera alza en 1996 con el 55,88%, luego descender al 44,91% en 1997, subir 44,60% en 1998 y disminuir al 42,30% y 39,37% en 1999 y el 2000, respectivamente, con un promedio del 47,28% en el período.

- **Gastos de capital**

Los gastos de capital tuvieron un comportamiento inverso al de los gastos corrientes, con una tendencia constante al alza, al representar en 1995 el 39,42%, el 38,50% en 1996, aumentar al 47,91% en 1997,

descender al 45,46% en 1998, y subir al 47,60% y 51,09% en 1999 y el 2000 respectivamente, lo que quiere decir una mayor inversión en obras de los municipios, con un promedio en el período del 45%.

CUADRO 22
GASTOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 1995 - 2000

AÑOS	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	SERVICIO DE LA DEUDA
1995	54,59	39,42	5,99
1996	55,88	38,50	5,62
1997	44,91	47,91	7,18
1998	46,60	45,46	7,94
1999	42,30	47,60	10,09
2000	39,37	51,09	9,54
PROMEDIO	47,28	45,00	7,73

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

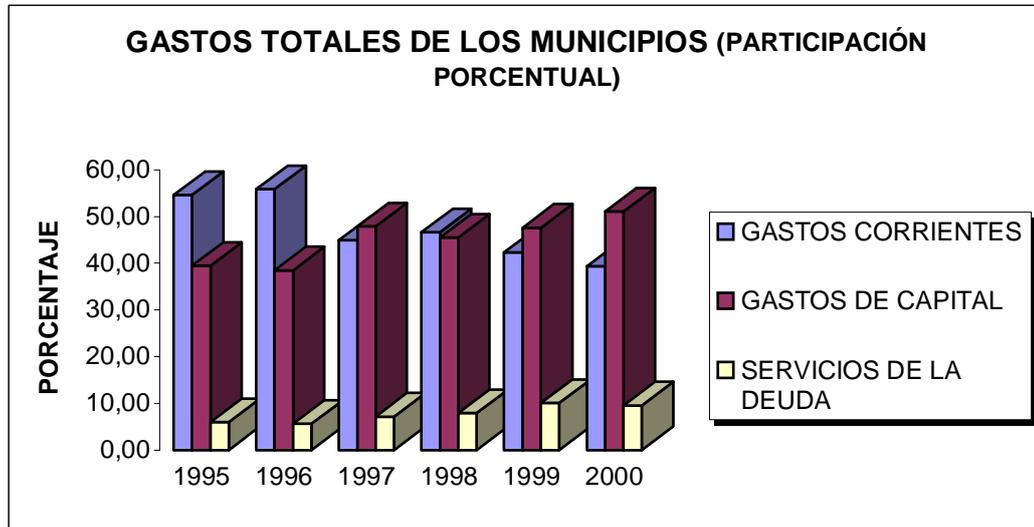
ELABORACIÓN: Propia

- **Servicio de la deuda**

Los pagos de la deuda que los municipios deben realizar a las entidades prestamistas, especialmente al Banco del Estado, se observa una tendencia en ascenso en el período, que se podría decir que no ha tenido mayor significación, al variar del 5,99% en 1995, al 5,62% en 1996, al 7,18% en 1997, al 7,94% en 1998, subir al 10,09% en 1999 y descender al 9,54% en el 2000, con un promedio del 7,73% en el período de análisis.

La participación porcentual de los gastos totales de los municipios en el período 1995 . 2000 se muestra en el gráfico a continuación:

Gráfico 21



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado **ELABORACIÓN:** Propia

• **Análisis de los principales indicadores financieros**

- **Autosuficiencia financiera (Ingresos propios / gastos corrientes)**

Este indicador en promedio representó el 64,07% en 1995 y el 76,56% en el 2000, lo que quiere decir que las municipalidades al finalizar el período financiaron una parte importante de los gastos corrientes (administrativos y operativos) con sus ingresos de generación propia (ingresos tributarios y no tributarios).

- **Autonomía (Ingresos propios / ingresos totales)**

En promedio, en 1995 el indicador se situó en el 26,86% y se reduce al 21,75% en el 2000, lo que quiere decir que los municipios ecuatorianos en conjunto dependen en buena medida de las transferencias del Gobierno Central.

- **Autosuficiencia mínima (ingresos propios / remuneraciones)**

El indicador refleja que los municipios con sus ingresos propios pudieron financiar la totalidad de las remuneraciones. En promedio el indicador se situó para 1995 en el 135,23% y se incrementa para el 2000

al 145,35%, indicador que también refleja que estos municipios al tener excedente con sus ingresos propios pudieron destinar recursos para otros gastos.

- **Elegibilidad-solvencia (ingresos corrientes / gastos corrientes)**

En promedio este indicador registró el 107,63% en 1995 y disminuyó al 103,52% en el 2000, lo que significa que a pesar de la reducción del indicador, las municipalidades financiaron en el período los gastos corrientes con los ingresos corrientes (ingresos propios y transferencias corrientes).

- **Dependencia financiera (Transferencias / ingresos totales)**

Este indicador mide la dependencia de las transferencias del Gobierno Central frente a los ingresos totales, en éstos municipios la relación pasó en promedio del 50,04% en 1995, al 61,53% en el 2000, lo que refleja que éstos gobiernos seccionales aumentaron su dependencia de las transferencias del Gobierno Central en el período.

- **Autonomía financiera (ingresos propios / ingresos corrientes)**

Los ingresos por gestión propia de los municipios analizados significan en promedio para 1995 el 59,53% y el 73,96% para el 2000, lo que demuestra el gran esfuerzo de éstos municipios en el período para elevar la participación porcentual de los ingresos propios frente a los ingresos corrientes, y depender en menor medida de las transferencias corrientes del Gobierno Central.

- **Relación fuentes de financiamiento / ingresos totales**

El indicador registró en promedio el 22,28% en 1995 y el 16,27% en el 2000, lo que significa que las municipalidades no recurrieron a mayor endeudamiento en el período para financiar su gestión pero presentaron elevados saldos de caja que como se explicó anteriormente,

corresponden a valores sobrantes y disponible en caja general y bancos que se determinó al término de cada ejercicio fiscal y que provienen de fondos del Gobierno Central, de fondos de autogestión y de otros saldos (anticipos contractuales).

3.2.2 El Banco del Estado.

El Banco Ecuatoriano de Desarrollo S.A. fue creado, mediante decreto Supremo No. 774 de 17 de septiembre de 1996, publicado en el Registro oficial No. 183 de 30 de los mismos mes y año, como una institución de derecho privado con finalidad social y pública, con personería jurídica, dotada de la autonomía que le corresponde en esta condición, y de patrimonio propio. Está regido por la Ley Estatutaria; y supletoriamente, por las disposiciones legales aplicables a la Ley de compañías, de la Ley General de Bancos y de la Ley de Régimen Monetario. Comienza a funcionar a partir de la expedición de la ley estatutaria, el 6 de agosto de 1979. En la actualidad se lo conoce como Banco del Estado.

La Ley Estatutaria del Banco referida en el párrafo anterior, expedida mediante Decreto Ley No. 3731 de 6 de agosto de 1979, publicada en el Registro oficial No. 8 de 22 de agosto del mismo año, establece que:

Es necesario que el Estado Ecuatoriano, cuente con una institución financiera que concentre, coordine y distribuya los recursos destinados al financiamiento de proyectos prioritarios de desarrollo del sector público y facilite la aplicación de una sana estrategia de inversión dentro del marco de los objetivos de desarrollo económico que propugna el Gobierno nacional.

El Banco del Estado¹⁵, es la institución autónoma del Estado que financia el desarrollo planificado del país, de conformidad con el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de proyectos.

¹⁵ El 7 de mayo de 1992 se crea el Banco del Estado. R.O. óS-930 en sustitución del Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE).

El Banco del Estado es la institución crediticia que financia la ejecución de programas, proyectos y obras que se encuentran a cargo de organismos del sector público y que tienen relación con la planificación del país, cuyos ámbitos son el económico y social, principalmente.

En efecto, su finalidad esencial es coadyuvar a la elevación de los niveles de vida de los ecuatorianos, mediante el suministro de recursos que financien programas primordiales que ejecutan los ministerios, municipalidades, consejos provinciales; y, entidades autónomas de desarrollo.

Son objetivos del Banco del Estado los siguientes:

"Financiar asistencia técnica, estudios, programas, proyectos, obras, bienes y servicios del sector público que promuevan el desarrollo nacional".

Para alcanzarlo, tiene los siguientes objetivos específicos:

- Procurar recursos provenientes de organismos internacionales para financiar proyectos de desarrollo local, regional o nacional.
- Recuperar los créditos concedidos, de tal forma que el Banco se mantenga capitalizado y pueda seguir operando.
- Fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales y provinciales del país, de manera de apoyar su autonomía y capacidad de autogestión.

En lo referente al primer objetivo específico, el Banco del Estado consiguió y ha sido el administrador de los créditos externos que concedieran al país el Banco Mundial -BIRF- el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica -GTZ- para el primer Programa de Desarrollo Municipal -PDM-, pionero en América Latina en su género.

Parte importante del accionar del Banco está relacionado con el segundo objetivo: el Banco concede sus financiamientos en condiciones más favorables que las de mercado, considerando el interés social de los proyectos, pero salvaguarda la recuperación financiera de los préstamos en procura de mantener un fondo que permita la reinversión de los recursos en nuevos proyectos.

El fortalecimiento institucional, mencionado en el tercer objetivo específico, apoya la tendencia global de impulsar a los gobiernos locales a convertirse en entidades autónomas, autogestoras y solventes, de tal forma que dejen de depender financieramente del Gobierno central¹⁶.

Es evidente la responsabilidad del banco del Estado en la dotación de recursos financieros, que lleven a la práctica la ejecución de los proyectos que permitan el desarrollo planificado del país.

Desde su creación ha otorgado préstamos que se aproximan a los dos mil millones de dólares y, durante el año 2000, concedió créditos por un monto superior a los cuarenta y cuatro millones de dólares.

Son sujetos de crédito del Banco del Estado las siguientes entidades:

ESTADO ECUATORIANO: Las entidades que dependen de o están adscritas a él y sus empresas.

ENTIDADES DE REGIMEN SECCIONAL: Consejos Provinciales, Municipalidades, Empresas municipales y provinciales; juntas parroquiales.

ENTIDADES AUTONOMAS: Otras instituciones de derecho público o Privado con finalidad social o pública, Entidades creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado; Universidades y escuelas politécnicas, siempre que se hallen parcial o totalmente financiadas con partidas presupuestarias o asignaciones fiscales.

ORGANISMOS DE DESARROLLO REGIONAL: Entidades Regionales de Desarrollo. Ej: CREA, CEDEGE, CRM, PREDESUR, etc.

Políticas de crédito

Con el propósito de contar con directrices que orienten la acción institucional se elaboró el documento *Políticas de Crédito del Banco del Estado*, que considera el entorno económico y legal del país.

Se desarrollaron las políticas para la novación de las deudas de los prestatarios, en base de las cuales se inició el proceso de la reestructuración de los pasivos de los principales deudores.

Control de riesgo crediticio

Con la finalidad de contar con un mecanismo para determinar, controlar el riesgo crediticio y disponer de una herramienta, para tomar

¹⁶ Página Web, del Banco del Estado. www.bancoestado.com

decisiones en cuanto a la concesión de los créditos, se desarrolló una metodología para evaluar el nivel de riesgo crediticio de los municipios y consejos provinciales.

El método ha sido sistematizado y comprende los siguientes aspectos:

- Ranking para medir la eficiencia en el desempeño financiero y administrativo.
- Ranking para medir el nivel de endeudamiento
- Calificación de riesgo obtenida de la combinación de los 2 rankings.
- Capacidad de endeudamiento a base de la calificación de la entidad.

Los resultados de la calificación y el conocimiento de los perfiles de los clientes constituyen una herramienta fundamental para la planificación de crédito, pues permiten dimensionar la demanda y orientar la colocación de los recursos en preinversión, inversión y fortalecimiento institucional.

La metodología ha sido presentada a nivel nacional a instituciones tales como Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE, Asociación de municipalidades Ecuatorianas AME, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE y en el plano internacional al BID, Banco Mundial, entre otros organismos¹⁷.

Paralelamente, son compromisos del Banco del Estado el que los proyectos se culminen y que aquellos sean generadores de los correspondientes efectos multiplicadores de la inversión, aspecto que redundará en el incremento del patrimonio de sus prestatarios y permite ayudar a disminuir la dependencia de los organismos del sector público con el Gobierno Central.

También el Banco, con el afán de brindar ayuda a la mayoría de entidades del sector público para la presentación de las solicitudes de préstamo y que aquellas se presenten con el adecuado sustento técnico, económico, financiero, ambiental, de gestión de servicio y de participación comunitaria, a dirigido esfuerzos a crear mecanismos de asistencia

¹⁷ Página Web, del Banco del Estado. www.bancoestado.com

técnica, a fin de facilitar el acceso de las instituciones al crédito, tal el caso del Programa de Desarrollo Municipal.

Proyecto que comenzó en 1991 como el Programa de Desarrollo Municipal está por concluirse en su primera etapa y el Banco del Estado está trabajando en la definición de la segunda etapa de este Programa.

El PDM que comenzó en 1991, con un total de 300 millones de dólares: 208 millones de dólares financiados por el BID y el BIRF, más una asignación no reembolsable de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, -GTZ- de 4 millones de dólares; y la contrapartida del Gobierno ecuatoriano, por 88 millones de dólares, ha llegado casi a su término y esos fondos se han invertido en asistencia técnica, obras y equipamiento, en casi todos los municipios del país.

Con el objeto de dar fluidez a sus créditos, el Banco del Estado, dentro del PDM, instituyó un Cupo de crédito Especial (CCE) que financia obras de montos menores y que se enmarcan dentro de la rehabilitación, conclusión y mejoramiento de sistemas de agua potable y alcantarillado; rehabilitación, mejoramiento y conclusión de proyectos de desechos sólidos o repartición de agua; mejoramiento de mercados y camales, etc.

El país se caracteriza por tener un alto índice de población rural, de ahí que dentro del PDM, un porcentaje de sus recursos se destinó para financiar el Proyecto Piloto de Desarrollo Rural (PDR) el cual promueve la ejecución de obras de letrización y agua potable para los sectores rurales.

Un análisis de lo ejecutado dentro de la primera fase del Programa, cortado a diciembre de 1998, indica que se han concedido 491 créditos, por un monto de 236 millones de dólares, de los que se han beneficiado 7.6 millones de ecuatorianos, especialmente de la región Costa.

Los proyectos de agua potable, vialidad urbana y de alcantarillado captaron los mayores porcentajes de los recursos del PDM.

La asistencia técnica

Uno de los componentes fundamentales del PDM fue la Asistencia Técnica definida como el conjunto de acciones que lleva a cabo el programa de Fortalecimiento Municipal, con el objeto de mejorar la gestión de las municipalidades, empresas municipales o provinciales y organismos de desarrollo regional (entidades beneficiarias), principalmente, en las áreas financiera, administrativa, de planificación y de provisión de servicios y se manejaron los conceptos de fortalecimiento institucional, capacitación y desarrollo institucional.

En estos 7 años del PDM, se ubican dos momentos de la asistencia técnica:

De 1991 a 1995, donde se apoyó a las municipalidades en el diseño de proyectos que les permitieran entrar en el PDM I.

De 1996 a 1998, donde se buscaron formas de institucionalizar y sostener los avances logrados con el PDM.

La asistencia técnica también se dirigió, al campo de la participación y promoción comunitaria; y al de catastros, gestiones ambas que sustentan los procesos de priorización y selección de proyectos y apoyan en el cobro de los créditos. Estas áreas de la asistencia deberán ser fortalecidas en lo sucesivo¹⁸.

Los créditos del Banco del Estado se orientan hacia programas, proyectos, obras y servicios del sector público ecuatoriano en los siguientes sectores económicos:

Infraestructura social: Inversiones en educación, ciencia y cultura, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, desarrollo urbano, infraestructura deportiva.

Infraestructura económica: vialidad, terminales de transporte, mercados, camales, entre los principales y en general proyectos de equipamiento urbano.

Proyectos de Desarrollo Múltiple, que comprenden obras y programas que reúnen actividades de varios de los sectores antes indicados.

¹⁸ Página Web, del Banco del Estado. www.bancoestado.com

3.2.2.1 Financiamiento del Banco del Estado

A efectos de visualizar la presencia del Banco del Estado y su aporte al financiamiento de proyectos de inversión, a continuación se presenta la actividad crediticia del Banco, durante el período 1995 . 2000.

El Banco del Estado en el período de análisis aprobó 304.8 millones de dólares en 680 operaciones crediticias como se aprecia en el cuadro a continuación:

CUADRO 23
PRÉSTAMOS DEL BANCO DEL ESTADO
POR SECTOR. PERÍODO 1995 - 2000
En dólares

	Número de operaciones	Participación porcentual	Monto del crédito	Participación porcentual
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	426	62,65	146.893.032	48,18
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA	237	34,85	133.739.955	43,87
DESARROLLO MÚLTIPLE	17	2,50	24.243.841	7,95
TOTAL	680	100	304.876.828	100

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

De cuadro podemos observar que el financiamiento del Banco del Estado se destinó en un 48,18% al sector de infraestructura social, el 43,87% a la infraestructura económica y el restante 7,95% a los proyectos de desarrollo múltiple.

Durante el período 1995 . 2000 la distribución del crédito del Banco del estado ha sido la siguiente: La Costa fue la región más beneficiada con la aprobación de préstamos, pues concentra el 50,42% del total; le sigue en importancia la Sierra con el 34,80%; en una menor proporción el Oriente y la región Insular que juntas representan el 7,08% y los proyectos a nivel nacional con el 7,70%. Nótese adicionalmente, que la

Sierra concentró el mayor número de operaciones crediticias. Lo manifestado se puede observar en el cuadro siguiente:

CUADRO 24

PRÉSTAMOS DEL BANCO DEL ESTADO POR REGIÓN PERÍODO 1995 - 2000

En dólares

	Número de operaciones	Participación porcentual	Monto del crédito	Participación porcentual
NACIONAL	4	0,59	23.475.895	7,70
COSTA	216	31,76	153.726.059	50,42
SIERRA	324	47,65	106.094.355	34,80
ORIENTE	129	18,97	21.042.952	6,90
INSULAR	7	1,03	537.567	0,18
TOTAL	680	100	304.876.828	100

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

Los beneficiarios del crédito del Banco del Estado en el período 1995 . 2000 fueron los siguientes:

CUADRO 25

PRÉSTAMOS DEL BANCO DEL ESTADO POR BENEFICIARIO. PERÍODO 1995 Æ 2000

En dólares

	Número de operaciones	Participación porcentual	Monto del crédito	Participación porcentual
CONSEJOS PROVINCIALES	68	10,00	44.840.967	14,71
MUNICIPIOS	475	69,85	153.700.131	50,41
ORGANISMOS DE DESARROLLO REGIONAL	36	5,29	54.889.983	18,00
ORGANISMOS ESTATALES	78	11,47	37.238.379	12,21
OTROS ORGANISMOS	23	3,38	14.207.368	4,66
TOTAL	680	100	304.876.828	100

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

Como se puede apreciar, en el período de análisis, el mayor volumen de crédito se destinó a los municipios, cuya participación porcentual alcanzó el 50,41%, convirtiéndose el Banco en el principal agente financiero de éstos gobiernos seccionales que junto con la atención a los Consejos Provinciales (14,71%), participan con el 65,12%. Este



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

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

financiamiento sirvió para que dichos gobiernos seccionales emprendan proyectos vitales en beneficio de amplios sectores de la población nacional. Se puede atribuir mayor relevancia a estos recursos, puesto que las entidades seccionales no cuentan con el respaldo económico suficiente para encarar obras de significación como agua potable, alcantarillado, construcciones escolares, vialidad entre otras.

Le sigue en importancia los préstamos otorgados a los organismos de desarrollo regional, con el 18,00% y a los organismos estatales y otros organismos que juntos participan con el 16,87%.

CAPÍTULO IV

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL ECUADOR

4. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL Ingresos Æ Egresos período 1995 Æ 2000.

4.1 Análisis de los ingresos y egresos del gobierno Central período 1995 - 2000

A continuación se efectúa el análisis de la estructura y comportamiento de los ingresos y de los egresos del presupuesto del Gobierno Central para el período 1995 . 2000.

- **Ingresos**

Como se puede observar en el cuadro No. 26 el total de ingresos del Gobierno Central en valores absolutos registró 3.146,7 millones de dólares en 1995 y 3.110,9 millones de dólares en el 2000. El menor valor de los ingresos de la serie se observa en 1999 con 2.741,1 millones de dólares.

CUADRO 26
INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

AÑOS	PETROLEROS	NO PETROLEROS						TOTAL IMPUESTOS	TOTAL NO PETROLEROS	TOTAL INGRESOS
		A LAS IMPORT.	A LA RENTA	A LA CIRCULACIÓN DE CAPITALES	AL VALOR AGREGADO	A LOS CONSUMOS ESPECIALES	OTROS			
1995	1.195,4	295,5	346,7		623,1	92,2	593,8	1.357,5	1.951,3	3.146,7
1996	1.576,6	241,5	343,2		633,6	95,7	457,0	1.314,0	1.771,0	3.347,6
1997	1.173,1	344,4	349,9		771,2	146,5	608,1	1.612,0	2.220,1	3.393,2
1998	887,6	589,5	342,2		833,6	124,4	439,1	1.889,7	2.328,8	3.216,4
1999	993,5	218,4	91,5	326,2	556,0	69,1	486,4	1.261,2	1.747,6	2.741,1
2000	1.248,8	215,1	282,1	163,0	820,1	74,5	307,3	1.554,8	1.862,1	3.110,9

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

En el cuadro siguiente se puede apreciar la estructura porcentual de los ingresos del presupuesto del Gobierno Central:

CUADRO 27
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

AÑOS	PETROLEROS	NO PETROLEROS						TOTAL IMPUESTOS	TOTAL NO PETROLEROS	TOTAL INGRESOS
		A LAS IMPORT.	A LA RENTA	A LA CIRCULACIÓN DE CAPITALES	AL VALOR AGREGADO	A LOS CONSUMOS ESPECIALES	OTROS			
1995	37,99	9,39	11,02		19,80	2,93	18,87	43,14	62,01	100,00
1996	47,10	7,21	10,25		18,93	2,86	13,65	39,25	52,90	100,00
1997	34,57	10,15	10,31		22,73	4,32	17,92	47,51	65,43	100,00
1998	27,60	18,33	10,64		25,92	3,87	13,65	58,75	72,40	100,00
1999	36,24	7,97	3,34	11,90	20,28	2,52	17,74	46,01	63,76	100,00
2000	40,14	6,91	9,07	5,24	26,36	2,39	9,88	49,98	59,86	100,00

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

El rubro de mayor importancia dentro de los ingresos totales son los provenientes de la exportación del petróleo. En 1996 éstos ingresos llegaron a representar el 47,1% del total y el año de menor participación es el de 1998 con el 27,6%.

El volumen de los ingresos petroleros depende lógicamente del precio internacional del petróleo. En este sentido se indica que en el año 1998 se registró el precio promedio de crudo más bajo del período, situándose en 9,20 dólares el barril.

De otra parte, en 1996 se registra un precio promedio de 18,02 dólares el barril y en el 2000 un precio de 24,87 dólares el barril. Coincidentemente, en éstos años también se observa la mayor participación de los ingresos petroleros frente al total de ingresos, con una participación de 47,10% y de 40,14%, respectivamente.

Lo anotado nos permite concluir que existe una gran dependencia de los ingresos fiscales respecto de las exportaciones petroleras. Esto tiene una repercusión en las variaciones del volumen de los ingresos fiscales que como se señaló anteriormente, dependen básicamente del precio internacional del petróleo. En este sentido la política fiscal tiene una gran restricción en su manejo al depender del comportamiento de una variable que está fuera del control del Gobierno ecuatoriano.

Dentro de los ingresos totales del gobierno Central le siguen en importancia el impuesto al valor agregado (IVA). Este rubro de ingreso presenta una tendencia creciente durante el período estudiado y pasó de 623,1 millones de dólares a 820.1 millones de dólares en el 2000. El año de menor recaudación fue 1999 con un total de 556.0 millones de dólares.

En el período de análisis, la participación del IVA en el total de los ingresos varió entre el 19,8% en 1995 y el 26,36% en el 2000.

Los ingresos por impuestos provenientes de los gravámenes a la renta y a las importaciones tuvieron un comportamiento irregular durante el período objeto de estudio. Así podemos observar que entre 1995 y 1998 éstos ingresos se incrementaron y ambos, descendieron bruscamente para el año 1999.

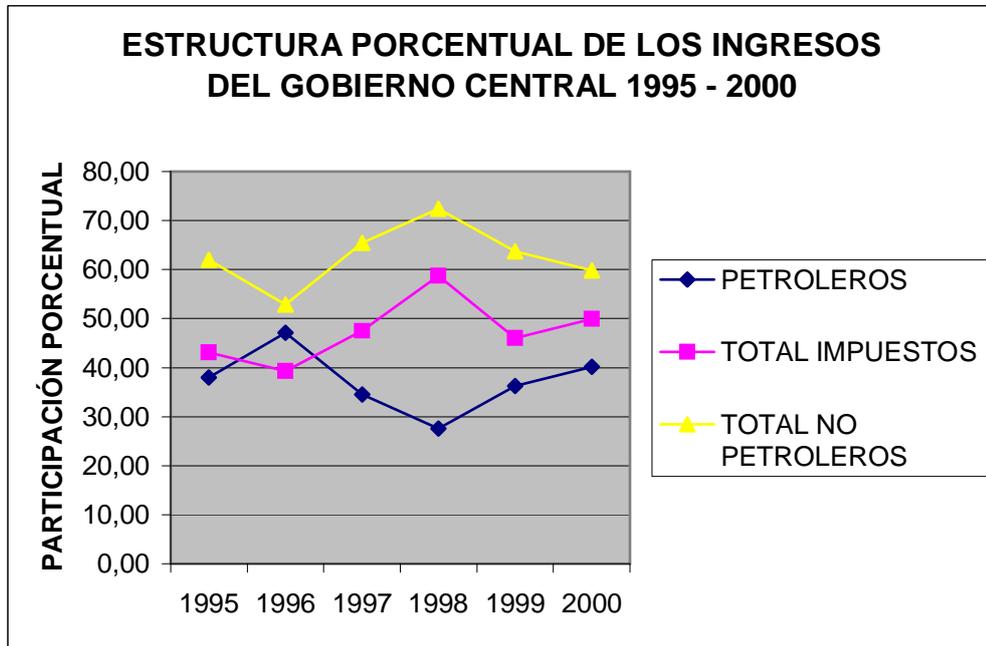
En el caso del impuesto a la renta, se puede observar una disminución de 342.2 millones de dólares en 1998 a 91.5 millones de dólares en 1999. Los impuestos a las importaciones pasaron de 589.5 millones de dólares a 218.4 millones de dólares en 1999. La participación del impuesto a la renta dentro de los ingresos totales disminuyó de 10,64% al 3,34%; y, el impuesto a las importaciones decreció en su aporte al total de ingresos desde el 18,33% al 7,97%.

Este comportamiento obedece fundamentalmente a la crisis económica registrada durante 1998, crisis que influyó principalmente en los ingresos familiares lo que a su vez redundó en una reducción importante del impuesto a la renta. En lo relacionado con los impuestos a las importaciones su disminución obedece al decrecimiento de las mismas causado por la devaluación cercana al 195% del sucre que consiguientemente provocó el encarecimiento de los bienes producidos en el exterior.

Durante 1999 se creó el impuesto a la circulación de capitales que en términos absolutos generó ingresos por 326.2 millones de dólares en ese año y de 163.0 millones de dólares en el 2000. En valores relativos este impuesto tuvo una participación del 11,90% y del 5,24% en estos años, respectivamente. La presencia de este impuesto influyó en el consumo de las familias razón por la cual, la recaudación del impuesto al valor agregado disminuyó en 1999, año de la puesta en vigencia de este impuesto.

Gráficamente se puede observar lo siguiente:

Gráfico 22



FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002
ELABORACIÓN: Propia

Si analizamos los ingresos del presupuesto del gobierno central con relación al PIB podemos observar que a excepción del año 1998 (que registró el 16,3%), se produjo una tendencia creciente al pasar del 17,5% en 1995 al 22,8% en el 2000. Para indicar los referido, a continuación se presentan los cuadros que registran los ingresos del Gobierno Central con relación al Producto Interno Bruto, tanto en valores absolutos como en valores relativos:

CUADRO 28
INGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO
CENTRAL Y EL PIB
(Millones de dólares)

AÑOS	PETROLEROS	IMPUESTOS	TOTAL INGRESOS	PIB
1995	1.195,4	1357,5	3.146,7	18.006,0
1996	1.576,6	1314,0	3.347,6	19.157,0
1997	1.173,1	1612,0	3.393,2	19.760,0
1998	887,6	1889,7	3.216,4	19.710,0
1999	993,5	1261,2	2.741,1	13.769,0
2000	1.248,8	1554,8	3.110,9	13.649,0

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

CUADRO 29
INGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL
CON RELACIÓN AL PIB
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN

AÑOS	PETROLEROS	IMPUESTOS	TOTAL INGRESOS	PIB
1995	6,6	7,5	17,5	100,0
1996	8,2	6,9	17,5	100,0
1997	5,9	8,2	17,2	100,0
1998	4,5	9,6	16,3	100,0
1999	7,2	9,2	19,9	100,0
2000	9,1	11,4	22,8	100,0

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

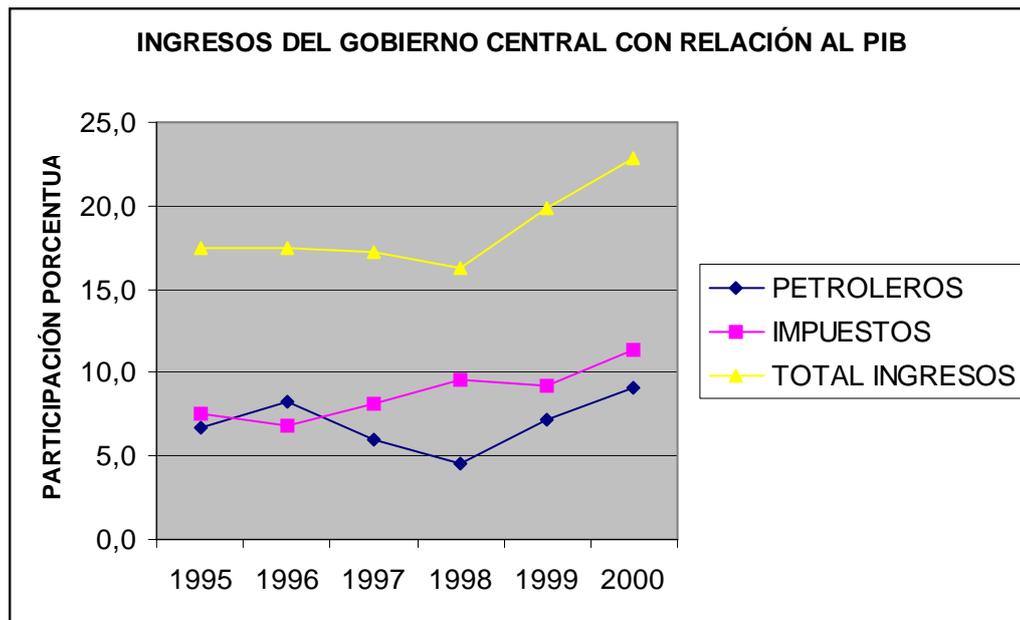
ELABORACIÓN: Propia

Del cuadro también se puede evidenciar que la suma de los impuestos incrementaron su participación respecto al PIB al pasar de 7,5% en 1995 al 11,4% en el 2000. Este comportamiento se debió a un mejoramiento en las recaudaciones de los impuestos y a la creación del impuesto a la circulación de capitales en 1999 que se mantuvo vigente hasta el 2000. Vale indicar que en agosto del 2000, se aprobó la eliminación del Impuesto a la Circulación de Capitales. La aplicación de la medida fue desde enero del 2001.

En lo que se refiere a la importancia de los ingresos petroleros con relación al Producto Interno Bruto, tiene un comportamiento irregular pues como se mencionó anteriormente, el volumen de éstos ingresos depende del precio internacional del petróleo. Es así que durante 1998 se registra la menor participación del período frente al PIB (4,5%), año que coincidentalmente el petróleo tuvo su precio más bajo y la mayor participación ocurre en el 2000 (9,1%), año que presenta el precio internacional del petróleo más alto.

Gráficamente se puede observar lo siguiente:

Gráfico 23



FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002
ELABORACIÓN: Propia

- **Egresos**

Los egresos han tenido una tendencia irregular en el período de análisis. Es así que el mayor valor de gasto corresponde a 1997 con

5.127,2 millones de dólares y el menor con un monto de 3.810 millones de dólares para 1999.

Seguidamente, se presenta el cuadro referente a los egresos del presupuesto del Gobierno Central en el período 1995 . 2000, tanto en valores absolutos como en valores relativos:

CUADRO 30
EGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL 1995 Ë
2000
(Millones de dólares)

AÑOS	SERVICIO DE LA DEUDA	SECTORES						TOTAL SECTORES	TOTAL EGRESOS
		SERVICIOS GENERALES	EDUCACIÓN Y CULTURA	SALUD Y DESARR. COMUNAL	DESARR. AGROPEC.	TRANSPORT. Y COMUNIC.	OTROS		
1995	1.805,8	927,1	590,4	200,6	246,5	295,5	241,8	2.501,9	4.307,7
1996	1.629,8	1.085,7	613,0	230,2	256,0	257,8	378,3	2.821,0	4.450,8
1997	2.392,3	1.277,0	689,8	191,3	288,9	161,7	287,9	2.896,6	5.288,9
1998	1.735,9	1.194,3	635,9	206,6	197,2	183,2	231,9	2.649,1	4.385,0
1999	1.787,5	979,6	521,6	169,4	161,7	150,3	190,2	2.172,8	3.960,3
2000	1.680,3	1.113,3	416,4	146,9	153,5	221,3	303,1	2.354,5	4.034,8

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

CUADRO 31
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EGRESOS DEL GOBIERNO
CENTRAL

AÑOS	SERVICIO DE LA DEUDA	SECTORES						TOTAL SECTORES	TOTAL EGRESOS
		SERVICIOS GENERALES	EDUCACIÓN Y CULTURA	SALUD Y DESARR. COMUNAL	DESARR. AGROPEC.	TRANSPORT. Y COMUNIC.	OTROS		
1995	41,92	21,52	13,71	4,66	5,72	6,86	5,61	58,08	100,00
1996	36,62	24,39	13,77	5,17	5,75	5,79	8,50	63,38	100,00
1997	45,23	24,14	13,04	3,62	5,46	3,06	5,44	54,77	100,00
1998	39,59	27,24	14,50	4,71	4,50	4,18	5,29	60,41	100,00
1999	45,14	24,74	13,17	4,28	4,08	3,80	4,80	54,86	100,00
2000	41,65	27,59	10,32	3,64	3,80	5,48	7,51	58,35	100,00

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

El servicio de la deuda es el rubro más representativo dentro del total de los gastos del Gobierno Central. Estos pasaron de 1.805,8 millones de

dólares en 1995 a 1.680,3 millones de dólares en el 2000. El año de mayor gasto por este rubro en términos absolutos corresponde a 1997 con 2.392,3 millones de dólares.

La importancia relativa del servicio de la deuda en el total de los gastos en el período analizado se evidencia al observar que éstos representaron como un mínimo el 36,62 % en el total de gastos que corresponde al año 1996. En 1999, este rubro representó cerca del 45,14% del total de los gastos del presupuesto.

El peso de la deuda dentro de los gastos ha dependido del nivel de endeudamiento del país. De acuerdo con los datos registrados por el Banco Central, el saldo de la deuda para 1999 alcanzó al 118,25% del PIB, reduciéndose en el 2000 al 99,38%, cifras que evidencian un nivel elevado de endeudamiento.

El rubro servicios generales que incluye obras públicas, servicio exterior, defensa y seguridad nacional, entre otros, es el segundo en importancia dentro del total de gastos del Gobierno Central. Estos pasaron de 927.1 millones de dólares en 1995 a 1.113.3 millones de dólares en el 2000. En términos relativos se puede observar que éstos gastos representaron el 21,52% en 1995 y pasaron al 27,59% en el 2000.

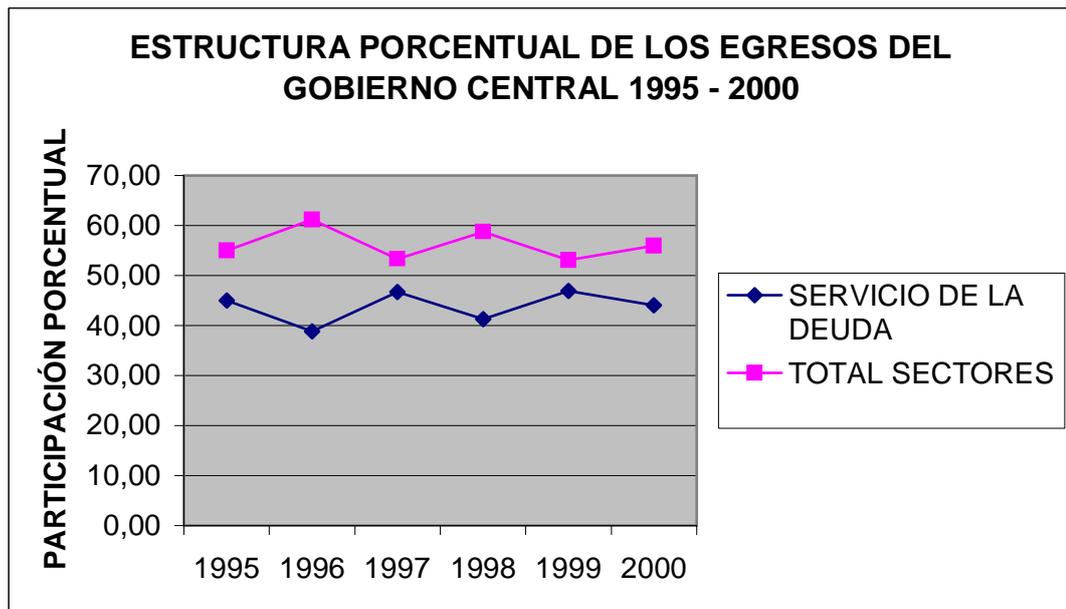
El tercer rubro en importancia corresponde al sector de educación y cultura que presenta una tendencia a la baja puesto que, en 1995 éstos gastos alcanzaron 590.4 millones de dólares, luego se incrementaron a 689.8 millones de dólares en 1998 y descendieron hasta 416.4 millones de dólares en el 2000. A pesar de que la Constitución Política de la República del Ecuador señala en el Art. 71 que el Estado Ecuatoriano debe destinar al menos el 30% de gasto público para éstos fines, en la

práctica no se cumple esta disposición, ya que en promedio se destinó el 13,75% y al año 2000 apenas alcanza al 10,32%.

En conjunto, los otros rubros de salud y desarrollo comunal, desarrollo agropecuario, transporte y comunicaciones, bienestar social, industrias, integración, pesca, energía y minas, y erogaciones globales, no superan durante los años 96, 97 y 98 el 20% del total del gasto, a excepción de los años 95, 96 y 2000.

Lo manifestado se puede evidenciar en el gráfico siguiente:

Gráfico 24



FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

Al relacionar el total de los egresos del presupuesto del Gobierno Central con el PIB podemos observar que durante el período analizado, en promedio, éstos alcanzan el 25,75%. De otro lado, esta relación para el caso del servicio de la deuda, esta representa, en promedio, el 10,79%

del PIB y resto de gastos de los sectores alcanzan en consecuencia el 14,96% en promedio.

Lo manifestado se puede evidenciar en los cuadros a continuación:

CUADRO 32
EGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL PIB
Millones de dólares

AÑOS	SERVICIO DE LA DEUDA	SECTORES	TOTAL EGRESOS	PIB
1995	1.805,8	2.501,9	4.307,7	18.006,0
1996	1.629,8	2.821,0	4.450,8	19.157,0
1997	2.392,3	2.896,6	5.288,9	19.760,0
1998	1.735,9	2.649,1	4.385,0	19.710,0
1999	1.787,5	2.172,8	3.960,3	13.769,0
2000	1.680,3	2.354,5	4.034,8	13.649,0

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

CUADRO 33
EGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL CON RELACIÓN AL PIB PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

AÑOS	SERVICIO DE LA DEUDA	SECTORES	TOTAL EGRESOS	PIB
1995	10,03	13,89	23,92	100,00
1996	8,51	14,73	23,23	100,00
1997	12,11	14,66	26,77	100,00
1998	8,81	13,44	22,25	100,00
1999	12,98	15,78	28,76	100,00
2000	12,31	17,25	29,56	100,00
PROMEDIO	10,79	14,96	25,75	

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

4.2 NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL ECUADOR

- **Transferencias del Gobierno Central hacia los municipios**

En lo que tiene relación con las transferencias del Gobierno Central hacia los municipios, cabe indicar en primer término que éstas se conforman por las transferencias corrientes y de capital.

Las **Transferencias Corrientes**, son las subvenciones recibidas del Gobierno Central para fines corrientes, efectuadas a través de fondos especiales o de presupuestos para gobiernos seccionales. Pueden utilizarse en gastos ordinarios o inversiones, siendo la fuente principal, los recursos provenientes del FODESEC . Retención Automática.

En lo que tiene relación con las **Transferencias de Capital**, éstas son parte de los Ingresos de Capital y se constituyen en los aportes sin contraprestación que entrega el Gobierno Central a las entidades seccionales, para fines de inversión o de capitalización. Entre las más importantes tenemos:

- 2% para capitales de provincias;
- Ley del 15% (80% de la ley para inversiones);
- FODESEC inversiones (en 1999 desaparece);
- Ley 040 (transporte crudo oleoducto US\$ 0,05 por barril para Napo, Sucumbíos, Orellana y Esmeraldas);
- Ley 047 (5% de la venta de energía eléctrica para Azuay, Cañar, Morona y Tungurahua);
- Ley 175 (10% sobre el valor de las planillas de telecomunicaciones);
- Ley 056 (6% para el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, excepto Guayas y Manabí);

- Ley 18 (3% por exportación de petróleo de regalías cobradas en especies para Desarrollo Integral de la Provincia de Esmeraldas);
- Leyes Especiales (46 Bolívar, 010 Ecodesarrollo, 122 Oriente, 115 Chimborazo, 145 Pichincha, 146 Carchi, FONDORO, FONDEPRO).

Por otra parte, para realizar el análisis de las transferencias totales a los municipios y su relación con el total de egresos del Gobierno Central, se consideró la información del Boletín Estadístico del Banco Central al 31 de enero de 2002 en lo que se refiere al total de egresos y se la comparó con la información de la Base de Datos del Banco del Estado, en lo que tiene relación con las transferencias corrientes y de capital, de una muestra de 189 municipios, que representa una muestra significativa del 87.91% del total de las municipalidades del país que son 215.

A fin de visualizar las transferencias del Gobierno Central a los municipios se presentan los cuadros a continuación:

CUADRO 34
TRANSFERENCIAS TOTALES A LOS MUNICIPIOS Y SU RELACIÓN CON EL TOTAL DE EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de dólares)

AÑOS	TOTAL EGRESOS GOBIERNO CENTRAL	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	TOTAL TRANSFERENCIAS	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
1995	4.307,7	93,7	163,0	256,7	5,96
1996	4.450,8	96,1	160,0	256,1	5,75
1997	5.288,9	82,5	230,3	312,8	5,91
1998	4.385,0	94,7	198,1	292,8	6,68
1999	3.960,3	42,3	144,6	186,9	4,72
2000	4.034,8	30,3	212,9	243,2	6,03

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002; Base de Datos del Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

Las transferencias del Gobierno Central a nivel municipal presentan un comportamiento regular, pasando del 5,96% del total de egresos en 1995

al 6,03% en el 2000, registrándose en 1999 año de la mayor crisis del Ecuador, el 4,72%%.

En valores absolutos se puede apreciar que se registra un disminución importante de las transferencias corrientes (93,7 millones de dólares en 1995 y 30,3 millones de dólares en el 2000). En el total esto se compensa lógicamente por el incremento de las transferencias de capital (163 millones de dólares en 1995 a 212,9 millones de dólares en el 2000).

En lo relacionado con las transferencias corrientes su comportamiento obedece fundamentalmente a la disminución de los valores correspondientes al FODESEC retención automática. El Ministerio de Economía y Finanzas de manera discrecional determina los valores a transferir a los municipios toda vez que para calcular los valores que deben ser asignados a este fondo en primer lugar se deducen los montos de las preasignaciones.

De otra parte el incremento de las transferencias de capital se debe al incremento paulatino de las asignaciones de la Ley del 15% y de la asignación discrecional de transferencias adicionales y que no se encuentran señaladas en Ley alguna.

De todas maneras vale indicar que el total de transferencias a los Gobiernos Seccionales con respecto al total del gasto del Gobierno Central es muy bajo.

Esta situación demuestra claramente que el gasto se encuentra concentrado en el nivel central del Estado Ecuatoriano, lo que quiere decir que además las responsabilidades y funciones se encuentran también concentradas en el nivel central.

En este sentido cualquier proyecto de descentralización debe considerar el tema del gasto fiscal. La descentralización fiscal en consecuencia debe perseguir incrementar el gasto de los niveles autónomos y la disminución del gasto del Gobierno Central.

Para que lo aseverado en el párrafo anterior tenga viabilidad se deberá paralelamente transferir los recursos y las atribuciones, funciones y responsabilidades.

A continuación se presenta el análisis de las transferencias del Gobierno Central hacia los municipios de Quito y Guayaquil por la importancia de éstos gobiernos seccionales en el convivir nacional.

CUADRO 35
TRANSFERENCIAS TOTALES A LOS MUNICIPIOS DE QUITO Y GUAYAQUIL Y SU
RELACIÓN CON EL TOTAL DE EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de dólares)

AÑOS	TOTAL EGRESOS GOBIERNO CENTRAL	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	TOTAL TRANSFERENCIAS	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
1995	4.307,7	22,5	41,9	64,4	1,49
1996	4.450,8	20,6	61,3	81,9	1,84
1997	5.288,9	21,7	52,8	74,5	1,41
1998	4.385,0	22,4	50,4	72,8	1,66
1999	3.960,3	13,6	48,7	62,3	1,57
2000	4.034,8	3,6	102,1	105,7	2,62

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002; Base de Datos del Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

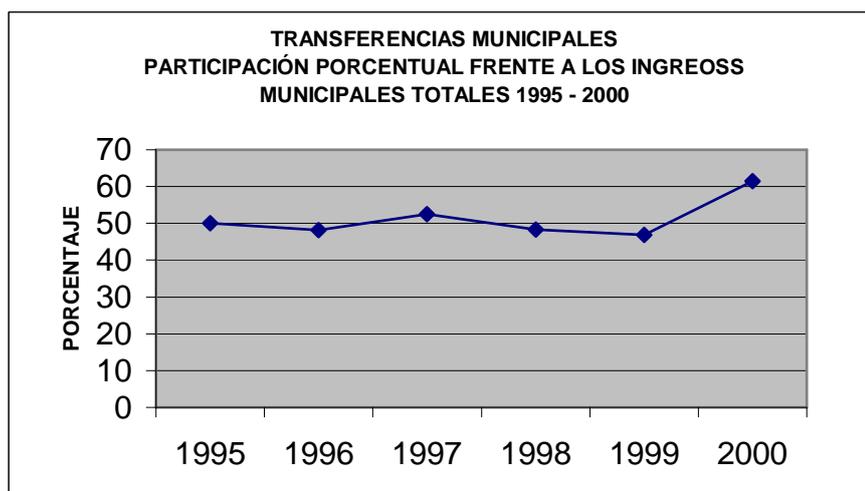
Del cuadro se puede observar, que las transferencias del Gobierno Central hacia los municipios de Quito y Guayaquil significaron el 1,49% del total de egresos en 1995 y alcanzaron el 2,62% en el 2000. Es decir que en 1995 y en el 2000 les correspondió a los otros municipios del país el 4,47% y el 3,41%, respectivamente, del total de egresos por concepto de transferencias.

Esto significa que a más de la centralización del gasto existe lo que algunos analistas han denominado el bicentralismo. La magnitud del gasto en los dos municipios más grandes del país responde fundamentalmente por una parte a su tamaño y por otra al poder de negociación e influencia política que los municipios de dichos cantones tienen.

- **Análisis de las transferencias corrientes y de capital que los municipios reciben por las diferentes leyes.**

Como comentario general vale indicar que las asignaciones y transferencias del Gobierno Central hacia los municipios del país, tanto a nivel de aquellas definidas por ley como las discrecionales, son de importante magnitud. Como se explicó en el capítulo III, las transferencias corrientes y de capital dentro de la composición total de ingresos de éstos gobiernos seccionales han variado del 50,04% en 1995, al 48,20% en 1996, al 52,55% en 1997, al 48,33% en 1998, al 46,87 en 1999; y, finalmente al 61,53% en el 2000.

Gráfico 25



FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado
ELABORACIÓN: Propia

En los cuadros a continuación se presenta los ingresos de los municipios y la participación porcentual de los mismos con relación a los ingresos totales, en los cuales se pueden apreciar el comportamiento de las transferencias y su importancia en la conformación de los ingresos de los municipios:

CUADRO 36
INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS 1995 - 2000
En millones de dólares

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	93,67	96,10	82,52	94,72	42,32	30,26
FODESEC RET. AUTOMATICA	90,36	93,56	67,75	86,58	14,82	10,79
OTRAS	3,31	2,54	14,77	8,15	27,51	19,48
INGRESOS DE CAPITAL	167,21	163,08	233,02	200,95	146,12	214,74
VENTA DE ACTIVOS	4,17	3,04	2,72	2,85	1,55	1,80
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	163,04	160,03	230,30	198,09	144,57	212,94
2% P.G.E. CAPITALES DE PROVINCIA	20,43	21,65	22,15	17,97	5,61	3,57
OBRAS DE INTERES PROVINCIAL	8,86	3,41	0,81	1,39	0,24	0,02
5% VENTA DE ENERGIA ELECTRICA	4,73	2,31	2,15	0,97	0,37	0,70
LEYES 040, 047, 46, 75, OTRAS	12,51	16,28	14,37	9,95	11,51	20,87
FONDO DE DESARROLLO PROVINCIAL	7,57	5,86	10,81	5,55	2,93	2,25
FIM	3,74	1,91	0,76	0,05	0,03	0,00
SALVAMENTO PATRIMONIO CULTURAL	3,37	2,08	5,48	1,95	0,42	17,95
10% LLAMADAS TELEFONICAS (AP)	1,62	1,68	1,89	1,63	1,60	1,52
FODESEC INVERSIONES	36,73	31,14	28,03	17,75	2,90	0,03
OTROS*	62,48	73,62	79,61	58,73	37,87	64,52
15% P.G.E. GOBIERNOS SECCIONALES	0,99	0,09	64,23	82,17	81,11	101,50
TOTAL TRANSFERENCIAS	256,71	256,13	312,81	292,82	186,90	243,21
INGRESOS PROPIOS	137,80	155,17	176,12	168,60	119,04	85,97
INGRESOS TRIBUTARIOS	87,25	87,11	89,46	87,83	56,78	41,39
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	50,54	68,06	86,66	80,77	62,26	44,58
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	114,31	117,00	103,58	141,59	91,30	64,31
CREDITO PUBLICO	21,89	26,70	22,16	44,55	13,86	5,15
SALDO DE CAJA	92,42	90,30	81,42	97,04	77,43	59,16
TOTAL INGRESOS	513,00	531,34	595,24	605,86	398,78	395,28

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

CUADRO 37
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS INGRESOS
TOTALES DE LOS MUNICIPIOS 1995 - 2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	18,26	18,09	13,86	15,63	10,61	7,66
FODESEC RET. AUTOMATICA	17,61	17,61	11,38	14,29	3,72	2,73
OTRAS	0,65	0,48	2,48	1,34	6,90	4,93
INGRESOS DE CAPITAL	32,60	30,69	39,15	33,17	36,64	54,33
VENTA DE ACTIVOS	0,81	0,57	0,46	0,47	0,39	0,45
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	31,78	30,12	38,69	32,70	36,25	53,87
2% P.G.E. CAPITALES DE PROVINCIA	3,98	4,08	3,72	2,97	1,41	0,90
OBRAS DE INTERES PROVINCIAL	1,73	0,64	0,14	0,23	0,06	0,00
5% VENTA DE ENERGIA ELECTRICA	0,92	0,44	0,36	0,16	0,09	0,18
LEYES 040, 047, 46, 75, OTRAS	2,44	3,06	2,41	1,64	2,89	5,28
FONDO DE DESARROLLO PROVINCIAL	1,48	1,10	1,82	0,92	0,74	0,57
FIM	0,73	0,36	0,13	0,01	0,01	0,00
SALVAMENTO PATRIMONIO CULTURAL	0,66	0,39	0,92	0,32	0,10	4,54
10% LLAMADAS TELEFONICAS (AP)	0,32	0,32	0,32	0,27	0,40	0,38
FODESEC INVERSIONES	7,16	5,86	4,71	2,93	0,73	0,01
OTROS*	12,18	13,86	13,37	9,69	9,50	16,32
15% P.G.E. GOBIERNOS SECCIONALES			10,79	13,56	20,34	25,68
TOTAL TRANSFERENCIAS	50,04	48,20	52,55	48,33	46,87	61,53
INGRESOS PROPIOS	26,86	29,20	29,59	27,83	29,85	21,75
INGRESOS TRIBUTARIOS	17,01	16,39	15,03	14,50	14,24	10,47
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	9,85	12,81	14,56	13,33	15,61	11,28
FUENTES DE FINANCIAMIENTO	22,28	22,02	17,40	23,37	22,89	16,27
CREDITO PUBLICO	4,27	5,02	3,72	7,35	3,48	1,30
SALDO DE CAJA	18,02	17,00	13,68	16,02	19,42	14,97
TOTAL INGRESOS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Base de Datos, Banco del Estado

ELABORACIÓN: Propia

De cuadro se desprende que las transferencias corrientes se redujeron del 18,26% en 1995 al 7,66% en el 2000. Dentro de las referidas transferencias, las más importantes son las que corresponden al Fondo de Desarrollo Seccional - Retención Automática, que significaron el 17,61% en 1995 y disminuyeron considerablemente en el 2000 al registrar el 4,93%.

Por su parte las transferencias de capital significaron el 31,78% de los ingresos totales en 1995 y se incrementaron al 53,87% en el 2000. Este crecimiento se debió fundamentalmente al aumento de las transferencias a las cuales tienen derecho los municipios por concepto de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, a pesar de que la misma no se ha cumplido en los porcentajes establecidos por dicha Ley. A manera de información, la Ley dispone que:

% se iniciará a partir de julio de 1997, con el equivalente al 3% del Presupuesto del Gobierno Central, excepto los ingresos provenientes de créditos externos; el 7% desde enero de 1998; el 11% de enero de 1999; y el 15% desde enero del año 2000+ (Primera Disposición Transitoria).

En todo caso, los municipios recibieron en 1997 el 10,79% de los ingresos totales por concepto de la transferencia del 15%, registrando en el 2000 el 25,68%.

A manera de comentario respecto de la Ley del 15% vale referir lo siguiente:

Conviene recordar que la Ley de Distribución del 15% establece que los fondos se manejarán autónomamente, sin intervención de ningún organismo o autoridad del Estado que no sean los propios municipios y consejos provinciales. Esta Ley y otras que asignan recursos a los entes seccionales, se caracterizan por transferir fondos sin responsabilidades de gasto; como resultado los gobiernos seccionales mantienen saldos en caja, mientras el Gobierno Central presenta una crisis persistente de liquidez. En la actual situación fiscal será indispensable rever las disposiciones legales que transfieren recursos sin asignar competencias.

No está por demás manifestar que la ley del 15%, además de incrementar los déficit fiscales, ha contribuido ha desestimular la recaudación impositiva de los entes seccionales, lo que revela sus efectos negativos en el largo plazo.

Por su parte, la falta de decisión política, en unos casos, y en otros las deficiencias administrativas para recaudar adecuadamente los impuestos,

así como el convencimiento de que el Gobierno Central debe solucionar los problemas financieros, son elementos que han contribuido a mantener el bajo nivel de autofinanciamiento de los entes seccionales.

Cuando un Gobierno seccional toma decisiones de gasto, conviene que resuelva también, cómo obtendrá los ingresos para financiarlos. Este aspecto relacionado a una creciente autonomía financiera, constituye uno de los más serios obstáculos para la descentralización; en el Caso de España, país que en Ecuador se toma como ejemplo, las comunidades Autonómicas en 1994 dependían todavía entre un 60% a 65% de las transferencias del nivel Central¹⁹.

Otro rubro importante dentro de las transferencias de capital son los denominados *otros*, que en la Base de Datos del Banco del Estado se registran como los valores recibidos del Gobierno Central y que no se especifican en los ingresos por leyes especiales. Estas transferencias variaron del 12,18% en 1995 al 16,32% en el 2000.

Las Leyes 040, 047, 46, 75, y otras, que corresponden entre las principales al Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar (46), a las Asignaciones a favor de Azuay, Cañar y Morona Santiago (47), FONDORO, Programa de Vialidad Rural de Manabí (75), Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi (93), Fondo para el Sector Agropecuario de Chimborazo (115), Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica (122), Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha (145), Fondo de Desarrollo de la Provincia del Carchi (146), Fondvial (92), representaron para 1995 el 2,44% de los ingresos totales en 1995 y se incrementaron al 5,28% en el 2000.

Las demás transferencias de capital la conforman, el 2% del Presupuesto General del Estado, para las capitales de Provincia, las obras de interés provincial, 5% de venta de energía eléctrica, el fondo de Desarrollo Provincial, el fondo de Inversiones Municipales, el Fondo de

Salvamento de Patrimonio Cultural, 10% a las llamadas telefónicas, y el FODESEC inversiones.

De lo anotado en esta parte de la investigación se puede colegir que a pesar de que las transferencias del Gobierno Central a los municipios son pequeñas en relación al gasto total siguen siendo los recursos de mayor peso relativo para estos organismos.

Esto refleja claramente que los municipios en la práctica son financieramente dependientes del Gobierno Central, que tienen poca capacidad de generación de recursos propios, su limitada capacidad técnica no les permite emprender en proyectos de importancia y que se ha consolidado la idea de que el Estado es el que debe proveer de recursos sin la contraprestación de los servicios que están obligados a prestar.

Lo aseverado se puede confirmar al observar que los ingresos de generación propia disminuyen su participación dentro de los ingresos totales de los municipios y de manera consistente en el período analizado (de 26,86% en 1995 al 21,75% en el 2000); y que las transferencias del Gobierno Central aumentan sin haberse traspasado las responsabilidades (del 50,04% en 1995 al 61,53% en el 2000). La falta de capacidad de ejecutar obras se ve reflejada en los grandes saldos de caja que estas entidades presentan cada fin de año.

- **Las finanzas intergubernamentales en el Ecuador**

Í El Ecuador es un país que se distingue por su bajo desempeño fiscal en comparación con otros países de América Latina. En 1998 los ingresos tributarios del sector público, como un todo, apenas si

¹⁹ CORDES, Cuadernos sobre Descentralización. "Sostenibilidad Fiscal y Descentralización", Vega Esteban.- Mancero Piedad. Quito, junio 2001.

llegaron a un 10,5% del PIB. (Esta proporción fue del 15% en el caso de Colombia en 1998)+²⁰

Al respecto, la distribución porcentual de los ingresos tributarios por nivel de gobierno con respecto al PIB para una serie tomada desde 1990 hasta el 2000 se presenta en el cuadro a continuación:

CUADRO 38
ECUADOR: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
POR NIVEL DE GOBIERNO CON RESPECTO AL PIB

Ingresos Tributarios	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A Ingresos Tributarios del Nivel nacional	7,88%	7,63%	7,27%	7,67%	7,88%	7,95%	7,36%	9,51%	10,05%	10,68%	12,31%
B Ingresos Tributarios Provinciales	0,0095%	0,0085%	0,0068%	0,0231%	0,0092%	0,0131%	0,0095%	0,0070%	0,0086%	0,0085%	0,0046%
C Ingresos Tributarios del Nivel Municipal	0,30%	0,25%	0,26%	0,27%	0,46%	0,49%	0,46%	0,45%	0,44%	0,41%	0,31%
D Total Ingresos Tributarios del Sector Público No Financiero % PIB A+B+C	8,19%	7,88%	7,53%	7,96%	8,36%	8,45%	7,82%	9,97%	10,50%	11,10%	12,63%

FUENTE: Boletín Anuario Estadístico año 2000, No. 22 del Banco Central del Ecuador . Información a Nivel Nacional. Sistema de Información Municipal (SIM) . Banco Del Estado . Información del Nivel Provincial y Municipal.

ELABORACIÓN: Propia

Como se puede apreciar del cuadro, la tributación a nivel nacional con respecto al PIB, ha pasado del 8,19% en 1990 al 12,63% en el 2000, siendo en éste último año el mayor porcentaje de tributación registrado.

La tributación a nivel seccional para el 2000 registra los mismos niveles que para 1990, solo alcanzó el 0,31% del PIB, observándose en los años 1991, 1992 y 1993 un descenso al 0,26%, 0,27% y 0,29% del PIB, respectivamente, para luego registrar un crecimiento promedio del 0,43% del PIB entre los años 1993 al 1999.

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, La Descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal en el Ecuador. Wiesner, Eduardo. Bogotá, mayo 7, 1999.

Para significar el bajo desempeño fiscal se puede anotar que a nivel nacional, el rendimiento tributario del impuesto a la renta llegó en 1998 al 1,74% del PIB y para 1999 se redujo significativamente al 0,66%, tan bajo es este rendimiento que fue superado por el impuesto a la Circulación de Capitales que se situó en el 2,37% del PIB en 1999.

También vale referir que a pesar de que el nivel de ingresos tributarios nacionales es bajo, se ha hecho esfuerzos en el país por elevarlo. Mientras que en 1990 los ingresos tributarios del nivel nacional significaron el 7,88% del PIB, en 1998 éstos representaron el 10,05% del PIB y en el 2000 fueron el 12,31% del PIB. En cambio la importancia relativa de la tributación municipal se ha mantenido casi constante en el 0,31% del PIB en los últimos 11 años.

Este nivel de tributación seccional es muy bajo en comparación con el de otros países de América Latina. En Colombia el nivel territorial tuvo ingresos tributarios de alrededor del 2,6% del PIB en 1997. En otros países como Argentina, Chile, Brasil los porcentajes comparables son superiores al 2%.+ Así mismo manifiesta que los %os ingresos tributarios, como porcentaje de los ingresos corrientes, fue de 54,7% en 1997 cuando en otros siete países de América latina este porcentaje fue en general superior al 80%.+²¹

Los siete países a los que se refiere el señor Wiesner son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Venezuela.

De acuerdo con información actualizada los ingresos por tributación como porcentaje de los ingresos corrientes en el Ecuador son los siguientes:

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo, La Descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal en el Ecuador. Wiesner, Eduardo. Bogotá, mayo 7, 1999.

CUADRO 39
INGRESOS POR TRIBUTACIÓN COMO
PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES

AÑOS	PORCENTAJE
1991	46,10%
1992	40,66%
1993	43,49%
1994	46,12%
1995	43,14%
1996	39,25%
1997	47,51%
1998	58,75%
1999	46,01%
2000	49,98%

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

Como se puede observar del cuadro, el porcentaje de ingresos por tributación en el Ecuador ha venido subiendo, sin embargo son los más bajos de América Latina como se observa en el cuadro siguiente:

CUADRO 40
AMÉRICA LATINA: INGRESOS POR TRIBUTACIÓN COMO PORCENTAJE DE LOS
INGRESOS CORRIENTES

PAÍSES	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	94.0	94.0	93.3	97.1	...
Chile	68.9	69.6	67.2	72.3	69.4
Colombia	87.4	87.8	85.8	84.4	86.2
Costa Rica	98.1	97.6	98.2	98.2	99.2
Perú	85.8	85.6	85.2	84.3	85.5
Venezuela	78.4	79.3	98.8	90.2	87.5
Ecuador	43.4	46.1	43.1	39.2	47.5

FUENTE: BID, Documento IPES, 1998 . 1999, página 245. Citado por el Consultor Eduardo Wiesner, citado en el documento, *La Descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal en el Ecuador*. Los datos del Ecuador fueron actualizados en la presente investigación.

Por su parte los ingresos por tributación como porcentaje del PIB en el Ecuador fluctúan entre el 6,8% en 1991 al 11,4% en el 2000. Wiesner señala que en otros países de América Latina, este porcentaje es varios puntos superior.

En el cuadro a continuación se presentan los porcentajes registrados en el Ecuador:

**CUADRO 41
INGRESOS POR TRIBUTACIÓN COMO
PORCENTAJE DEL PIB**

AÑOS	PORCENTAJE
1991	6,8%
1992	6,5%
1993	6,5%
1994	7,0%
1995	7,5%
1996	6,9%
1997	8,2%
1998	9,6%
1999	9,2%
2000	11,4%

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

ELABORACIÓN: Propia

Las magnitudes de estas cifras sugieren claramente que en el Ecuador hay un gran potencial de mayor recaudo tributario tanto a nivel del gobierno central como del seccional. Pero esta apreciación no es tan simplista como la de recomendar más impuestos. La idea central detrás de la descentralización fiscal es lograr tal objetivo mediante la articulación de incentivos a la mejor gestión institucional y administrativa sobre todo a nivel de gobierno seccional.

De otra parte, e igualmente importante, es que junto con la mayor utilización del potencial tributario, también existe un enorme potencial para reducir gasto público en el nivel central y descentralizado del sector público. Es decir, es adecuado seguir ambas políticas, subir la tributación, bajar el gasto y ampliar la efectividad del gasto en su totalidad. Pero, claro está, siempre es menos difícil subir los impuestos que bajar algunos gastos sectoriales. Por esto es que la calidad del gasto termina deteriorándose.²²

²² Banco Interamericano de Desarrollo, La Descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal en el Ecuador. Wiesner, Eduardo. Bogotá, mayo 7, 1999.

A continuación se presenta el cuadro referente a la distribución de los ingresos tributarios entre niveles de gobierno como porcentaje del total:

CUADRO 42
ECUADOR: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
POR NIVEL DE GOBIERNO

Ingresos Tributarios	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A Ingresos Tributarios del Nivel nacional	96,18%	96,76%	96,51%	96,36%	94,33%	94,09%	94,03%	95,39%	95,68%	96,26%	97,52%
B Ingresos Tributarios Provinciales	0,12%	0,11%	0,09%	0,29%	0,11%	0,16%	0,12%	0,07%	0,08%	0,08%	0,04%
C Ingresos Tributarios del Nivel Municipal	3,70%	3,13%	3,40%	3,35%	5,56%	5,75%	5,85%	4,54%	4,23%	3,67%	2,45%
D Total Ingresos Tributarios del Sector Público No Financiero A+B+C	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FUENTE: Boletín Anuario Estadístico año 2000, No. 22 del Banco Central del Ecuador . Información a Nivel Nacional. Sistema de Información Municipal (SIM) . Banco Del Estado . Información del Nivel Provincial y Municipal.

ELABORACIÓN: Propia

De cuadro se puede apreciar que dentro de la distribución de los ingresos tributarios entre niveles de gobierno, el gobierno central ha recibido el 96,18% en 1990, porcentaje que ha ido disminuyendo en los siguientes años entre 1991 a 1998 y se incrementa en 1999 al 96,26%, hasta llegar a representar en el 2000 el 97,52%.

En lo que tiene relación con las municipalidades, los ingresos tributarios han tenido un comportamiento irregular, significaron el 3,70% en 1990, el 5,56% en 1994, el 5,85% en 1996, para reducirse al 2,45% en el 2000.

Al respecto Wiesner manifiesta que: %Tan baja tributación seccional parecería que merece un estudio a profundidad. Resulta difícil sostener la hipótesis que a este nivel no hay capacidad fiscal adicional para elevar éstos porcentajes.+

- **La distribución del Gasto entre Niveles de Gobierno**

Si analizamos las finanzas intergubernamentales del Ecuador desde el lado del gasto podemos observar lo siguiente:

CUADRO 43
ECUADOR: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO CON RESPECTO AL PIB

GASTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A Nivel Nacional	9,55%	10,25%	11,52%	10,97%	11,04%	13,77%	13,43%	12,73%	13,64%	16,93%	17,53%
B Nivel Estadual	0,40%	0,36%	0,42%	0,51%	0,58%	0,60%	0,55%	0,55%	0,65%	0,66%	0,64%
C Nivel Municipal	1,14%	1,15%	1,12%	1,34%	1,69%	1,92%	1,97%	2,09%	2,10%	1,99%	2,11%
Total Gastos del Sector Público sin transferencias											
D (A+B+C)	11,09%	11,75%	13,06%	12,82%	13,32%	16,28%	15,95%	15,37%	16,39%	19,57%	20,28%
Gasto Financiado por Transferencias											
E	0,10%	0,09%	0,11%	0,09%	0,26%	0,28%	0,33%	0,06%	0,11%	0,26%	0,05%
Total Gasto con Transferencias											
F	11,19%	11,84%	13,18%	12,91%	13,57%	16,57%	16,28%	15,43%	16,50%	19,83%	20,33%

FUENTE: Boletín Anuario Estadístico año 2000, No. 22 del Banco Central del Ecuador . Información a Nivel Nacional. Sistema de Información Municipal (SIM) . Banco del Estado . Información del Nivel Provincial y Municipal.

ELABORACIÓN: Propia

El Gasto Total ha venido creciendo rápidamente desde 1990. Como porcentaje del PIB, el gasto total pasó a representar el 11,19% en 1990, el 13,57% en 1994, el 16,50% en 1998 y el 20,33% en el 2000.

En el nivel nacional el gasto casi se duplicó, pasando de 9,55% del PIB en 1990, al 11,04% en 1994, al 13,64% en 1998 y al 17,53% en el 2000.

En cambio si observamos el gasto a nivel municipal, este no ha tenido una variación significativa, al pasar del 1,14% del PIB en 1990, al 1,69% en 1994, al 2,10 en 1998 y al 2,11% en el 2000.

El gasto financiado por transferencias también ha bajado sustancialmente, del 0,10% del PIB en 1990, ha pasado al 0,26% en 1994, al 0,11% en 1998 y se reduce al 0,05% en el 2000.

Si miramos la distribución del gasto por nivel de gobierno, se puede apreciar lo siguiente:

**CUADRO 44
ECUADOR: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO CON RESPECTO AL
TOTAL**

GASTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A Nivel Nacional	85,38%	86,56%	87,42%	84,98%	81,35%	83,10%	82,51%	82,50%	82,68%	85,34%	86,23%
B Nivel Estadual	3,60%	3,02%	3,20%	3,97%	4,27%	3,62%	3,38%	3,59%	3,91%	3,32%	3,14%
C Nivel Municipal	10,18%	9,67%	8,51%	10,36%	12,48%	11,57%	12,10%	13,53%	12,72%	10,02%	10,39%
Total Gastos del Sector Público sin transferencias D (A+B+C)	99,15%	99,26%	99,13%	99,31%	98,10%	98,28%	97,99%	99,61%	99,31%	98,68%	99,75%
Gasto Financiado por Transferencias E	0,85%	0,74%	0,87%	0,69%	1,90%	1,72%	2,01%	0,39%	0,69%	1,32%	0,25%
Total Gasto con Transferencias F	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FUENTE: Boletín Anuario Estadístico año 2000, No. 22 del Banco Central del Ecuador .
Información a Nivel Nacional. Sistema de Información Municipal (SIM) . Banco Del Estado .
Información del Nivel Provincial y Municipal.
ELABORACIÓN: Propia

A nivel nacional la distribución porcentual del gasto con respecto al total significó en 1990 el 85,38% en 1990, se reduce a su nivel más bajo en el año 1994 con el 81,35% y registra el 86,23% en el 2000.

Por su parte el nivel municipal gastó en 1990 el 10,18%, siendo su nivel más bajo en 1991 con el 9,67%, se observa el 13,53% en 1997 y se reduce al 10,39% en el 2000.

Las transferencias financiaron el 0,85% del gasto en 1990, el 2,01% en 1996 y se reduce significativamente al 0,25% en el 2000. Al respecto, en su estudio, Wiesner señala que %aEn Colombia las transferencias entre niveles de gobierno fueron un 4,5% del PIB en 1998+

- **Desequilibrios fiscales entre niveles de Gobierno**

Aunque la importancia fiscal del nivel seccional es relativamente baja en el Ecuador, al interior de ese nivel hay diferencias verticales significativas y hay tendencias que merecen atención y que fueron expuestas en el capítulo III al analizar la evolución de las finanzas municipales en el Ecuador.

Wiesner en su estudio señala que $\frac{1}{5}$ de los municipios más importantes del país captaron en 1995 el 84,10% del total de los ingresos tributarios que recibieron 133 municipios de una muestra del Banco del Estado. Y dice que es bien probable que esta proporción no se reduzca significativamente si se incluyera en el denominador a los 215 municipios del Ecuador. Es un índice de concentración relativa bastante alto. Pero concluye que, esta es apenas una indicación gruesa que habrá que calificar con rigor a través de otras mediciones.

La mejor medición de la descentralización fiscal real es la dada por el crecimiento relativo de los ingresos tributarios propios de todos los municipios y por la evolución de éstos como proporción del total del ingreso tributario de la nación.

- **Principales indicadores de la descentralización fiscal**

A continuación se presentan los principales indicadores de la descentralización fiscal referida a los municipios:

CUADRO 45
PORCENTAJE DEL GASTO MUNICIPAL EN EL GASTO TOTAL
DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de dólares)

AÑOS	TOTAL EGRESOS	GASTO MUNICIPAL	% PART.
1995	4.307,7	393,9	9,14
1996	4.450,8	435,6	9,79
1997	5.288,9	425,6	8,05
1998	4.385,0	437,9	9,99
1999	3.960,3	312,6	7,89
2000	4.034,8	285,2	7,07

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002

Base de datos del Banco del estado

ELABORACIÓN: Propia

Como se aprecia del cuadro, los gastos municipales han significado el 9,14% del gasto total del Gobierno Central en 1995 y se ha reducido su participación al 7,07% en el 2000.

La evolución de los ingresos tributarios propios del nivel municipal dentro del total de los ingresos tributarios del sector público nos da la mejor medición del proceso de descentralización. En el cuadro siguiente se puede observar que este porcentaje pasó del 4,47% en 1995, al 4,92% en 1996, se incrementa al 5,05 en 1997, se reduce al 3,77% y 3,25% en 1998 y 1999, respectivamente, para finalmente bajar de forma significativa al 2,22% en el 2000. Esto nos demostraría que la descentralización no está caminado en la dirección correcta ya que el desempeño de los municipios estaría basado en la dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

CUADRO 46
PORCENTAJE DE INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES EN
LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
(Millones de dólares)

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES	INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES	% PART.
1995	1.951,3	87.2	4,47%
1996	1.771,0	87.1	4,92%
1997	2.220,1	89.5	5,05%
1998	2.328,8	87.8	3,77%
1999	1.747,6	56.8	3,25%
2000	1.862,1	41.4	2,22%

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002
Base de datos del Banco del estado

ELABORACIÓN: Propia

En el siguiente cuadro se presenta el porcentaje de ingresos totales municipales frente a los ingresos totales:

CUADRO 47
PORCENTAJE DE LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES
EN LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de dólares)

AÑOS	INGRESOS TOTALES	INGRESOS TOTALES MUNICIPALES	% PART.
1995	3.146,7	512.9	16,30%
1996	3.347,6	531.3	15,87%
1997	3.393,2	595.2	17,54%
1998	3.216,4	605.8	18,83%
1999	2.741,1	398.8	14,55%
2000	3.110,9	395.3	12,71%

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco Central, enero 31 de 2002
Base de datos del Banco del estado

ELABORACIÓN: Propia

Del cuadro se deriva que los ingresos municipales totales representaron el 16,30% de los ingresos totales del gobierno central en 1995, su mayor significación se observa en 1998 con el 18,33% y se reduce de manera importante en el 2000 al 12,71%.

Algunas apreciaciones del análisis se enmarcan en las siguientes:

En el Ecuador hay margen para un mayor desempeño fiscal efectivo tanto a nivel nacional como seccional. En general, las cifras muestran que los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB están alrededor del 10%. Se considera que es factible elevar este porcentaje en 2 o 3 puntos porcentuales, si mejora la administración tributaria, la cultura tributaria, se controla la evasión, se apoya al Servicio de Rentas Internas (SRI), se amplía la base de contribuyentes, las aduanas pasen al manejo del SRI, lo que permitirá el crecimiento de la economía.

Mejorar la calidad del gasto tanto nacional como seccional, lo que coadyuvará a que se pueda subir el nivel de tributación en los dos ámbitos. A este efecto será necesario combinar un mejor desempeño tributario con mayores transferencias a nivel seccional pero incorporando incentivos significativos que premien la mejor gestión local en lo fiscal, administrativo, económico y redistributivo.

Las transferencias de la nación han venido creciendo en los últimos años hacia los municipios, pasando del 50,04% en 1995 al 61,53% en el 2000, pero su relación es baja con el nivel de ingresos totales del Gobierno Central, en promedio registran el 8,13% de dichos ingresos. Aquí también existe un margen para una mayor descentralización del gasto, siempre y cuando las transferencias permitan atender dos propósitos fundamentales, 1) atender necesidades con equidad; 2) mejorar la gestión administrativa y fiscal a nivel de los municipios.

La verdadera descentralización ocurre cuando el ingreso tributario seccional crece como proporción del ingreso tributario total del país como un todo. Aunque parece que los ingresos tributarios propios del nivel

municipal se han estancado en los niveles de 1990 en el 0,30% y en el 2000 en el 0,31%, podrían aumentar en mayor medida. La descentralización será posible únicamente si los gastos locales son financiados con más ingresos tributarios propios que con las transferencias del Gobierno Central y estas deberían servir para premiar el mejor desempeño local.

Aquí es importante citar la oportunidad con que la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, planteada por el Ejecutivo al Congreso Nacional, ayudará y coadyuvará a que el proceso de descentralización ocurra en un menor plazo, en razón de que es una Ley que realiza un planteamiento del nuevo modelo de gestión descentralizada del Ecuador.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley citada en el párrafo anterior, esta pretende

• establecer reglas claras para organizar, reorientar y disciplinar la administración financiera de todo el sector público, integrar la planificación y los presupuestos, reducir y fijar límites al endeudamiento público en relación con el producto interno bruto+. Explica que, • En su estudio y elaboración se ha considerado que la actual estructura del Presupuesto General del Estado, como herramienta de política fiscal, es de extrema inflexibilidad, tanto por el alto porcentaje que se debe dedicar al servicio de la deuda pública, como por la existencia de numerosas preasignaciones de los recursos fiscales.+

Por otra parte señala que • Uno de los temas de mayor debate en la administración fiscal se refiere a las denominadas preasignaciones. El proyecto de ley establece una base para superar ese debate: la derogatoria de aquellas preasignaciones destinadas a la Función Ejecutiva, con compensación para las beneficiarias, reiterándose la prohibición de nuevas preasignaciones.+

También, • La propuesta enfatiza la transparencia en el manejo de todas las cuentas y administración fiscal del gobierno central y los gobiernos seccionales y señala formas y sistemas que facilitarán la información a los ciudadanos para que estos exijan el cumplimiento de planes, programas y vigilar el manejo de los recursos públicos.+

4.3 La descentralización fiscal en dolarización.

La dolarización ha traído como consecuencia positiva que se tome con seriedad la necesidad de contar con una política fiscal sana. Al eliminarse la posibilidad de que el Gobierno pueda financiar su Presupuesto mediante la emisión inorgánica de dinero lo que obliga a buscar una racionalización del gasto y el incremento de las recaudaciones fiscales que posibiliten el financiamiento de los servicios públicos.

De otra parte el abultado endeudamiento interno y externo lleva a la necesidad de priorizar el endeudamiento futuro.

La inflexibilidad de los gastos del Gobierno Central debido al peso del servicio de la deuda pública induce a pensar en un nuevo esquema de distribución del gasto que sea compatible con las políticas fiscales. Adicionalmente, esta inflexibilidad se completa con la presencia de un número importante de leyes que fijan preasignaciones a diferentes participes que obligan a transferir fondos del Gobierno Central a otros niveles del Estado.

Finalmente, la dolarización elimina la posibilidad de generar recursos adicionales que no sean la recaudación de impuestos y aquellos que provienen de las exportaciones. En este sentido el Ecuador mantiene una marcada dependencia de un solo producto de exportación como es el petróleo.

En este entorno la descentralización fiscal enfrenta los siguientes condicionantes:

El Gobierno Central no puede incrementar indefinidamente las transferencias a los niveles descentralizados por la vía del endeudamiento y tampoco mediante el mecanismo de la emisión de moneda local.

La presencia de muchas leyes que establecen impuestos pero una baja recaudación fiscal del Gobierno y una ínfima recaudación fiscal de los gobiernos seccionales.

La baja capacidad de gestión en los gobiernos locales que impediría un mejoramiento en la eficiencia del gasto.

No existe un adecuado control del endeudamiento en los gobiernos seccionales. Si se posibilita el endeudamiento del nivel descentralizado no existen al momento mecanismos que posibiliten su control.

Existe la idea equivocada de que la descentralización implica únicamente el incremento de transferencias de recursos hacia los organismos seccionales. En la práctica estos recursos son escasos y no tienen flexibilidad para crecer.

El gasto del Gobierno Central no necesariamente disminuye al producirse la transferencia de las responsabilidades a los gobiernos seccionales ya que por economías de escala al transferirse las funciones consecuentemente los gastos se duplicarían. Por ejemplo si se transfieren las funciones y recursos para educación hacia los municipios el nivel central aún debe mantener las funciones de control, planificación, definición de políticas y otras relacionadas con esta materia.

En lo relacionado con la inversión externa, no existe un marco legal adecuado y tampoco un entorno político y macroeconómico favorable.

A efectos de que la descentralización fiscal sea viable se considera que se deberían implementar previamente algunas transformaciones fundamentales como las siguientes:

La racionalización de la política tributaria. Se debería eliminar las leyes que resultan ineficientes en la medida que crean impuestos que no tienen peso importante en la recaudación de los ingresos estatales.

Apoyar los esfuerzos emprendidos por el Sistema de Rentas Internas SRI por mejorar la recaudación fiscal.

Normar el control del endeudamiento municipal e implementar procesos operativos técnicos que vayan más allá del cumplimiento de un trámite burocrático en el Ministerio de Economía y Finanzas. El endeudamiento debe medirse mediante el uso de indicadores financieros y del flujo futuro del servicio de la deuda versus la generación real de ingresos.

Se debe consolidar y racionalizar las transferencias fiscales mediante la utilización de indicadores como la población, las necesidades básicas insatisfechas, niveles de eficiencia administrativa, el tamaño del territorio y otros similares. La idea es concentrar en una sola ley un esquema transparente y fácilmente predecible de transferencia para todos los potenciales beneficiarios.

Eliminar las transferencias discrecionales hacia los organismos descentralizados.

La transferencia de recursos debe ir aparejada con la transferencia de responsabilidades. La limitada existencia de recursos impide aumentar las transferencias sin que al mismo tiempo se transfieran las funciones.

Se debe propiciar el mejoramiento de capacidad de gestión de los gobiernos locales y su capacidad para recaudar ingresos propios.

Complementario con lo anterior, se debe propiciar otras formas de gestión de los servicios públicos que permitan la participación del sector privado en la administración y financiamiento de los mismos.

Apoyar la creación de un fondo de estabilización fiscal a efectos de que los ingresos producto del incremento de los precios internacionales de petróleo y del producto de los futuros aumentos de la producción petrolera se destinen al ahorro para que estos recursos puedan ser utilizados en épocas en que el precio disminuye notablemente o se producen catástrofes naturales.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

- El Art. 230 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 señala la estructura y atribuciones de los concejos municipales y concejos provinciales y con esta disposición se refuerza el principio de plena autonomía y se añaden la descentralización administrativa que tiene relación con la capacidad de los gobiernos seccionales para asumir nuevas responsabilidades y recursos.
- Los fines y funciones de los municipios se establecen en la Ley de Régimen Municipal (LRM), que fuera expedida el 27 de enero de 1966 y en su Art. 1 señala: *El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.*
- La responsabilidad que tienen los municipios es la de contribuir en forma decisiva a satisfacer las necesidades colectivas de los cantones, por lo que el grado de atención a sus obligaciones incide directamente en las condiciones de vida de sus habitantes, sobre todo en las áreas urbanas en los que se concentra la mayor parte de la actividad municipal. Por ello, los entes cantonales para poder cumplir con sus funciones, requieren contar con recursos de todo orden, de acuerdo con sus responsabilidades.
- De acuerdo con lo que dispone la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y lo establecido en la Ley de Descentralización y Participación Social, el municipio es el nivel de gobierno encargado y

responsable del desarrollo de su cantón. El proceso de descentralización trae consigo la necesidad de que éstos organismos seccionales se fortalezcan institucionalmente con el propósito de que puedan cumplir sus objetivos.

- La descentralización demanda sobre todo voluntad para asumir el compromiso de nuevas funciones y competencias, pero además, se requieren cambios en las formas de trabajo y lo más importante la generación de capacidades en lo local que se mantengan en el tiempo y coadyuven al mejor desempeño de dichos organismos seccionales.
- El estudio de la descentralización fiscal se encuentra condicionada al avance de la legislación que rige la vida de estas organizaciones en términos de su funcionamiento y de los recursos financieros y económicos que les permiten atender esas demandas.
- La Constitución Política de la República del Ecuador, dispone acompañar la transferencia de responsabilidades con la transferencia de recursos e introduce mecanismos de participación ciudadana e iniciativa popular. La distribución de los recursos debe realizarse con base en los siguientes criterios: necesidades básicas insatisfechas, población, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de la calidad de vida y eficiencia administrativa de cada cantón o provincia. También la Constitución prohíbe las asignaciones de recursos en forma discrecional a los organismos seccionales, excepto en casos de catástrofe.
- El Ecuador a finales la década de los 90 enfrenta una de las mayores crisis en el ámbito económico y social de su historia, situación que estuvo caracterizada por la inestabilidad macroeconómica, bajo crecimiento del PIB, altas tasas de inflación, depreciación de la

moneda, desequilibrios importantes del sector fiscal, deterioro del sector financiero y un sector externo débil.

- Durante el período 1995 . 2000 sucedieron hechos que afectaron el comportamiento del Producto Interno Bruto. A inicios de 1995, el país enfrentó el conflicto bélico con el Perú y en los años 1997 y 1998, la presencia del fenómeno de El Niño y la caída de los precios del petróleo, afectaron la producción nacional, especialmente la actividad agropecuaria de la costa ecuatoriana y la destrucción de gran parte de la red vial.
- En 1998 el país experimentó un proceso de inestabilidad interna como consecuencia de varios problemas políticos, que dificultaron solventar los desajustes económicos y 1999 fue un año marcado por la inestabilidad, con graves repercusiones en el desenvolvimiento de la economía.
- Para 1999 el PIB a precios de 1975 tuvo un decrecimiento del 7.3%. Este indicador expresado en dólares pasó de 19.7 miles de millones de dólares en 1998 a 13.7 miles de millones de dólares en ese año, lo que significa un retroceso de alrededor de siete años en la producción de bienes y servicios.
- De igual manera, en 1999 el índice de precios al consumidor presentó una fuerte variación del 60.7% y en el año 2000 la inflación alcanzó el 91.0%.
- Aparejado al crecimiento de los precios el sucre experimentó una depreciación de 194.18% al pasar de una cotización de 6.770.4 a diciembre de 1998 a 19.917.1 en diciembre de 1999.

- A finales de la década anterior la Reserva Monetaria Internacional (RMI) tuvo un drástico desmejoramiento debido principalmente a la disminución de los precios internacionales del petróleo, la presencia del fenómeno de El Niño que afectó la exportación de productos como el camarón, el banano y el café. En 1998 se registra un importante déficit en la balanza comercial de 995 millones de dólares equivalente al 5,05% del PIB, esta situación derivó en un decremento de la RMI de 1.252.5 millones de dólares en 1998 a 872.7 millones de dólares en 1999, que en términos porcentuales significó un 30,32%%.
- A partir de 1995 la situación fiscal del Ecuador sufrió un permanente deterioro debido a que se presentan déficit fiscales permanentes hasta el año 2000. Durante este período el mayor déficit fiscal se registró en 1997, año en que este indicador alcanzó el 1.5% respecto del PIB.
- En términos generales las tasas de interés tuvieron niveles altos, lo que se constituyó en un elemento preponderante en la configuración de la crisis del sector financiero debido al alto costo del dinero. La tasa básica del Banco Central pasó del 37.6% en 1995 al 40.9% en 1998 y al 62,8% en 1999. De igual manera la tasa activa preferente en estos mismos años pasó de 49.7% en el 95 al 49.5% en el 98 y al 63.04% en el 99.
- El saldo de la deuda externa ecuatoriana representa una importante carga para la economía ecuatoriana en términos de los recursos que el país requiere para cubrir el servicio de la deuda. En 1998 el saldo de la deuda externa representó el 83,21% con respecto al PIB y en 1999 esta relación se incrementó al 118.25%. Para el año 2000 esta relación se situó en el 99,38% del PIB.

- La crisis del sector financiero en el Ecuador se venía gestando desde hace algunos años y se constituyó en uno de los mayores problemas para la economía.
- Los principales aspectos que han generado la crisis han sido la concentración de créditos en empresas vinculadas, inconsistencia en la calificación de la cartera de crédito, baja capitalización, bajas precisiones para pérdidas, preeminencia de los depósitos de corto plazo sobre los de largo plazo y la desconfianza generalizada.
- En 1999 el problema se agravó aún más cuando el Gobierno Nacional decretó el feriado bancario y el congelamiento de los ahorros. Esta situación se explica por el incremento de la cartera vencida a causa de las tasas de interés y el deterioro de la actividad productiva lo que llevó a que no se puedan pagar las deudas de los bancos.
- Otro de los factores que se presentaron fue la pérdida de la confianza en el sistema financiero y en consecuencia del retiro de los ahorros para comprar dólares o guardarlos en los hogares. Otro destino importante a los ahorros retirados de los bancos fue la compra de dólares para proteger el valor de los depósitos.
- La crisis económica descrita y la situación fiscal del país redundan también en situación fiscal de los municipios que se vuelve más crítico en el modelo de dolarización. La imposibilidad de financiar el déficit fiscal mediante emisión de dinero y la estructura de las preasignaciones presupuestarias representan rigideces al momento de plantear un nuevo esquema de transferencias gubernamentales hacia estos organismos.

- De otro lado resulta imperativo en un esquema descentralizado la definición de un modelo de administración financiera que impida el sobre endeudamiento de los niveles descentralizados.
- La dolarización evita la distorsión en el nivel de precios de los servicios básicos lo que conlleva a un sinceramiento de los precios de los servicios públicos. Esto significa que los servicios que son administrados por los municipios deberán ser autosuficientes financieramente para lo cual los precios se incrementarán y la administración y gestión de estos servicios deberá estar orientada a la eficiencia.
- Al realizar el análisis comparativo de los ingresos y gastos municipales para el período 1995 . 2000 podemos afirmar que la estructura de los ingresos corrientes (ingresos propios y transferencias corrientes) demuestra que las municipalidades con menor población tienen una menor participación de sus ingresos corrientes frente al total de ingresos. Lo que querría indicar también que los gobiernos locales con mayor población generan mayores ingresos propios en razón de su mejor capacidad de gestión.
- Del análisis se puede evidenciar que las municipalidades con menor población dependen de manera considerable de las transferencias de capital del Gobierno Central.
- Las fuentes de financiamiento en cada año han tenido un comportamiento irregular lo que significa que las municipalidades recurrieron al crédito para financiar parte de sus operaciones pero que también mantuvieron saldos de caja de años anteriores.

- En lo que tiene relación con los gastos, la participación del gasto corriente en el total de gastos, considerando el promedio registrado por los municipios y por población, durante el período de análisis, muestra que los municipios con mayor población presentan mayores gastos corrientes, es decir una relación directa. Esto obedece a que en esos gobiernos locales, para atender la demanda de población se requiere el concurso de mayor personal.
- Los gastos de capital permiten reflexionar que a menor población de los municipios en el período de análisis, mayor fue dicho gasto, es decir habría que resaltar la importancia que tuvo el rubro de inversiones para dichos gobiernos locales.
- El comportamiento del servicio de la deuda dentro de los gastos totales en las diferentes municipalidades del país, tiene correlación con las fuentes de financiamiento de los ingresos, mientras mayor es el crédito, mayores recursos tienen que destinar al pago de las deudas contraídas con el sector público y privado. Se podría afirmar que la principal fuente de financiamiento se constituye el Banco del Estado. Se puede apreciar también que en el período, el consolidado del servicio de la deuda representó el 7,73%, porcentaje moderado de participación dentro de la composición de los gastos totales.
- En lo que respecta al análisis consolidado de la finanzas de los municipios se puede indicar que los ingresos corrientes, que provienen de los ingresos por gestión propia de las municipalidades (ingresos tributarios y no tributarios) y las transferencias corrientes que otorga el Estado, éstos muestran un comportamiento hacia la baja. En 1995 representaron el 45,12% del total de ingresos, en 1996 registró el 47,29%, en 1997 y 1998 con el 43,45% y 43,46%, respectivamente, el 40,46% en 1999 y desciende sustancialmente al 29,41% en el 2000.

- Las variaciones de los ingresos propios que constan de los ingresos tributarios y no tributarios, en 1995 representaron el 26,86% de los ingresos totales, para 1996 y 1997 significaron el 29,20% y 29,59%, respectivamente, a 1998 desciende al 27,83%, para 1999 se recupera al 29,85% y en el 2000 baja 8 puntos porcentuales al situarse en el 21,75%.
- Los ingresos de capital en todo el período tienen una tendencia a la baja ya que del 18,26% en 1995, desciende al 13,86% en 1997, se recupera en 1998 al 15,63% y en el 2000 registra el 7,66%.
- Los préstamos a los que acceden los municipios a través del Banco del Estado u otras instituciones como el BID, BIRF, la CAF, entre otras, más los valores no utilizados en períodos anteriores que aparecen en la partida caja-bancos en cada año, tienen una tendencia a la baja en el período, cuando al representar en 1995 el 22,28% del total de ingresos, pasó al 22,02% en 1996, al 17,40% en 1997, al 23,37% y 22,89% en 1998 y 1999 en ese orden y finaliza en el 2000 con el 16,27%. El promedio de éstos ingresos se situó en el 20,71%.
- Al analizar los indicadores consolidados se puede advertir que los municipios financiaron una parte importante de los gastos corrientes con los ingresos propios; también se evidencia que los gobiernos seccionales dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno Central; que los ingresos propios sirvieron para financiar las remuneraciones; que los ingresos corrientes financiaron los gastos corrientes; que los municipios aumentaron en el período de análisis la dependencia de las transferencias del Gobierno Central y que por otro lado aumentaron los ingresos propios con relación a los ingresos corrientes.

- El Banco del Estado en el período de análisis aprobó 304.8 millones de dólares en 680 operaciones de crédito y destinó el 48,18% al sector de infraestructura social, el 43,87% a la infraestructura económica y el restante 7,95% a los proyectos de desarrollo múltiple. El mayor volumen de crédito el Banco destinó a los municipios, cuya participación porcentual alcanzó el 50,41%.
- El rubro de mayor importancia dentro de los ingresos totales del Gobierno Central lo constituyen los provenientes de la exportación del petróleo. En 1996 éstos ingresos llegaron a representar el 47,1% del total y el año de menor participación es el de 1998 con el 27,6%.
- Existe una gran dependencia de los ingresos fiscales respecto de las exportaciones petroleras. Esto tiene una repercusión en las variaciones del volumen de los ingresos fiscales que como se señaló anteriormente, dependen básicamente del precio internacional del petróleo. En este sentido la política fiscal tiene una gran restricción en su manejo al depender del comportamiento de una variable que está fuera del control del Gobierno ecuatoriano.
- Si analizamos los ingresos del presupuesto del gobierno central con relación al PIB podemos observar que a excepción del año 1998 (que registró el 16,3%), se produjo una tendencia creciente al pasar del 17,5% en 1995 al 22,8% en el 2000.
- Se puede evidenciar del análisis que la suma de los impuestos incrementaron su participación respecto al PIB al pasar de 7,5% en 1995 al 11,4% en el 2000. Este comportamiento se debió a un mejoramiento en las recaudaciones de los impuestos y a la creación

del impuesto a la circulación de capitales en 1999 que se mantuvo vigente hasta el 2000.

- En lo que se refiere a la importancia de los ingresos petroleros con relación al Producto Interno Bruto, tiene un comportamiento irregular, el volumen de éstos ingresos depende del precio internacional del petróleo. Es así que durante 1998 se registra la menor participación del período frente al PIB (4,5%), año que coincidentalmente el petróleo tuvo su precio más bajo y la mayor participación ocurre en el 2000 (9,1%), año que presenta el precio internacional del petróleo más alto.
- El servicio de la deuda es el rubro más representativo dentro del total de los gastos del Gobierno Central, éstos representaron como un mínimo el 36,62 % en el total de gastos que corresponde al año 1996. En 1999, este rubro representó el 45,14% del total de los gastos del presupuesto.
- El peso de la deuda dentro de los gastos ha dependido del nivel de endeudamiento del país. De acuerdo con los datos registrados por el Banco Central, el saldo de la deuda para 1999 alcanzó al 118,25% del PIB, reduciéndose en el 2000 al 99,38%, cifras que evidencian un nivel elevado de endeudamiento.
- Al relacionar el total de los egresos del presupuesto del Gobierno Central con el PIB podemos observar que durante el período analizado, en promedio, éstos alcanzan el 25,75%. De otro lado, esta relación para el caso del servicio de la deuda, esta representa, en promedio, el 10,79% del PIB y resto de gastos de los sectores alcanzan en consecuencia el 14,96% en promedio.

- Las transferencias del Gobierno Central a nivel municipal presentan un comportamiento regular, pasando del 5,96% del total de egresos en 1995 al 6,03% en el 2000, registrándose en 1999 año de la mayor crisis del Ecuador, el 4,72%%.
- En lo relacionado con las transferencias corrientes su comportamiento obedece fundamentalmente a la disminución de los valores correspondientes al FODESEC retención automática. El Ministerio de Economía y Finanzas de manera discrecional determina los valores a transferir a los municipios toda vez que para calcular los valores que deben ser asignados a este fondo en primer lugar se deducen los montos de las preasignaciones.
- De otra parte el incremento de las transferencias de capital se debe al incremento paulatino de las asignaciones de la Ley del 15% y de la asignación discrecional de transferencias adicionales y que no se encuentran señaladas en Ley alguna.
- Vale indicar que el total de transferencias a los Gobiernos Seccionales con respecto al total del gasto del Gobierno Central es muy bajo. Esta situación demuestra claramente que el gasto se encuentra concentrado en el nivel central de Estado Ecuatoriano, lo que quiere decir que además las responsabilidades y funciones se encuentran también concentradas en el nivel central.
- Cualquier proyecto de descentralización debe considerar el tema del gasto fiscal. La descentralización fiscal en consecuencia debe perseguir incrementar el gasto de los niveles autónomos y la disminución del gasto del Gobierno Central. Para que lo aseverado en el párrafo anterior tenga viabilidad se deberá paralelamente transferir los recursos y las atribuciones, funciones y responsabilidades.

- Las transferencias del Gobierno Central hacia los municipios de Quito y Guayaquil significaron el 1,49% del total de egresos en 1995 y alcanzaron el 2,62% en el 2000. Es decir que en 1995 y en el 2000 les correspondió a los otros municipios del país el 4,47% y el 3,41%, respectivamente, del total de egresos por concepto de transferencias.
- Lo manifestado en la conclusión anterior significa que a más de la centralización del gasto existe lo que algunos analistas han denominado el bicentralismo. La magnitud del gasto en los dos municipios más grandes del país responde fundamentalmente por una parte a su tamaño y por otra al poder de negociación e influencia política que los municipios de dichos cantones tienen.
- Por otra parte, los municipios en la práctica son financieramente dependientes del Gobierno Central, tienen poca capacidad de generación de recursos propios, su limitada capacidad técnica no les permite emprender en proyectos de importancia y se ha consolidado la idea de que el Estado es el que debe proveer de recursos sin la contraprestación de los servicios que están obligados a prestar.
- Los ingresos de generación propia disminuyen su participación dentro de los ingresos totales de los municipios y de manera consistente en el período analizado (de 26,86% en 1995 al 21,75% en el 2000); y que las transferencias del Gobierno Central aumentan sin haberse traspasado las responsabilidades (del 50,04% en 1995 al 61,53% en el 2000). La falta de capacidad de ejecutar obras se ve reflejada en los grandes saldos de caja que estas entidades presentan cada fin de año.

- El Ecuador es un país que se distingue por su bajo desempeño fiscal en comparación con otros países de América Latina. En 1998 los ingresos tributarios del sector público, como un todo, apenas si llegaron a un 10,5% del PIB. (Esta proporción fue del 15% en el caso de Colombia en 1998).
- La tributación a nivel nacional con respecto al PIB, ha pasado del 8,19% en 1990 al 12,63% en el 2000, siendo en éste último año el mayor porcentaje de tributación registrado.
- La tributación a nivel seccional para el 2000 registra los mismos niveles que para 1990, solo alcanzó el 0,31% del PIB, observándose en los años 1991, 1992 y 1993 un descenso al 0,26%, 0,27% y 0,29% del PIB, respectivamente, para luego registrar un crecimiento promedio del 0,43% del PIB entre los años 1993 al 1999.
- La distribución de los ingresos tributarios entre niveles de gobierno, el Gobierno Central ha recibido el 96,18% en 1990, porcentaje que ha ido disminuyendo en los siguientes años entre 1991 a 1998 y se incrementa en 1999 al 96,26%, hasta llegar a representar en el 2000 el 97,52%.
- En lo que tiene relación con las municipalidades, los ingresos tributarios han tenido un comportamiento irregular, significaron el 3,70% en 1990, el 5,56% en 1994, el 5,85% en 1996, para reducirse al 2,45% en el 2000.
- El Gasto Total ha venido creciendo rápidamente desde 1990. Como porcentaje del PIB, el gasto total pasó a representar el 11,19% en 1990, el 13,57% en 1994, el 16,50% en 1998 y el 20,33% en el 2000.

- En el nivel nacional el gasto casi se duplicó, pasando de 9,55% del PIB en 1990, al 11,04% en 1994, al 13,64% en 1998 y al 17,53% en el 2000.
- En cambio si observamos el gasto a nivel municipal, este no ha tenido una variación significativa, al pasar del 1,14% del PIB en 1990, al 1,69% en 1994, al 2,10 en 1998 y al 2,11% en el 2000.
- El gasto financiado por transferencias también ha bajado sustancialmente, del 0,10% del PIB en 1990, ha pasado al 0,26% en 1994, al 0,11% en 1998 y se reduce al 0,05% en el 2000.
- A nivel nacional la distribución porcentual del gasto con respecto al total significó en 1990 el 85,38% en 1990, se reduce a su nivel más bajo en el año 1994 con el 81,35% y registra el 86,23% en el 2000.
- Por su parte el nivel municipal gastó en 1990 el 10,18%, siendo su nivel más bajo en 1991 con el 9,67%, se observa el 13,53% en 1997 y se reduce al 10,39% en el 2000.
- Los gastos municipales han significado el 9,14% del gasto total del Gobierno Central en 1995 y se ha reducido su participación al 7,07% en el 2000.
- La evolución de los ingresos tributarios propios del nivel municipal dentro del total de los ingresos tributarios del sector público nos da la mejor medición del proceso de descentralización. Del análisis se puede observar que este porcentaje pasó del 4,47% en 1995, al 4,92% en 1996, se incrementa al 5,05 en 1997, se reduce al 3,77% y 3,25% en 1998 y 1999, respectivamente, para finalmente bajar de forma significativa al 2,22% en el 2000. Esto nos demostraría que la

descentralización no está caminado en la dirección correcta ya que el desempeño de los municipios estaría basado en la dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

- Los ingresos municipales totales representaron el 16,30% de los ingresos totales del gobierno central en 1995, su mayor significación se observa en 1998 con el 18,33% y se reduce de manera importante en el 2000 al 12,71%.
- La dolarización ha traído como consecuencia positiva que se tome con seriedad la necesidad de contar con una política fiscal sana. Al eliminarse la posibilidad de que el Gobierno pueda financiar su Presupuesto mediante la emisión inorgánica de dinero lo que obliga a buscar una racionalización del gasto y el incremento de las recaudaciones fiscales que posibiliten el financiamiento de los servicios públicos.
- De otra parte el abultado endeudamiento interno y externo lleva a la necesidad de priorizar el endeudamiento futuro.
- La inflexibilidad de los gastos del Gobierno Central debido al peso del servicio de la deuda pública induce a pensar en un nuevo esquema de distribución del gasto que sea compatible con las políticas fiscales. Adicionalmente, esta inflexibilidad se completa con la presencia de un número importante de leyes que fijan preasignaciones a diferentes participes que obligan a transferir fondos del Gobierno Central a otros niveles del Estado.
- La dolarización elimina la posibilidad de generar recursos adicionales que no sean la recaudación de impuestos y aquellos que provienen de

las exportaciones. En este sentido el Ecuador mantiene una marcada dependencia de un solo producto de exportación como es el petróleo.

- La descentralización fiscal enfrenta algunos condicionantes como los que se detallan a continuación:
 - El Gobierno Central no puede incrementar indefinidamente las transferencias a los niveles descentralizados por la vía del endeudamiento y tampoco mediante el mecanismo de la emisión de moneda local.
 - La presencia de muchas leyes que establecen impuestos pero una baja recaudación fiscal del Gobierno y una ínfima recaudación fiscal de los gobiernos seccionales.
 - La baja capacidad de gestión en los gobiernos locales que impediría un mejoramiento en la eficiencia del gasto.
 - No existe un adecuado control del endeudamiento en los gobiernos seccionales. Si se posibilita el endeudamiento del nivel descentralizado no existen al momento mecanismos que posibiliten su control.
 - Existe la idea equivocada de que la descentralización implica únicamente el incremento de transferencias de recursos hacia los organismos seccionales. En la práctica estos recursos son escasos y no tienen flexibilidad para crecer.
 - El gasto del Gobierno Central no necesariamente disminuye al producirse la transferencia de las responsabilidades a los gobiernos seccionales ya que por economías de escala al

transferirse las funciones consecuentemente los gastos se duplicarían. Por ejemplo si se transfieren las funciones y recursos para educación hacia los municipios el nivel central aún debe mantener las funciones de control, planificación, definición de políticas y otras relacionadas con esta materia.

- En lo relacionado con la inversión externa, no existe un marco legal adecuado y tampoco un entorno político y macroeconómico favorable.

5.2 RECOMENDACIONES

- El Ecuador tiene posibilidades para un mayor desempeño fiscal efectivo tanto a nivel nacional como seccional. Las cifras muestran que los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB están alrededor del 10%. Se considera que es factible elevar este porcentaje en 2 o 3 puntos porcentuales, si mejora la cultura tributaria, la administración tributaria, se controla la evasión, se apoya al Servicio de Rentas Internas (SRI), se amplía la base de contribuyentes, las aduanas pasen al manejo del SRI, lo que permitirá el crecimiento de la economía.
- Se debe mejorar la calidad del gasto tanto nacional (a través del Gobierno Central) como seccional (por medio de los Municipios y Consejos Provinciales), lo que coadyuvará a que se pueda subir el nivel de tributación en los dos ámbitos. Podrá ser necesario que el Gobierno Central combine un mejor desempeño tributario con mayores transferencias a nivel seccional pero incorporando incentivos significativos que premien la mejor gestión local en lo fiscal, administrativo, económico y redistributivo.

- Las transferencias de la nación han venido creciendo en los últimos años hacia los municipios, pasando del 50,04% en 1995 al 61,53% en el 2000, pero su relación es baja con el nivel de ingresos totales del Gobierno Central, en promedio registran el 8,13% de dichos ingresos. Aquí también existe un margen para una mayor descentralización del gasto por parte del Gobierno Central, siempre y cuando las transferencias permitan atender dos propósitos fundamentales, 1) atender necesidades con equidad; 2) mejorar la gestión administrativa y fiscal a nivel de los municipios.
- La verdadera descentralización ocurre cuando el ingreso tributario seccional crece como proporción del ingreso tributario total del país como un todo. Aunque parece que los ingresos tributarios propios del nivel municipal se han estancado en los niveles de 1990 en el 0,30%, siendo en el 2000 el 0,31%, podrían aumentar en mayor medida. La descentralización será posible únicamente si los gastos locales son financiados con más ingresos tributarios propios que con las transferencias del Gobierno Central y estas deberían servir para premiar el mejor desempeño local, por lo que se requiere un mayor esfuerzo municipal en esta materia.
- Aquí es importante citar la oportunidad con que la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, planteada por el Ejecutivo al Congreso Nacional, ayudará y coadyuvará a que el proceso de descentralización ocurra en un menor plazo, en razón de que es una Ley que realiza un planteamiento del nuevo modelo de gestión descentralizada del Ecuador, por lo que amerita el mayor apoyo de todos los sectores, como el Congreso Nacional, el Gobierno Central y los Gobiernos Seccionales.

- A efectos de que la descentralización fiscal sea viable se considera que el Gobierno Central debería implementar previamente algunas transformaciones fundamentales como las siguientes:
 - La racionalización de la política tributaria. Se debería eliminar las leyes que resultan ineficientes en la medida que crean impuestos que no tienen peso importante en la recaudación ingresos estatales.
 - Apoyar los esfuerzos emprendidos por el SRI por mejorar la recaudación fiscal.
 - Normar el control del endeudamiento municipal e implementar procesos operativos técnicos que vayan más allá del cumplimiento de un trámite burocrático en el Ministerio de Economía y Finanzas. El endeudamiento debe medirse mediante el uso de indicadores financieros y del flujo futuro del servicio de la deuda versus la generación real de ingresos.
 - Se debe consolidar y racionalizar las transferencias fiscales mediante la utilización de indicadores como la población, las necesidades básicas insatisfechas, niveles de eficiencia administrativa, el tamaño del territorio y otros similares. La idea es concentrar en una sola ley un esquema transparente y fácilmente predecible de transferencia para todos los potenciales beneficiarios.
 - Eliminar las transferencias discrecionales hacia los organismos descentralizados.

- La transferencia de recursos debe ir aparejada con la transferencia de responsabilidades. La limitada existencia de recursos impide aumentar las transferencias sin que al mismo tiempo se transfieran las funciones.
- Se debe propiciar el mejoramiento de capacidad de gestión de los gobiernos locales y su capacidad para recaudar ingresos propios, con apoyo de la AME y del Banco del Estado.
- Complementario con lo anterior, se debe propiciar otras formas de gestión de los servicios públicos en el nivel local, que permitan la participación del sector privado en la administración y financiamiento de los mismos.
- Apoyar la creación de un fondo de estabilización fiscal a efectos de que los ingresos producto del incremento de los precios internacionales de petróleo y del producto de los futuros aumentos de la producción petrolera se destinen al ahorro para que estos recursos puedan ser utilizados en épocas en que el precio disminuye notablemente o se producen catástrofes naturales.
- Que el Banco del Estado promueva la ejecución de un programa de financiamiento hacia los gobiernos seccionales que promueva el fortalecimiento de los organismos de desarrollo local para el cumplimiento eficiente de sus funciones y proveer una fuente segura de financiamiento en el marco de la política de Reforma del Estado y de Descentralización.
- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, deberá poner al servicio de los municipios, toda su experiencia acumulada, sus profesionales, sus procesos, su programación, etc., con el propósito

de generar capacidad en lo local que permita contar con municipios capaces de garantizar, en forma directa o a través de terceros, la prestación de los servicios públicos, en forma sustentable; así como el fortalecimiento de las capacidades de dichos gobiernos seccionales para el cumplimiento eficiente de sus funciones y adicionalmente apoyar los cambios legales que requiere la descentralización.

- Que el Banco del Estado, gestione recursos para la asistencia técnica a través de la Asociación Alemana de Cooperación Técnica, GTZ, a efectos de que con la ayuda y en coordinación con este organismo internacional, el Banco pase de proveedor y ejecutor directo de asistencia técnica a cumplir la función de promotor, facilitador y articulador del mercado de oferta y demanda de los servicios de asistencia técnica, asumiendo la responsabilidad de financiar dichos servicios, promover, capacitar y calificar a la oferta, controlar la calidad de los resultados y difundir la experiencias, para lo cual la GTZ, por su experiencia se constituye en un soporte fundamental para esas actividades.
- Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, le corresponde la responsabilidad de difundir las conclusiones y recomendaciones desarrolladas en los diferentes Comités que tienen relación con los temas del manejo de la política fiscal y de la descentralización fiscal como apoyo hacia el Gobierno Central y las instituciones seccionales empeñadas en la culminación y mejor manejo de dichos procesos.

BIBLIOGRAFÍA

Albornoz, Vicente, Arbuster Bernd, Molina David, Finanzas Provinciales del Sector Público No Financiero, 2001, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo.

Araujo, María del Carmen, 1996, Santiago de Chile. Descentralización Fiscal: El caso de Ecuador. CEPAL-GTZ.

Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 1999, Quito, Banco Central del Ecuador.

Banco Central del Ecuador, Boletines estadísticos mensuales.

Boletín anuario 2001, Banco Central del Ecuador, Quito, 2001.

Constitución Política de la República del Ecuador, 2001, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones.

CONAM (Unidad de Descentralización y Estructura del Estado), GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica), 2001, Competencias: ¿Qué descentralizar?, Quito, CONAM . GTZ.

Leyes de Régimen municipal, Desarrollo Seccional y Reglamentos, 1991, Quito, Corporación de estudios y Publicaciones.

Ojeda Segovia, Lautaro, 1998, Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador, Quito, Ediciones Abya . Yala.

Ojeda Segovia, Lautaro, 2000, La Descentralización en el Ecuador, Quito, Ediciones Abya . Yala.

Proyecto de Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, enviada por el Ejecutivo al Congreso Nacional, 25 de marzo del 2002.

Torres, Víctor Hugo, 2000, Quito, Informe de consultoría, Diseño del Componente de Desarrollo Económico Local como probable sector de financiamiento por parte del Banco del Estado. GTZ.

Verdesoto Custode, Luis, 2001, Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia, Quito, Ediciones Abya . Yala.

Verdesoto Custode, Luis, 2000, ¿Por qué y Para Qué Descentralizar el Estado Ecuatoriano, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo.



Vega Esteban, Mancero Piedad, 2001, Sostenibilidad Fiscal y Descentralización, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo.

Vicepresidencia de la República, Oficina de Planificación ODEPLAN, Plan de Gobierno 2000 . 2003, 10 de agosto del 2000.

Wiesner, Eduardo, 1999, La Descentralización, El Ajuste Fiscal y El Desarrollo Municipal en el Ecuador. Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo.

PNUD (Programa de naciones Unidas para el Desarrollo), Informe sobre Desarrollo Humano, Ecuador 1999. Quito, 1999. Editorial Voluntad.

Página web del Banco del Estado. www.bancoestado.com

ANEXOS

ANEXO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA

Millones de sucres de 1975

ANEXO 2

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA

Tasas de variación (a precios de 1975)

ANEXO 3

BALANZA DE PAGOS PERÍODO 1995 . 2000

ANEXO 4

BALANZA DE PAGOS, PARTICIPACIÓN PORCENTUAL, PERÍODO
1995 - 2000

ANEXO 5

MUNICIPIOS MENORES A 10.000 HABITANTES

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES PERÍODO 1995 . 2000

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

TASAS DE CRECIMIENTO

MUNICIPIOS ENTRE 10.000 Y MENORES A 30.000 HABITANTES

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES PERÍODO 1995 . 2000

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

TASAS DE CRECIMIENTO

MUNICIPIOS ENTRE 30.000 Y MENORES A 80.000 HABITANTES

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES PERÍODO 1995 . 2000

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

TASAS DE CRECIMIENTO

MUNICIPIOS ENTRE 80.000 Y MENORES A 500.000 HABITANTES

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES PERÍODO 1995 . 2000

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

TASAS DE CRECIMIENTO

MUNICIPIOS DE MÁS DE 1.000.000 HABITANTES

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES PERÍODO 1995 . 2000

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

TASAS DE CRECIMIENTO

CONSOLIDADO DE MUNICIPIOS

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES PERÍODO 1995 . 2000

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

TASAS DE CRECIMIENTO

ANEXO 6

ÍNDICES FINANCIEROS PERÍODO 1995 Ë 2000

POR AÑO Y POR MUNICIPIO