

REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

**LA AUTOGESTION MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO
DE DESARROLLO DE LAS REGIONES DEL PAIS**

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

Autor : Econ. Edgar Andrade Bucheli
Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño

Quito, abril del 2000

LA AUTOGESTION MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE LAS REGIONES DEL PAIS

Por: Econ. Edgar Andrade Bucheli

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 mayo del 2000, Mención Honorífica (y) (o) Publicación.

C.I. (Nombre)

C.I. (Nombre)

C.I. (Nombre)

DEDICATORIA

A mis padres, hijas y esposa, y muy en especial :

A mi Madre, la Señora Profesora Graciela Bucheli Hinostroza, quién siempre priorizó la educación de sus hijos e inculcó sólidos valores éticos y morales.

A mis Hijas, Melissa y Sofía Andrade Tirado, a quienes intento darles ejemplo de vida.

RECONOCIMIENTO

A la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, por haber auspiciado mi participación

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales por haberme proporcionado la oportunidad de asistir a este Postgrado de reconocida jerarquía y asimilar los conocimientos impartidos por la prestigiosa planta de docentes con que cuenta.

Al Señor Economista Carlos Rhon Patiño, por su profesionalismo y calidad humana demostrados en todo momento

INDICE GENERAL	p.p.
LISTA DE CUADROS	VII
INTRODUCCION	
1. ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD	
1.1 Antecedentes	3
1.1.1 Evolución Histórica	7
1.2 Normatividad	11
1.2.1 Constitución Política de la República	11
1.2.2 Ley de Régimen Municipal	17
1.2.3 Ley de Descentralización del Estado y participación social...	28
1.2.4 Leyes de asignaciones fiscales	31
II. DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION	
2.1 Desconcentración	33
2.1.1 Concepto y aplicación	33
2.1.2 Aspectos favorables	35
2.1.3 Factores adversos	35
2.1.4 Disposiciones jurídicas	36
2.2 Centralización	38
2.2.1 Concepto y aplicación	40
2.2.2 Aspectos favorables	41
2.2.3 Factores adversos	42
2.2.4 Disposiciones jurídicas	42
2.3 Descentralización	43
2.3.1 Concepto y aplicación	43
2.3.2 Aspectos favorables	46
2.3.3 Factores adversos	47
2.3.4 Disposiciones jurídicas	48
2.4 Experiencias Latinoamericanas	51
III GESTION FINANCIERA-ADMINISTRATIVA	
3.1 Autonomía	59
3.2 Generación de Ingresos	60
3.2.1 Tributarios	62
3.2.2 No Tributarios	68
3.3 Evolución de ingresos de autogestión en el período 1993-1997	72
3.3.1 Municipios Capitales de Provincia	72
3.3.2 Otros Municipios	78
IV ASIGNACIONES FISCALES	
4.1 De aplicación general	85
4.1.1 Ley 72 de Desarrollo Seccional (FODESEC)	85

4.1.2 Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central	92
4.2 De aplicación específica	93
4.2.1 Ley de Vialidad y Riego de la Provincia de El Oro	94
4.2.2 Ley para Obras Agropecuarias de la Provincia de Chimborazo	95
4.2.3 Ley de Desarrollo de la Provincia de Bolívar	97
4.2.4 Ley de venta de energía de Paute, Pisayambo y Agoyán	98
4.2.5 Ley de Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus organismos seccionales	100
4.2.6 Otras Asignaciones	101
4.3 Evolución de Ingresos Fiscales en el período 1992-1997	103
4.3.1 Municipios Capitales de Provincia	103
4.3.2 Otros Municipios	108

V ANALISIS DE GESTION

5.1 Autogestión	120
5.1.1 Componentes	120
5.1.2 El caso del Municipio de Quito	124
5.1.3 Relación ingresos fiscales y autogestión	125
5.1.4 Reformas a la Ley de Régimen Municipal	130
5.2 Cogestión	132
5.2.1 Componentes	132
5.2.2 Descripción de casos	134
5.2.3 Reformas a la Ley de Régimen Municipal	138

VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones	140
6.1.1 Expresión Política	140
6.1.2 Expresión Económica	141
6.1.3 Expresión Sicosocial	143
6.1.4 Expresión Militar	144
6.2 Recomendaciones	144

ANEXOS

1 Organigrama estructural del Municipio de Zapotillo	151
2 Organigrama estructural del Distrito Metropolitano de Quito	152

LISTA DE CUADROS

CUADRO	p.p.
1 Visitas efectuadas por funcionarios municipales a varias Instituciones del Estado	49
2 Asuntos tratados por los Municipios en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público	50
3 Estructura de ingresos de autogestión de un Municipio grande	61
4 Base Legal de las Recaudaciones Municipales	69
5 Ingresos de autogestión de los Municipios capitales de provincia	74
6 Crecimiento de ingresos de autogestión de los Municipios capitales de Provincia	75
7 Índice de autonomía de los Municipios capitales de provincia	77
8 Ingresos de autogestión de los Municipios muy pequeños	78
9 Crecimiento de ingresos de autogestión de los Municipios muy pequeños	81
10 Índices de Autonomía de los Municipios muy pequeños	83
11 Distribución del Fondo de Desarrollo Seccional (1999)	90
12 Asignaciones a Organismos Seccionales por aplicación de la Ley del 15% del Presupuesto del Gobierno Central	93
13 Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley de vialidad y riego de la provincia de El Oro	95
14 Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley destinada a obras agropecuarias de la provincia de Chimborazo	96
15 Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley de desarrollo de la provincia de Bolívar	97
16 Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley de venta de energía eléctrica	99
17 Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley del ecodesarrollo amazónico	100
18 Asignaciones extraordinarias a Municipios mediante convenios con la AME	102
19 Asignaciones globales a Organismos Seccionales Capitales de provincia	103
20 Crecimiento de las asignaciones fiscales en los Municipios capitales de provincia	105
21 Índice de dependencia de los Municipios capitales de provincia .	107
22 Asignaciones Fiscales a los Municipios muy pequeños	108
23 Crecimiento de las asignaciones fiscales a los Municipios muy pequeños	111
24 Índice de dependencia de los Municipios muy pequeños	113
25 Participación de ingresos fiscales y de autogestión en los presupuestos de los Municipios Capitales de provincia	125
26 Participación de ingresos fiscales y de autogestión en los presupuestos de los Municipios muy pequeños	127

INTRODUCCION

El Ecuador atraviesa serios problemas económico-sociales que sumados a la ingobernabilidad, ocasionada por el proceso de deterioro progresivo del sistema político nacional caracterizado por la demagogia, la improvisación y falta de participación social, hacen tortuosa la búsqueda del camino hacia el desarrollo.

El Poder Central se ha visto obligado a afrontar solo los problemas económicos, toda vez que no ha encontrado apoyo y comprensión en varios sectores que conforman la sociedad, como el de los organismos seccionales que se han caracterizado por su intransigencia y drásticas presiones, inclusive desestabilizadoras, frente a un Estado paternalista que financia la mayor parte de sus presupuestos y que no exige la rendición de cuentas al amparo de la autonomía funcional, económica y administrativa de que gozan los referidos gobiernos seccionales y que es interpretada únicamente como el establecimiento de derechos antes que de obligaciones y responsabilidades.

Esta situación ha ocasionado la falta de preocupación, la desidia en la mayoría de organismos seccionales por la búsqueda de la eficiencia en el manejo de los recursos, por la generación de recursos propios que permita mejorar su gestión, reducir la alta dependencia de las asignaciones fiscales, y fundamentalmente ser los promotores del desarrollo local, a través de la implementación oportuna de políticas sociales y de servicios eficientes y efectivos en beneficio del ciudadano cuya participación en las decisiones debe ser activa y por ende cogestora del proceso de desarrollo cantonal y nacional.

Un Estado debe funcionar cohesionadamente, como un todo, sin que esto implique concentración y centralización administrativa y financiera, que permita desterrar definitivamente la mediocridad política, la primacía del interés particular al bien común, el subjetivismo, la corrupción y la inoperancia.

La transferencia de determinadas funciones del Estado a los Municipios es un imperativo, considerando que estos organismos, según las disposiciones jurídicas que rigen su funcionamiento, tienen el privilegio de ejercitar y entregar servicios como parte de la gestión local, de ser el espacio democrático de base en el que se conocen y resuelven problemas comunitarios, donde satisfacen las aspiraciones legítimas de la comunidad, sin embargo, la mayoría de Gobiernos Locales no están en posibilidad de cumplir dicha misión, quizás la excepción está en los Municipios Capitales de Provincia, toda vez que gran parte de estas entidades atraviesan problemas de gobernabilidad, carencia de planificación, estructuras administrativas y financieras obsoletas, donde prevalecen las prácticas negativas, la demagogia, la improvisación, la resistencia al cambio, la falta de participación social, por lo que el proceso de asignación de responsabilidades, debe ser planificado y selectivo.

Las deficiencias y limitaciones no han facilitado la prestación de servicios adecuados a la comunidad y el fortalecimiento de los vínculos entre Municipios y ciudadanos.

En consecuencia, es necesario consolidar la autonomía Municipal tendiente a la transformación integral de los gobiernos seccionales, mediante la tecnificación en las áreas de planificación, control de obras, presupuesto, contabilidad y organización administrativa, que conviertan a los Municipios en verdaderas instituciones autogestionarias, eficientes, eficaces y efectivas.

CAPITULO I

1.ANTECEDENTES Y NORMATIVIDAD

Los orígenes del Municipio se remontan a la época Romana, donde nace con el principio fundamental de autonomía, al surgir como alternativa al poder centralizado del imperio, con su propia organización y gobierno, pero enmarcado en el derecho público vigente, aunque en la práctica no se lo aplicara completamente.

En su evolución, la organización municipal va incorporando a su accionar varios elementos que surgen de las practicas europeas principalmente de Grecia, Roma y España, tales como: la igualdad civil y política de los ciudadanos, el sistema catastral, el uso de un cuerpo administrativo municipal, el principio de igualdad de los vecinos ante la Ley, el derecho de los vecinos a elegir sus mandatarios municipales, la definición de responsabilidades de los funcionarios en cada Municipio.

El sistema municipal implementado en las colonias americanas, era obviamente aquel que imperaba en España que a su vez contenía elementos fundamentales del Municipio romano.

1.1. Antecedentes

Municipio viene del latín "Municipium", que se originó en el Imperio Romano para definir la forma de administración de las ciudades conquistadas, por lo que, sus orígenes están vinculados a la creación de la ciudad.

Con las ciudades conquistadas, Roma mantenía relaciones de sumisión y alianza; sumisión cuando el conquistador romano se apoderaba de todos los bienes y las personas del pueblo conquistado y nombraba un prefecto para que lo gobierne y de alianza cuando respetaba su régimen local, sus instituciones, sin embargo, las órdenes provenían de Roma que fijaba el pago de impuestos y a cuyo gobernador debían rendir cuentas los magistrados. Este tipo de relaciones dieron lugar al apareamiento de un gobierno local inserto en una unidad política superior.

Con la Constitución de Caracalla, expedida en el año 212, se extendía la ciudadanía Romana a todos los habitantes del imperio, con lo cual sus Municipios pasaban a depender jurídicamente de Roma, sin embargo, eran autónomos, característica expresada en el derecho que tenían de elegir a sus propios magistrados.

En el Imperio Romano el Municipio funcionaba como un núcleo de vida colectiva, propia, con una Asamblea General sobre un territorio determinado, con una organización de gobierno y administrativa compuesta por un cuerpo deliberante llamado Curia, con sus correspondientes magistrados, lo cual guardaba armonía con el esquema de organización Romana, donde existía la Asamblea Popular, el Senado y los Cónsules.

La descomposición del gobierno y la administración Romana, no representó la desaparición de los elementos de su organización municipal, es así que, al surgir la necesidad del Municipio en Europa, se toman algunos aspectos de las experiencias Romanas que combinados con otros propios de la realidad y necesidad, determinaron el surgimiento de organizaciones municipales en varios países el viejo continente.

En Italia con el predominio de elementos del Municipio Romano y surgido del conflicto entre la nobleza y la iglesia, tuvieron tal avance que inclusive algunos de ellos se orientan hacia la formación de repúblicas independientes. Hacia el siglo XV esta autonomía común decae, en un momento en que se desata la lucha por la configuración del Estado Italiano.

En Francia se combinan elementos del Municipio Romano y las acciones emancipadoras de los países bajos, que confluyen en la lucha contra los señores feudales a favor del Rey, quien en retribución les concede reglamentos a estatutos especiales para su funcionamiento, llegando inclusive a tener representación en los estados generales, contribuyendo a combatir la aristocracia feudal. Cuando los reyes comienzan a nombrar a los oficiales municipales, inclusive con carácter vitalicio, comienza la decadencia del Municipio.

En Alemania se mantiene y fortalece la organización municipal Romana, adquiriendo inclusive derechos políticos de gran importancia, que determinó el reconocimiento de reyes y señores, a través de la concesión de determinados privilegios, logrando conservar hasta la época moderna gran parte de su carácter histórico tradicional.

En España a diferencia de lo que sucedió en otros países europeos, no llegó a ser nunca un pequeño estado, toda vez que no obedece a un plan de organización territorial, sino a la necesidad centralizadora de los reyes, por lo que cumplía funciones legislativas, gubernativas, administrativas, judiciales y militares:

Funciones Legislativas que comprendían la redacción fueros, dictar ordenanzas y estatutos, que contemplaban la imposición de sanciones a los infractores de las normas;

Funciones Gubernativas encargadas del mantenimiento de la paz pública y seguridad, utilizando para estos fines el servicio de policía, encargada del control de armas de fuego, tráfico nocturno, etc..

Funciones Administrativas, encargadas de los mercados, abastecimiento, hospitales, vialidad.

Funciones Judiciales, que constituía el círculo inferior de la administración de justicia y podía conceder el derecho de asilo con exclusión de otras jurisdicciones.

Funciones Militares, el Municipio organizaba su propia fuerza armada, para la persecución de los perturbadores de la paz pública o para luchar contra el enemigo, por decisión real o del propio concejo.

El financiamiento de las actividades municipales, provenía de los recursos generados de la administración de sus bienes, multas y las tallas extraordinarias.

Los cargos concejiles eran asignados a determinados familiares o al patriciado local y la monarquía tenía una creciente intervención, lo cual convertía al Municipio en un sistema altamente dependiente del poder real.

Con la conquista Española, se introduce en América el cabildo, que encarnaba casi todo el poder jurídico y absorbía para si las funciones públicas.

Las autoridades designadas por la corona estaban obligadas a respetar la autonomía de los cabildos, relacionada con la elección de sus dignidades, el cumplimiento de la administración de justicia en el ámbito

establecido por las autoridades reales, policía y vigilancia, abastecimiento de víveres, control de pesas y medidas, salubridad, mantenimiento de caminos, distribución de tierras y fijación de límites. Para 1620, por decisión de la corona y ante las dificultades económicas de los cabildos, la elección de las dignidades es suprimida, y rematada en subasta pública los cargos de regidores.

1.1.1. Evolución Histórica

En el Ecuador se establecen los primeros cabildos en el siglo XVI, con la fundación de Santiago de Quito, en medio del Reino Puruhá, en la actual Riobamba, la que luego, el 6 de diciembre de 1534, fue trasladada a la antigua ciudad de los Shyris donde se fundó la ciudad de San Francisco de Quito, integrado por dos Alcaldes ordinarios y siete Regidores (Concejales).

Los Alcaldes ordinarios tenían por función específica administrar justicia en materia civil y criminal en primera instancia, al mismo tiempo que tenían una máxima representación en el cabildo. Seguían en importancia el Alfaréz Real o Alfaréz Mayor, cuya función principal era llevar y tremolar el estandarte real en tiempo de paz y de guerra.

En 1563 la Gobernación de Quito fue substituida por la Real Audiencia, como autoridad representante de la Corona. Se establecen los corregimientos cuyas jurisdicciones administrativas fueron similares a los actuales cantones

Entre 1538 y 1593 se crean otros cabildos como Guayaquil, Portoviejo, Manta, Loja, Cuenca, Ambato, Riobamba y Zamora. Estos organismos, posteriormente se convierten en pilares fundamentales de las luchas independentistas, expresadas inicialmente en 1592 durante la

rebelión de las Alcabalas y 1765 en la rebelión de los Estancos, para frenar la voracidad de la Corona Española.

Durante las luchas independentistas, los cabildos toman auge. Con el Primer Grito de la Independencia, el 10 de agosto de 1809, se forma una Junta Suprema que, seis días más tarde convoca a un cabildo ampliado en la Sala Capitular de San Agustín, con el fin de buscar el apoyo a la revolución en marcha. Los pronunciamientos populares se hacen a través de los cabildos abiertos, que se constituyen en centros del debate y la organización político militar del pueblo.

Cuando el Ecuador consolida su independencia pasa inmediatamente a formar parte del ideal Bolívariano, esto es la Gran Colombia, que conserva el aparato administrativo colonial con ligeras variantes.

La Carta Constitucional de la Gran Colombia, dictada en 1821, establece la existencia de Cabildos Municipales, encargados de organizar y llevar adelante los procesos electorales, además de actividades relacionadas al control del orden, planificación, higiene, educación, etc..

Durante la vigencia de la Gran Colombia, los cabildos tuvieron importantes manifestaciones de representación de los intereses locales, con reclamos a la Autoridad Central, por desatención, por descuido o por falta de servicios en el Departamento Sur. Los Cabildos de Quito y Cuenca mantenían su posición de separación de la Gran Colombia y constituir en un Estado Independiente.

En 1829, el Libertador Simón Bolívar decretó la suspensión de todas las municipalidades en Ecuador, a fin de neutralizar las referidas

tendencias separatistas que se mostraban como amenazas al proyecto de la Gran Colombia.

Con la proclamación del Ecuador como Estado libre, a partir de 1830, también se expide la primera Ley de Régimen Municipal, sin embargo, se produjo un retroceso legal en el sistema municipal, toda vez que la Constitución de ese año eliminó el derecho de las cabeceras cantonales a disponer de un concejo municipal, situación que finalmente no se cumplió en razón de que Juan José Flores respetó la autonomía municipal, reconociendo a los electores del cantón, mayores de 22 años, casados, que sabían leer y escribir y que tenían bienes económicos, el derecho de elegir a sus autoridades municipales .

Las tendencias autonomistas se han mantenido a lo largo de la vida republicana, expresadas en constantes enfrentamientos entre gobierno central y gobierno local, así en 1860, bajo la presidencia de Gabriel García Moreno, se reprimió enérgicamente las tendencias separatistas que se habían gestado hasta esa fecha, cuando se pretendía fraccionar al país en cuatro Estados: el presidido desde la Capital de la República, y los de Guayaquil, Cuenca y Loja. “ En este cuarteamiento del país, y con el invasor peruano a la vista, no falta pues, como se ve, la tesis y propósitos federalistas y separatistas” ¹

En 1890 se amplió la autorización a los Municipios de las cabeceras provinciales, para gravar impuestos a los edificios, considerando que en Quito y Guayaquil dicho procedimiento ya se había implementado anteriormente, a fin de que los Municipios de menor magnitud puedan generar recursos para su funcionamiento.

¹ Reyes, O., Breve Historia del Ecuador, Quito, p. 137

En 1906 se expiden normas respecto a la manutención de presos en las cárceles municipales y sobre todo faculta a las municipalidades a nombrar jueces de hecho.

En 1925 se ordena establecer en todas las cabeceras cantonales, escuelas de artes y oficios exclusivamente para mujeres y a cargo del respectivo Municipio, lo cual da lugar a la transferencia de competencias en favor de los Municipios y principalmente plantea la capacitación de la mujer con el fin propiciar su inserción a las actividades productivas del país.

En los años 1926 y 1928, se producen reformas al cobro de impuestos municipales, que consistían en la derogación y creación e incrementos de impuestos destinados a esos organismos

En 1938 se establece en la provincia de Manabí el Consorcio de Municipios, con la finalidad de defender los intereses municipales, sin embargo, el Primer Congreso de Municipalidades de la República se realiza en 1941, en el cual se dicta el respectivo Reglamento. Sobre esta base, en 1942, se aprueban los estatutos de la Asociación de Municipalidades del Ecuador vigente hasta la presente fecha.

En el presente siglo, el accionar de los organismos seccionales se ha caracterizado por la politización, expresada principalmente en el crecimiento exagerado del número de Municipios y su escasa capacidad de gestión y por ende alta dependencia de las asignaciones fiscales, acentuadas fundamentalmente con el inicio de la explotación petrolera y la instauración del último régimen democrático.

Efectivamente, los Municipios que eran autosuficientes hasta la década de 1960, se acogieron a la abundancia fiscal generada por el

petróleo en la década de 1970 y se quitaron el costo político de la recaudación de impuestos y tasas. Por otro lado, para finales del siglo pasado existían al rededor de 50 cantones, se incrementan a 67 en 1935, a 120 en 1980, en tanto que en los últimos 20 años de régimen democrático el número de Municipios se incrementó en un 78%, hasta llegar a 215 Municipios en 1999, que participan de las rentas estatales, creados sin cumplir disposiciones legales, como la estipulada en el Art. 4 de la Ley de Régimen Municipal, que establece que para otorgarles existencia legal, los Municipios deben contar con una población no menor a 50.000 habitantes, excepto aquellos fronterizos, amazónicos y de la región insular, no obstante, existen Municipios que no corresponden a las referidas regiones y que sin embargo cuentan con poblaciones muy inferiores, como es el caso del Municipio de Sevilla de Oro en la Provincia del Azuay, que posee apenas una población total 2.280 habitantes.

1.2. Normatividad

Los Municipios ecuatorianos se desarrollan sobre la estructura administrativa colonial, esquema que se mantiene cuando el Ecuador consolida su independencia. Con el inicio de la vida republicana, comienza la vida jurídica de los Municipios al ser considerados en la primera Constitución de 1830 y la expedición de Ley de Régimen Municipal en igual año, cuerpos jurídicos fundamentales que han regido el accionar de los Municipios a lo largo de su historia, cuyas reformas concomitantemente han reorientado las actividades municipales.

1.2.1 Constitución Política de la República

La organización municipal ha merecido atención desde el inicio de la vida republicana, aunque en sus comienzos no existía como una

verdadera institución sino como apoyo a las gobernaciones, que en conjunto constituían el régimen interior.

La constitución de 1830 eliminó el derecho de las cabeceras cantonales de disponer de un concejal municipal que hasta la fecha habían mantenido, sin embargo, Juan José Flores, mantuvo la autonomía municipal, reconociendo a los electores el derecho de elegir a sus autoridades, con excepción del gobernador que presidía el concejo.

Las Constituciones de la República han marcado avances y retrocesos en materia municipal, así la de 1835 estableció que cada cantón sea regido por un corregidor cuyo mandato duraba cuatro años con opción a reelección en función del buen desempeño; la Constitución de 1843 facultaba a los consejos el derecho de organizar sus Municipios, mismos que estaban conformados por dueños de propiedades nombrados por el ejecutivo para colaborar con el gobernador; la Constitución de 1845 ignoró totalmente a la organización municipal, generando un retroceso en su evolución; la Constitución de 1851 identifica por primera vez el Régimen Municipal independiente, sin embargo no fue reconocido por el gobierno imperante.

La Constitución de 1861, con la idea de controlar ampliamente la jurisdicción municipal establece que dichos organismos funcionarán en provincias, cantones y parroquias, lo cual sirvió a los propósitos centralizadores del Gobernante de la época, García Moreno, toda vez que eran dirigidos por los jefes políticos cantonales designados por el Ejecutivo, a pesar de los intentos desintegracionistas imperantes.

La Constitución de 1878 reconoce la “autonomía municipal”, toda vez que estableció la conformación de cámaras provinciales y

municipalidades en todo los cantones cuya dependencia regulaba la constitución.

“La autonomía municipal es el derecho y la capacidad efectiva que tienen los Municipios para regular y administrar bajo su responsabilidad, aquella parte de los asuntos públicos que viene delimitada por la Constitución o por la Ley. Significa la capacidad residual para tener iniciativas en todo aquello que no esté expresamente atribuido a otra autoridad, ni expresamente excluido de la competencia municipal”²

La Constitución de 1897 que institucionalizó la Revolución de 1895, ratificó la vocación liberal de los derechos municipales, relacionados con el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades y la facultad de los Municipios de recaudar impuestos para destinarlos a la prestación de servicios a la localidad.

La Constitución de 1906 fue la que por primera vez define adecuadamente la “autonomía municipal” al establecer la absoluta independencia de dichos organismos respecto a otros poderes del Estado.

“Los Municipios, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de otros poderes del Estado”³

La Constitución de 1929 reconoció por primera vez la existencia de los consejos provinciales como coordinadores de la acción municipal, no obstante, se estableció los ámbitos de actuación, en un marco de autonomía e independencia.

² Carrasco, J., (1990) Manual de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, Carácas, p. 6.

La Constitución de 1945 incluye por primera vez la figura del Alcalde, elegido por voto popular para presidir el Concejo, no obstante, funcionaban bajo la coordinación de los Consejos Provinciales, con facultades de emitir determinadas normas jurídicas que permitan regular su funcionamiento, tales como ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que en gran parte tenían como objetivo la generación de recursos.

La Constitución de 1967, con el fin de evitar rivalidades por la creación de nuevos organismos seccionales, establece que los límites provinciales, cantonales y parroquiales no otorgan ni quitan territorio.

En este cuerpo legal se consagra el derecho de los organismos seccionales a participar de las asignaciones presupuestarias asignadas anualmente por el Congreso y a generar recursos de autogestión.

Esta disposición legal marcó el inicio de la dependencia de las asignaciones fiscales, que se acentúa con la explotación petrolera, determinando que aquellos Municipios que eran autosuficientes hasta los años de 1960 se acojan a la abundancia fiscal de la década de 1970 y descuiden la generación de recursos propios.

“Mientras en 1975 los ingresos propios municipales alcanzaban el 0.80% del producto Interno Bruto, PIB, para 1991 había caído al 0.54%. En el mismo lapso las transferencias desde el Gobierno Central pasaron de 0.70% al 1% del PIB, habiendo tenido el punto más alto en 1980, 1.56% coincidente con el máximo precio del petróleo”.⁴

La Constitución de 1979 con fines administrativos define la existencia de provincias cantones y parroquias bajo un Estado unitario, ratificando que dichas demarcaciones no otorgan ni quitan territorio.

³ Constitución Política de la República del Ecuador (1906)

⁴ Gangotena, R., (1999) Los populismos centralizadores El Comercio, p. A4

Establece además, que los organismos seccionales gozan de autonomía funcional, económica y administrativa, disposiciones que han sido interpretadas como el establecimiento de amplios derechos y pocas obligaciones.

Los recursos asignados anualmente a los Municipios, según disposiciones legales, deben ser utilizados para cubrir gastos de personal, servicios, suministros e inversiones, no obstante, en virtud de la normativa señalada, el Gobierno Central permanentemente recibe solicitudes de asignaciones de recursos para cubrir el pago de incrementos salariales, contratos colectivos, purga de mora patronal, servicios, suministros, deudas por inversiones, obligaciones que deben ser asumidas por los Municipios con los recursos asignados por el Gobierno Central, según expresas disposiciones legales o con recursos de autogestión.

La vigente Constitución Política de la República, aprobada en 1998 por la Asamblea Nacional Constituyente, establece la “plena autonomía” de los Municipios con facultad para dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, es decir con amplias facultades para generar recursos propios.

Los Artículos 227 y 228 de la referida norma jurídica, definen 2 regímenes: Régimen Seccional Dependiente y Gobiernos Seccionales Autónomos:

Los Gobierno seccionales dependientes.- están presididos por el Gobernador que es el representante del Presidente de la República y con funciones de coordinar y controlar las políticas de gobierno.

Los Gobiernos seccionales autónomos .- son ejercidos por los consejos provinciales, consejos municipales y otros organismos que determine la Ley referentes a la administración de comunidades indígenas y afroecuatorianas.

Se establece que la asignación y distribución de los recursos fiscales se realizarán en función del número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa, sin embargo, de todas las Leyes que determinan la asignación de recursos a favor de los referidos organismos, únicamente la Ley del FODESEC y del 15% del Presupuesto General del Estado permiten realizar la distribución en base a los referidos parámetros, excepto el de capacidad contributiva.

Señala además, la obligatoriedad de transferir puntualmente los recursos asignados a esos organismos y la posibilidad de expedir nuevas Leyes en su beneficio, lo cual es difícil que el Gobierno Central pueda aplicar en estricto rigor, debido a la escasez de recursos y abundancia de necesidades, características propias de países subdesarrollados como el Ecuador, en tanto que, la posibilidad de expedir nuevas leyes que asignen más recursos fiscales deja latente la tendencia hacia el paternalismo del Gobierno Central.

Sin embargo, es destacable la prohibición de toda asignación discrecional, salvo casos de catástrofe, a favor de dichos organismos, eliminando de esta manera las “asignaciones extrapresupuestarias” que tradicionalmente han sido canalizadas a los Municipios con criterio político, y que en gran parte son causa de la actual crisis fiscal.

La Constitución establece claramente el ámbito de actuación de cada una de ellos, por lo que es necesario que exista una buena relación

entre la Gobernación y los organismos seccionales, que permita coordinar acciones en beneficio de la comunidad, y no duplicar esfuerzos como generalmente sucede, con la finalidad de obtener notoriedad política. El Gobernador debe ser el nexo entre la municipalidad y el Gobierno Central a fin de solucionar los problemas en el sitio de los acontecimientos, sin necesidad de que, se formen organizaciones de hecho, como por ejemplo las famosas comisiones de paro que acuden a la capital de la República a pedir audiencia a las Autoridades de Gobierno para exponer sus problemas. La acertada actuación del Gobernador contribuiría a la descentralización.

1.2.2 Ley de Régimen Municipal

Es aprobada por primera vez el 25 de septiembre de 1830, con la cual se inicia la vida jurídica los cabildos en la época republicana y ha sido modificado a lo largo de la historia en función de los requerimientos locales y de las políticas de los gobiernos de turno, no obstante, jamás ha sido derogada en términos de eliminar el sistema municipal, aunque la vigencia y aplicación del principio fundamental de autonomía, ha sido objeto de discusión a lo largo de su vida institucional.

La vigente Ley de Régimen Municipal prohíbe la injerencia del gobierno central en sus decisiones, garantizando la autonomía de los Municipios, su forma de gobierno democrática que consagra, garantiza y fortalece las libertades públicas y la búsqueda del bien común en su jurisdicción, por lo que lo define como:

Art. 1.- El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área

metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” .

1.2.2.1 Competencia Municipal

La competencia municipal y en general la competencia pública debe estar expresamente determinada por la Constitución y la Ley, sin embargo, está sujeta a otros factores, como disposiciones de otras leyes, recursos disponibles, relación del Alcalde con los concejales.

“ La competencia es comparable a la capacidad de las personas en el Derecho Privado, aunque existe una diferencia sustancial, porque mientras en el Derecho Privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, la incompetencia es la regla” ⁵

Se puede establecer tres tipos de competencias:

Competencia propia.- funciones tradicionales que tienen que ver con los intereses y aspiraciones de la comunidad. Ejemplo dotación de agua potable

Competencia delegada.- que transfiere otra entidad al Municipio. Ejemplo el cobro del impuesto para la vivienda de rural de interés social.

Competencia concurrente.- o compartida entre el Municipio y otras entidades. Ejemplo dotación de servicio eléctrico.

Art. 23 Las Municipalidades tienen el deber de cooperar a la mejor realización de los propósitos de las otras entidades de servicio público, locales, provinciales, regionales o nacionales y especialmente con el Consejo Provincial respectivo y,

⁵ Hernández, A., (1984) Derecho Municipal. Buenos Aires, p. 239

recíprocamente, tales entidades colaborarán para la realización de los fines municipales, a fin de llevar a cabo, con orden y economía, cuanto les esté atribuido y convenga al progreso material de sus respectivas jurisdicciones.

Art. 24.- Para evitar conflictos de competencia, interferencias o dispendios, las Municipalidades se comunicarán entre si o con otras entidades u organismos de servicio público o recabarán de estas y particularmente del Consejo Provincial de su jurisdicción, los planes y programas que tengan elaborados o que puedan ser de interés de la coordinación o integración de actividades.

Si coincidieron diversas entidades en los planes de obras y servicios que la ley les imponga realizar o mantener, se asociarán necesariamente o concurrirán con los recursos indispensables para ejecutarlos y administrarlos en común.

La transferencia de determinadas funciones del Estado a los Municipios es un imperativo, considerando que estos organismos, según las disposiciones jurídicas que rigen su funcionamiento, tienen el privilegio de ejercitar y entregar servicios como parte de la gestión local, de ser el espacio democrático de base en el que se conocen y resuelven problemas comunitarios, donde satisfacen las aspiraciones legítimas de la comunidad, sin embargo, es necesario superar problemas de gobernabilidad al interior de los organismos seccionales, modernizar sus estructuras administrativas y financieras, planificar las actividades.

El Artículo 232 de la Constitución Política de la República, contempla la transferencia de competencias y recursos para financiar dichos procesos.

1.2.2.2. Fines

La Ley de Régimen Municipal, circunscribe el ámbito de actuación de los Municipios, en base de lo cual define como fin de

carácter general la búsqueda del bien común “local”, en tanto que de carácter específico establece:

Art. 12 (...) Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes:

1º. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;

2º. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y,

3º. 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.

El cumplimiento de sus fines se ve afectado por factores internos y externos. Internos, vinculados con la deficiente capacidad de gestión de sus autoridades y externos vinculados a las repercusiones de los errores, distorsiones y desequilibrios del Gobierno Central, relacionadas con las deficiencias de la recaudación tributaria, incapacidad creciente para atender las necesidades de la población, escasa inversión pública en determinadas jurisdicciones locales. Como consecuencia de esto se ha producido un decrecimiento de las economías locales.

Es importante que el accionar del Municipio esté orientado a su comunidad, no obstante, debe ser parte importante del engranaje que mueve la maquinaria estatal, sus intereses y aspiraciones deben guardar coherencia con los intereses y aspiraciones nacionales, caso contrario estaríamos dirigiéndonos a un fraccionamiento del Estado, por lo que es necesario que elaboren estrategias generales y específicas.

“El Municipio es una institución político administrativa territorial basada en la vecindad organizada jurídicamente dentro del Estado, para

satisfacer las necesidades de la vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales" ⁶

1.2.2.3 Funciones

La Ley de Régimen Municipal, establece:

Art. 15.-Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes:

1ª.-Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado;

2ª.-Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;

3ª.-Recolección, procesamiento o utilización de residuos;

4ª.-Dotación y mantenimiento del alumbrado público;

5ª.-Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres;

6ª.- Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;

7ª.-Control de construcciones

8ª.-Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;

9ª.-Servicio de cementerios;

10ª.-Fomento del turismo; y,

11ª.-Servicio de mataderos y plazas de mercado

Además, el citado cuerpo legal establece que, los Municipios tienen entre sus funciones la preparación del plan de desarrollo cantonal, formular planes reguladores de desarrollo físico y urbano y elaborar proyectos de urbanización, cooperar en el desarrollo y mejoramiento

⁶ Martins, D., El Municipio Contemporáneo, Caracas, p. 56

cultural y educativo del cantón, lo cual guarda coherencia con lo estipulado en el Artículo 255 de la vigente Constitución Política de la República que establece la obligatoriedad de los organismos del régimen seccional autónomo para participar en el sistema nacional de planificación, mismo que se encuentra en proceso de implementación, bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), adscrita a la Presidencia de la República. La carencia de planificación constituye una de las grandes falencias de los Municipios, quizás influenciados por el Gobierno Central que también la ha subestimado, evidenciado en la eliminación del Concejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, transfiere a los Municipios otras actividades, vinculadas principalmente a la prestación de servicios de salud, educación.

Es necesario que entre las funciones de los Municipios, también se incluya el último objetivo nacional permanente contemplado en la Constitución, que es el de la “Preservación del Medio Ambiente”, a fin de que se constituya en vigilante de la explotación racional de los recursos.

Los Municipios han priorizado aquellas funciones vinculados con la dotación de agua potable y alcantarillado, hacia donde están dirigidos los esfuerzos de la mayor cantidad de dichos organismos, según se evidencia del número de proyectos que el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) del Banco del Estado ha financiado para estos conceptos. Desde inicios el programa en 1990 hasta 1997, se han financiado 187 proyectos para los referidos servicios, siendo los más demandados.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer, lo cual se evidencia en que para 1997, de un total de 11.936.858 habitantes, el 69.9% esto es 8.343.863 habitantes disponían de agua potable, en tanto que 5.013.480 habitantes, equivalente a 42.0%, tenían acceso a alcantarillado y 1.862.149 habitantes equivalente al 15,6% disponían de letrización.

1.2.2.4 Estructura Administrativa

La Ley de Régimen Municipal, señala:

Art. 26.- El Gobierno y la administración municipales se ejercen conjuntamente por el Concejo y el Alcalde o Presidente del Cabildo; quienes, con funciones separadas, están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines del Municipio.

El Alcalde o el Presidente del Cabildo, en su caso, es el superior jerárquico de la Administración Municipal.

“ El Alcalde es la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del Municipio, mientras que el concejo es un cuerpo deliberante, con facultades legislativas, normativas, de control y fiscalización” ⁷

La organización administrativa estará estructurada en base al tamaño del Municipio, a los servicios que va proporcionar, a las necesidades que va a satisfacer, por lo que cada Municipio debe contar con un Reglamento Orgánico Funcional que permita establecer una integración entre las distintas divisiones de trabajo.

Administrativamente el Municipio está estructurado en tres niveles: directivo, asesor y operativo.

El nivel directivo es representado por el Alcalde, y es quien toma decisiones, imparte instrucciones, coordina y supervigila las actividades.

El nivel asesor presta asistencia técnica a los miembros de los niveles directivo y operativo, en las áreas de planificación y programación, de organización administrativa y jurídica.

Los operativos ejecutan las funciones en su área específica, relacionada a higiene, asistencia social, educación y cultura.

La Ley establece una estructura administrativa básica a la que cada municipalidad debe ajustarse en términos generales y en función de las características propias de cada Municipio, considerando el volumen de rentas anuales.

Para Municipios cuyas rentas superen los veinte millones de sucres, se establece que:

El nivel operativo estará compuesto por las direcciones de servicios públicos, obras públicas, higiene y salubridad, educación y cultura, financiera y administrativa.

El nivel asesor estará compuesto por las unidades de planificación, jurídica, programación presupuestaria y estadística, administración de personal y organización y métodos, bajo la responsabilidad de un jefe

Ningún Organismo Seccional en el país cuenta con rentas inferiores al referido valor; el Municipio que menos recursos recibió durante 1997, fue el de Olmedo en la provincia de Loja, cuyo presupuesto fue de S/.204.8 millones.

En la práctica no todos los Municipios se ciñen en estricto rigor a la descripción señalada., lo cual se evidencia en el Municipio del cantón Zapotillo, en la provincia de Loja, con una población de 10.717 habitantes

⁷ Palumbo, G., (1990) El Papel del Alcalde en el Gobierno Municipal, Caracas, p. 21

y un presupuesto de S/. 2.624 millones, entre recursos fiscales y de autogestión, que establece su organización básica para 1997, en los siguientes términos:

- Nivel Legislativo.- Concejo cantonal, como cuerpo colegiado
- Nivel Directivo.- Alcalde Municipal
- Nivel asesor.- Comisiones generales y especiales, con el asesoramiento de un abogado que presta sus servicios en calidad de procurador síndico municipal
- Nivel auxiliar o de apoyo.- El Departamento de Administración General integrado por la Secretaría General y la Jefatura de Personal; el Departamento Financiero con su Dirección Financiera y las Secciones de Rentas, Avalúos y Catastros, Contabilidad, Tesorería, Recaudación y Bodega.
- Nivel Operativo.- en Educación y Cultura las bibliotecas municipales en la cabecera cantonal y en las parroquias rurales; En lo que se refiere a Justicia, Policía y Vigilancia, las secciones de comisaría de inspección y de policía; En cuanto a servicios públicos, las secciones de inspección de higiene ambiental; y, el departamento de obras públicas municipales con las direcciones de obras públicas, agua potable, urbanización y ornato, construcción y mantenimiento de obras, servicios económicos con el programa de transporte y comunicaciones. (Anexo No. 1)

Este esquema organizativo difiere a su vez de los Municipios grandes, situación que se evidencia al compararlo con el Orgánico Estructural del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que cuenta con varias empresas. (Anexos No 2)

1.2.2.5 Estructura Financiera

La Ley define que la administración financiera municipal está integrada por la Dirección Financiera, la Tesorería y la Auditoría.

Dirección Financiera

Para la Elección de Director Financiero, el Alcalde debe presentar una terna para la designación del Concejo; sus funciones están establecidas en los Artículos 166, 181, 463 de la Ley de Régimen Municipal y la 394 y 400 del Código Tributario y sus atribuciones y competencias se definen en el orgánico funcional de cada Municipio.

El Artículo 64 del Código Tributario establece que es competencia de la Dirección Financiera la administración tributaria de los impuestos no fiscales adicionales a los municipales, así como la participación en esos tributos.

Los Artículos 476 a 482 de la Ley de Régimen Municipal faculta al Director Financiero a tramitar los reclamos de los contribuyentes y dictar en cada caso una resolución motivada. Los reclamos se sujetarán a los Artículos 11, 110, 125, 243 y 444 del Código Tributario.

La Dirección Financiera es un sistema integrado compuesto por los subsistemas de presupuesto, Rentas, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad. Todos estos elementos tienen su importancia relativa dentro de la operación integrada del sistema, cada uno de ellos desarrolla su actividad a base de insumos que procesan y generan flujos de información que llegan a las instancias superiores para el análisis, previo a la toma de decisiones.

Los componentes del referido sistema están ligados unos a otros por la naturaleza de sus funciones que llevan a que la función de cada subsistema esté condicionada a la calidad de la actuación y la información que el sistema desarrolle y proporciones.

La Tesorería Municipal

Es elegido por el Concejo en base a la terna propuesta por el Alcalde y solicitada por el Director Financiero quien es su jefe inmediato superior.

Sus atribuciones generales están señaladas en la Ley en tanto que las específicas deben constar en el Reglamento Orgánico Funcional de Cada Municipio

El Artículo 486 de la Ley de Régimen Municipal, establece que los fondos municipales no deben ser utilizados en agasajos, festejos o actos conmemorativos, salvo los fondos que hayan sido presupuestados para efemérides patrias o actos cívicos. Sin embargo, en caso de emergencia el Municipio puede destinar parte de sus rentas con fines de auxilio, previa autorización de la contraloría.

La tesorería tiene íntima relación con presupuesto, toda vez que para realizar las proyecciones de ingresos y gastos, siempre tendrá que considerar las previsiones que ha realizado la unidad de presupuesto . A su vez, la unidad de presupuesto utiliza las proyecciones de tesorería para reajustar sus estimaciones, considerando las informaciones que reporta el análisis de las variaciones de los pronósticos mensuales de caja.

La Auditoría Municipal

El Auditor Municipal es designado por el Concejo, podrá ser permanente o a tiempo parcial, dependiendo del volumen de rentas del organismo. Si su contratación no amerita, las funciones deberán ser asumidas por el Jefe de la Dirección Financiera, de acuerdo al Reglamento Orgánico y Funcional de la Municipalidad.

Entre sus funciones se destacan: presentar análisis financieros, inspeccionar la contabilidad de las empresas municipales, analizar los Estados de cuenta, certificar los balances, controlar los pagos de la deuda municipal.

El Artículo 474 de la Ley de Régimen Municipal que establece que las funciones del Auditor pueden ser asumidas por el Director Financiero en Municipios donde no amerita su contratación, esta disposición legal debe ser , debe ser reformada, toda vez que no puede ser juez y parte.

1.2.3 Ley de Descentralización del Estado y Participación Social

Su ámbito de aplicación incluye los organismos seccionales y tiene como objeto impulsar la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado.

La Constitución Política de la República, en su Artículo 1, hace referencia a la existencia de un Estado de administración descentralizada por lo que, el Artículo 232 establece como fuentes de financiamiento municipal, aquellos que se originan de la transferencia de competencias, es decir, de las actividades que el Estado transfiera a los Municipios.

El Artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, establece que la descentralización del Estado comprende la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos de las entidades del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos.

La desconcentración es considerada como la delegación permanente de funciones por parte de los niveles superiores de un ente u organismo público a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.

La referida disposición legal, prevé la transferencia del Gobierno Central a los Municipios, de actividades relacionadas con la dotación, equipamiento y administración de los servicios de atención de los servicios de atención primaria en materia de salud, en puestos, subcentros y centros destinados a ese efecto; Dotación y administración de servicios educativos en los niveles preescolar, primario y medio; Mantenimiento y administración de puertos fluviales no fronterizos; Planificación, supervisión y control de la calidad del servicio de transporte público y urbano y rural de carácter cantonal; servicios contra incendios, inundaciones y otras catástrofes.

La transferencia y delegación de funciones se realizarán mediante la suscripción de convenios con la participación del Presidente de la República y los Ministros de Estado, por parte del Gobierno Central con los Representantes Legales de los Municipios, con la finalidad, de establecer reglas claras del juego principalmente en lo relacionado a recursos financieros, materiales y tecnológicos, es decir, todos aquellos que servían para el normal funcionamiento de las entidades involucradas.

Se establece además que la Función Ejecutiva capacitará y proporcionará asistencia técnica adecuada a los funcionarios del Régimen Seccional Autónomo, con el objeto de lograr el fortalecimiento institucional.

Un hecho destacable, es la disposición de participación conjunta del Gobierno Central y Gobierno Seccionales en programas, proyectos y servicios a ejecutarse.

Se deja abierta la posibilidad de que el Gobierno Central, sin la necesidad de Convenio, supla la prestación de un servicio o la ejecución de proyecto u obras, previo el pedido del Comité de Desarrollo Permanente, mismo que estará constituido, excepto para la provincia de Galápagos por el Prefecto Provincial, tres Alcaldes, el Gobernador de la Provincia, dos representantes de la Cámara de Producción, un representante de los Centros de Educación Superior, un representante de los campesinos, un representante de los Colegios de Profesionales de la provincia y un representante de los Organismos de Desarrollo Regional, de entre los cuales se elegirá al Presidente.

Las formas de participación social y comunitarias se expresa a través de la formación de Comités Barriales, Federaciones Barriales y Juntas Parroquiales.

La consulta municipal y provincial, se desarrolla previo al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Elecciones, sobre temas que son de interés parroquial, cantonal o provincial.

Entre las finalidades de la referida disposición legal, se destaca la consolidación de la gestión autónoma eficiente a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad.

La descentralización es un tema de actualidad, sin embargo es importante analizar el aporte que los actuales líderes y conductores pueden dar a dicho proceso, el reto estaría orientado hacia una forma de repensar al país, renovar la democracia, propiciar nuevos liderazgos, replantear los esquemas de solidaridad nacional y de reequilibrio regional, no de regionalismo que lastimosamente vive y perdurará muchos años más en el Ecuador por la fuerza de varias circunstancias y de algunas personalidades

1.2.4. Leyes de Asignaciones Fiscales

El Presupuesto de los organismos seccionales mayoritariamente está financiado por asignaciones fiscales, establecidas mediante Leyes de la República, no obstante, antes de la última reforma constitucional, implementada mediante Asamblea Constituyente en 1988, que prohíbe toda asignación discrecional a favor de los Municipios, salvo casos de catástrofe, se transferían asignaciones extraordinarias, sin sustento legal, disposición que ha sido de mucho beneficio al Gobierno Central toda vez que ha reducido considerablemente las presiones ejercidas por los organismos seccionales respecto a la asignación de recursos extraordinarios.

De conformidad con la legislación vigente, podemos distinguir leyes que son de aplicación para todos los Municipios como aquella del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) y Ley del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, que constituyen las de mayor asignación fiscal, que son distribuidas con un criterio de equidad considerando parámetros como población, necesidades insatisfechas, y estímulo a la gestión de la entidad, sin embargo su financiamiento representa una pesada carga

para el Estado, principalmente la Ley del 15% del Presupuesto del Estado que es la más onerosa y no contempla fuentes de financiamiento.

También existen Leyes que son de aplicación específica aprobadas en beneficio de determinadas provincias, cuyo financiamiento, en algunos casos, proviene de las rentas obtenidas por la venta de bienes y servicios que son generados en las respectivas provincias, creadas para financiar únicamente proyectos de inversión en las jurisdicciones de los Organismos beneficiarios; entre las principales se encuentran, la Ley No. 46 publicada en el Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989 que beneficia a la Provincia de Bolívar, Ley No. 47 publicada en el Registro Oficial 281 de 22 de septiembre de 1989 a favor de las Provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, Ley No. 57 de creación del Fondo de Saneamiento Ambiental, publicado en el Registro Oficial No. 344 de 28 de diciembre de 1989, reformada mediante Ley S/N, publicada en el Registro Oficial No. 618 de 24 de enero de 1995 que beneficia a la Provincia de El Oro, Ley No. 115 publicada en el Registro Oficial No. 612 de 28 de enero de 1991 para la Provincia de Chimborazo, Ley No. 010 publicada en el Registro Oficial No. 30 de 21 de septiembre de 1992 a favor de las Provincias de Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

El análisis de cada una de las leyes enumeradas, se realiza en el Capítulo IV del presente trabajo, orientado a definir las asignaciones fiscales otorgadas por el Gobierno Central a los Municipios.

CAPITULO II

2. DESCONCENTRACION, CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

La desconcentración y descentralización en la estructura y funciones del Estado, se impone en los tiempos actuales, considerando que los Estados modernos están constituidos bajo regímenes democráticos, orientados hacia la participación ciudadana en la toma de decisiones, a la transferencia de competencias y también a la búsqueda de agilidad en sus actividades, que permitan enfrentar los nuevos desafíos que imponen las tendencias universales como la Globalización, donde no solo las empresas se han globalizado sino también los países. Estos procesos son el resultado de la necesidad y especiales luchas que se producen con frecuencia en el campo de la política y de la administración de un determinado Estado.

2.1. Desconcentración

La delegación de funciones orientadas a lograr fluidez en el tratamiento de temas específicos, es una forma de administración que se impone en el funcionamiento del Estado Ecuatoriano, no solamente a través de la expedición de normas jurídicas sino fundamentalmente de su aplicación práctica. La desconcentración no se contrapone a la centralización y descentralización, sin embargo constituye el paso previo para llegar oportunamente a la descentralización.

2.1.1. Concepto y Aplicación

La desconcentración es un proceso jurídico administrativo de transferencia de una competencia exclusiva por parte de un órgano

superior a otro jerárquicamente inferior dentro de una estructura administrativa, con sustento en una norma objetiva.

La desconcentración se produce únicamente en las estructuras piramidales, por lo que está relacionada con el principio jerárquico dentro de una estructura administrativa; no se contrapone a la centralización o descentralización y se vincula a la atribución de competencia por medio de una norma objetiva, sin embargo, no puede abarcar la integridad de la actividad del órgano que la transfiere, sino exclusivamente las funciones otorgadas. Adquiere un carácter jurídico por su incidencia en la organización de las entidades públicas, a través de la competencia, en base a una norma objetiva, que requiere de la creación de entidades, que a su vez pueden concretarse a través de los siguientes procedimientos:

- A través de la expedición de Leyes de la República, con funciones definidas, que no es un sistema recomendado, debido a que la administración no podría reorientar su accionar, sin que previamente el legislativo haya expedido las respectivas reformas legales
- Por Disposición del Ejecutivo, en base a una delegación legalmente establecida; que se constituye en la más adecuada siempre y cuando la Ley sea flexible, caso contrario, si es rígida en la delimitación de funciones, la adopción de medidas desconcentradoras también estarían sujetas a reformas legales.
- A través de normas administrativas, que es la menos recomendada, toda vez que la administración no podría transferir competencias atribuidas por leyes formales.

2.1.2 Aspectos Favorables

- La solución de problemas concretos, se los realiza a través de la organización que ha tenido un vínculo directo y por ende conoce a fondo las necesidades generales
- Faculta a los funcionarios superiores de una organización ministerial, a tomar decisiones sin consultar a la máxima autoridad, procedimiento que agiliza la solución a los problemas, facilitando que la administración sea eficaz y eficiente. Se estimula la iniciativa de los órganos desconcentrados a través de la identificación y especialización en las actividades encomendadas
- El tratamiento de los problemas, no corresponde a varios niveles jerárquicos.
- Permite atender requerimientos regionales y locales, sin debilitar la imagen institucional
- Agiliza la administración centralizada, contribuyendo al mejoramiento de su imagen
- La administración desconcentrada busca ser más eficiente que aquella que realiza el ente descentralizado de elección popular a nivel local.

2.1.3 Factores Adversos

- Los funcionarios delegados con ciertas facultades para el ejercicio de determinadas funciones, no resuelven en última instancia, sino que deben acudir a la autoridad superior para que ella resuelva finalmente;

- No permite la solución coordinada de un universo de problemas, toda vez que la competencia es exclusiva, pero parcial, lo cual no favorece la ágil búsqueda de soluciones;
- Direccionamiento de decisiones de los funcionarios del ente desconcentrado, y arrogación de funciones;
- Riesgo de injerencia de la máxima autoridad, convirtiendo a la transferencia de competencias en un mero formulismo.

2.1.4 Disposiciones Jurídicas

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, establece:

Art. 26.- DESCONCENTRACION DE FUNCIONES.- Además de las transferencias previstas en la presente Ley, es obligación de cada entidad y organismo del sector público, sin perjuicio de lo que dispongan sus leyes constitutivas o las que rijan sus actividades, establecer e implementar programas permanentes de desconcentración de funciones y recursos, en los términos previstos en la ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y su Reglamento.

El delegado será personalmente responsable por sus acciones y omisiones en el cumplimiento de la delegación.

Las autoridades responsables de la formulación y ejecución de los respectivos programas de desconcentración , informarán al Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, sobre el particular.

Desde la expedición de la referida disposición legal, no se han experimentado cambios trascendentales en materia de desconcentración,

a pesar de que, en el sector público, desde hace varios años se han realizado reestructuras, que únicamente han significado reformas a los orgánico funcionales y no cambios substanciales en sus sistemas de trabajo, toda vez que se han orientado a la reducción de personal y creación nuevos niveles jerárquicos sin capacidad de decisión.

Art. 28.- COMPETENCIA DIRECTA DE LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS.- Los subsecretarios regionales o jefes provinciales, o su equivalente con la misma competencia, de los diferentes Ministerios, entidades y órganos de la Función Ejecutiva tendrán competencias para:

- a) **Ejecutar íntegramente los procesos previstos en la Ley de contratación pública;**
- b) **Celebrar todo tipo de contratos en el ámbito de su competencia;**
- c) **Aprobar las planillas para el pago de los correspondientes contratos y demás compromisos legítimamente adquiridos, y disponer directamente de los fondos públicos previstos en las correspondientes partidas presupuestarias para el pago directo e inmediato de las planillas y compromisos respectivos; y,**
- d) **Nombrar y posesionar a todos los funcionarios y empleados que deban actuar bajo su dependencia.**

La referida disposición legal, establece también la elaboración de programas para el cumplimiento del referido fin, orientados al fortalecimiento y creación de organismos regionales.

Con la creación de Subsecretarías y Direcciones Provinciales en el País, se han desconcentrado actividades administrativas, sin embargo, no se han experimentado avances relativos a la disposición directa de las asignaciones fiscales, con excepción de aquellos que genera la institución. Las transferencias de recursos requieren de la determinación y emisión de líneas y sublíneas de créditos por parte del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 018, publicado en el Registro Oficial No. 157 de 26 de marzo de 1999, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, expide las Normas para Facilitar la Utilización de los recursos de Autogestión de las Entidades y organismos del Gobierno Central, a través de las cuales, se exceptúa a las referidas entidades del mecanismo de líneas de crédito para los recursos que generen, lo que significa que pueden utilizarlos sin tener que depositarlos previamente en la Cuenta Corriente Unica del Tesoro Nacional, como sucedía antes, y únicamente tienen que informar de la ejecución al Ministerio de Finanzas. Sin embargo, su utilización debe sujetarse a las normas de restricción del gasto público.

Este acuerdo se ha constituido en un aporte valioso al proceso de desconcentración, en razón de que las entidades podrán invertir sus recursos inmediatamente de que son recaudados.

La Constitución Política de la República, dispone que la administración pública se desarrolle desconcentrádamente, por lo que, la concentración en las actividades del sector público es inconstitucional e ilegal, y por ende quien lo propicia podría ser sujeto de sanción.

La Ley de Modernización del Estado faculta a los máximos personeros de las entidades públicas la delegación de atribuciones de acuerdo a sus programas de desconcentración de competencias, funciones y responsabilidades.

2.2 Centralización

La administración centralizada es un concepto que no se adapta a los desafíos de la sociedad moderna, toda vez que la iniciativa y

capacidad de decisión no pueden estar únicamente a cargo de los órganos centrales de un Estado, que asume para sí el ejercicio de todas las funciones. Sin embargo, cabe señalar, que el Estado Ecuatoriano está organizado con mezclas e interferencias mutuas de formas centralizadas y descentralizadas, por lo que las apreciaciones de que se trata de un sistema centralizado puro no obedecen a la realidad.

La descentralización en las antiguas Grecia y Roma, era ínfima o nula, quizá expresada en la creación de los Municipios y las provincias, aunque en la práctica el ‘Estado ciudad’ o ‘polis’ tenía una estructura política y administrativa centralizada.

En el Medioevo se mantuvo el criterio de la unidad estatal cerrada, a pesar de la evolución que habían experimentado organizaciones como los Municipios, que desarrollaban actividades particulares que constituían incipientes formas descentralizadas de organización. La Filosofía del Derecho Natural también se vio influenciada por las corrientes del centralismo político administrativo de la época. El absolutismo centralista determinó que las ideas centralistas predominen al principio, aun cuando ulteriormente cediesen el campo a las ideas y esfuerzos descentralistas.

La Revolución Francesa consolida el replanteo en la estructura y funcionamiento del Estado, presionados por los intereses crecientes y legítimos de los individuos y de los grupos sociales que demandaban el establecimiento de nuevas formas de funcionamiento del Estado.

Durante los siglos XVII y XVIII, los esfuerzos descentralizadores de Francia, encontraban sus obstáculos en las tendencias cerradas y centralistas de la monarquía absoluta de entonces, aunque esta logró debilitar un poco pero no suprimir las actividades políticas independientes de las instituciones municipales, de los señoríos y de las asambleas de

clases. Los estados o brazos provinciales fueron tolerados y respetados, en tanto que, en España, los Municipios constituyeron los núcleos de actividades descentralistas, a tal punto que existía descentralización administrativa en las colonias hispanoamericanas.

Se establece entonces que, las doctrinas descentralistas surgen en oposición a las centralistas estatales y establecen que las actividades político administrativas deben ser desarrolladas por órganos o asociaciones cuya competencia se halla limitada a una localidad determinada, por tanto, se puede establecer que la centralización y descentralización surgen de los intereses y aspiraciones políticas y administrativas de un Estado.

La centralización y descentralización son procesos que atañen a la estructura y funcionamiento del Estado, de ahí que en los tiempos actuales su tratamiento sea considerado siempre que se habla de modernización del Estado.

2.2.1 Concepto y Aplicación

La centralización constituye un sistema de administración bajo el cual el Estado ejerce todas sus funciones, sin delegar a otros niveles jerárquicos competencias de decisión e iniciativa, toda vez que el gobierno gestiona directamente la prestación de los servicios públicos e interviene en la organización económica y fiscal de cada una de las dependencias del Estado, lo que significa que las decisiones y funciones de la administración emanan del poder central o de sus órganos centrales y de ninguna manera de las entidades y órganos subordinados, debido a que son meros delegados sin facultad de decisión.

La aplicación de un Estado centralizado se refleja a través de la ejecución de las siguientes reglas:

- Emitir de oficio disposiciones ejecutivas aplicadas mediante coacción, utilizando de ser necesario la Fuerza pública para su cumplimiento;
- Designación directa y revocatoria del nombramiento de funcionarios por parte del Poder Central, mas no a través de organizaciones locales, cuerpos especiales o elección popular.
- Concentración del poder de decisión y competencia técnica, que permita reunir en un solo órgano todas las actividades, completándolas con las supletorias. La competencia técnica se realiza mediante la estructuración de oficinas de elaboración de procedimientos técnicos que imponen a los funcionarios encargados de la ejecución de las decisiones.

2.2.2 Aspectos favorables

- Unidad de acción, de dirección e impulsión en relación con las propias funciones administrativas;
- Oportunidad de afirmación y expansión del poder político
- Asegura la prestación de servicios generales, ampliando su cobertura sobre la totalidad de la población del país, en forma coordinada y unificada;
- La característica de su sistema jerárquico asegura la regularidad y la moralidad administrativa y permite resolver las cuestiones de la administración con más igualdad y justicia;
- La uniformidad de procedimientos administrativos, la concentración y la coordinación de asuntos, determina que los administradores tengan

plena identificación de la autoridad encargada de resolverlos, lo que elimina la ambigüedad de competencias;

- Es un instrumento necesario de conservación de la primacía del poder civil sobre el militar, donde el gobierno puede en un momento dado ordenar y disponer de la fuerza militar, amparado en su Constitución;
- Es importante en un sistema democrático a fin de delimitar el campo de la administración del Estado y aquel de los partidos políticos.

2.2.3. Factores Adversos

- Es proclive a un régimen autoritario, con menoscabo de la libertad ciudadana y las normas jurídicas establecidas;
- Propensión a la multiplicación de organismos administrativos, dando lugar a la concentración en un solo punto de extensas fuerzas sociales y políticas, contrario a un buen régimen político administrativo;
- Intromisión política que perjudica los intereses de la ciudadanía en general ;
- Reduce la esfera de acción de los habitantes, toda vez que anula el espíritu de iniciativa local y de vida pública, lo que aleja al Estado del conocimiento de las verdaderas necesidades locales;
- Lentitud y centralismo en la tramitación y gestión administrativas que afectan negativamente al normal desenvolvimiento de las actividades;
- Las políticas adoptadas respecto a una localidad específica, no obedecen a las particulares condiciones y circunstancias de ese lugar, de manera que, la satisfacción de las necesidades colectivas no siempre es eficiente y apropiada.

2.2.4 Disposiciones Jurídicas

La legislación vigente, incluida la Constitución Política de la República no establece la forma de administración centralizada, por el contrario, definen la obligatoriedad del desarrollo de las funciones

estatales en forma de descentralizada, sin embargo, una gran cantidad de actividades públicas no responden a dicha organización, toda vez que las estructuras institucionales no han sido objeto de reformas, que se adapten a lo dispuesto en la Carta Suprema.

2.3. Descentralización

El tema de la descentralización ha merecido la atención de todos los sectores de la sociedad, es un proceso de cobertura nacional, concebido no solo como un cambio administrativo circunstancial, sino como el reto de constituirse en un elemento orientado hacia la modernización, sin embargo, se debe considerar que, cuando varios proyectos se refieren a un cambio en la dirección de los flujos económicos también debe traer consigo la redistribución de compromisos, de ahí que la transferencia de competencias adquiere un sentido primordial, que debe ser perfectamente delimitado, al adoptarse resoluciones relativas al tema de descentralización.

2.3.1. Concepto y Aplicación

La descentralización es un sistema mediante el cual determinadas colectividades de orden local llegan a ser titulares de algunos de los atributos y prerrogativas de la entidad estatal, por concesión legal de la misma.

Comprende la ejecución de funciones administrativas por intermedio de varios funcionarios ubicados en distintos grados jerárquicos de la administración, a través de la delegación de atribuciones o transferencia de competencias propias a personas jurídicas distintas del Estado, pero que forman parte del mismo. Esto determina que las funciones sean resueltas en definitiva por los propios órganos por cuyo

conducto se realizan aquellas, sin necesidad de recurrir al órgano central para obtener su venia, autorización u homologación, por lo que es una consecuencia lógica del reconocimiento de la personalidad de las entidades locales y el consiguiente ejercicio de poderes propios asignados por el Estado.

Surge en contraposición a la centralización, de ahí que se constituya en un procedimiento que se aplica al ente centralizado, a fin de separar del centro del poder facultades de decisión y atribuir las a otros órganos administrativos con personería jurídica, constituyéndose así los entes descentralizados autónomos con capacidad suficiente para ejercer derechos y contraer obligaciones. Sin embargo, la autonomía administrativa no es ilimitada al punto que pueda irse en contra de la unidad y cohesión jurídica y política del estado, por lo que es necesario que esté sometido a una fiscalización jurídica permanente.

Con la autonomía desaparece la relación jerárquica del ente descentralizado con respecto al órgano central, pero en lugar de dicha relación surge el control administrativo de tutela, que consiste en el límite que la autoridad central impone sobre los actos y decisiones que los organismos descentralizados realizan, para preservar la cohesión y unidad del Estado.

Existen dos tipos básicos de descentralización: administrativa territorial o regional e institucional o por servicios.

La descentralización administrativa territorial, se realiza a través de las comunas como entes territoriales descentralizados, que en el caso del Ecuador serían los Municipios y Consejos Provinciales, con personería jurídica que les faculta desarrollar actividades administrativas en un área geográfica que es su jurisdicción y su elemento constitutivo.

Tiene un carácter político que faculta la integración de entes dirigidos por funcionarios elegidos por los mismos ciudadanos cuyos intereses van a verse comprometidos por la acción de dichos entes, lo cual es consecuencia de la apertura del Estado a las iniciativas democráticas y la eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones.

La Legislación que rige este tipo de descentralización debe estar orientada hacia el establecimiento autónomo de intereses principalmente de carácter comunal, que no son de la magnitud de aquellos de cobertura estatal, que comprenden un ámbito nacional. En este contexto, el Municipio es una entidad que jurídica y políticamente tiene que ver mucho con el Estado, ya que tiene a su cargo la satisfacción de necesidades locales o del vecindario, en tanto que el Estado se encarga de la satisfacción de las necesidades nacionales o generales, sin embargo, ambos son órganos de cooperación y de mutua ayuda en el desenvolvimiento de funciones y de servicios públicos dentro de sus respectivos ámbitos.

Es importante señalar que, la descentralización tiene sus límites que no cubren áreas como las internacionales o la defensa militar del Estado ya que se requiere un criterio unitario y una evaluación de conjunto que solamente los órganos centrales del Estado están facultados a realizar, dando lugar a la existencia de un interés general que no permite la descentralización.

La descentralización institucional o por servicios, llamada también técnica o especial, comprende el establecimiento de entes apropiados para ejercer funciones especiales, de acuerdo con determinados fines que se proponen como reflejo de las nuevas necesidades sociales, para evitar el crecimiento desproporcionado del Estado, peor sin afectar su unidad, para lo cual es imprescindible que los

encargados tengan una preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento. Surgen así los entes autárquicos de índole institucional que gozan de personería jurídica que les faculta administrarse por sí mismos, dentro de los límites del derecho objetivo, constituyéndose en órganos de administración indirecta del Estado.

2.3.2 Aspectos favorables

De la descentralización territorial:

- Promueve y garantiza el ejercicio de las libertades locales, de la intervención de la opinión pública, a través de un sistema democrático que faculta a la ciudadanía la elección de sus representantes. Es la aplicación de la democracia en la administración.
- Los intereses y aspiraciones locales son resueltos por los agentes que tienen un vínculo directo con los administrados, que están familiarizados con sus necesidades, con las áreas de producción, los recursos existentes, con las características socioeconómicas y culturales del cantón, que influyen directamente en los resultados de su gestión. Con la descentralización territorial se defenderá el particularismo local, cuando la autoridad tenga un vinculación personal con la comunidad, sea elegido por sus habitantes entre las personalidades locales y tenga en su gestión amplio margen de decisión.
- Los administrados tienen la posibilidad de ser elegidos y también de ejercer control sobre las autoridades designadas mediante un proceso democrático, lo cual permite la participación de la opinión pública en los negocios públicos que los afecta.
- Facilita la aplicación de los procedimientos y recursos más apropiados en el dominio de los servicios públicos, a fin de hacer más eficientes tales servicios.

De la descentralización institucional:

- Desarrollar la gestión del servicio a través de personas con una óptima preparación técnica, que permita satisfacer las necesidades colectivas que son función del estado, en forma eficaz.
- Independencia en la prestación del servicio que agiliza y faculta la toma de decisiones y a su vez reduce el número de obligaciones que debe cumplir directamente el órgano central.

2.3.3 Factores Adversos**De la descentralización territorial:**

- Debilita el órgano central, dificultando en determinadas circunstancias la implementación de políticas de tipo general orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas, toda vez que está impedido de actuar sobre las sociedades descentralizadas territorialmente de igual forma que lo hace sobre la organización centralizada;
- Intervención de elementos políticos negativos que determinan la elección de agentes incompetentes para los cargos, ocasionando un deficiente funcionamiento de los servicios.
- Primacía de intereses locales con relación a los intereses nacionales, lo que dificulta el desarrollo integral del país. La implementación de algunos acuerdos bilaterales y multilaterales de los países, en materia de comercio internacional, pueden verse afectados ante un eventual desacuerdo de las autoridades locales.

De la descentralización institucional:

- Resistencia de los entes autárquicos a la implementación de normas jurídicas que reorienten su función;
- Contravienen el principio fundamental de unidad del presupuesto del estado, toda vez que funcionan con presupuestos especiales, ocasionando la falta de control estatal y dificultad en la aplicación de políticas presupuestarias.

2.3.4 Disposiciones Jurídicas

La Constitución Política de la República prevalece sobre cualquier otra norma legal, lo que obliga a que todas las disposiciones jurídicas se adapten a lo estipulado en la Carta Suprema. Su Artículo 124 y Disposición Transitoria Trigésima Segunda, establecen la obligatoriedad de que el Estado Ecuatoriano se organice y desarrolle en forma descentralizada, por lo que, su proceso inverso, la centralización, en un acto inconstitucional, que no garantiza explícitamente ninguna norma jurídica y en el supuesto no consentido de que así fuera, la disposición sería nula. Además, la Ley de Descentralización de Estado y de Participación Social, fue aprobada justamente con la finalidad de poner en práctica la categoría de Estado descentralizado.

A fin de establecer el nivel de concentración y centralización en que se desarrollan las relaciones interinstitucionales entre los Municipios y las entidades del sector público que intervienen en la gestión municipal, es importante, analizar los resultados obtenidos de una encuesta realizada por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), presentada en 1995.

Los Funcionarios municipales encuestados, Alcalde, Procurador Síndico, Secretario del Consejo, Director Financiero, Director de Obras Públicas, Jefe de Personal y otros responsables de realizar trámites ante entidades del Sector Público, correspondientes a 138 Municipios en 21 provincias, en conjunto efectúan 4257 visitas anuales a entidades ubicadas en la capital de la república, siendo las más frecuentadas las siguientes:

Cuadro No. 1

Visitas efectuadas por funcionarios municipales a varias instituciones del Estado

INSTITUCION	%	NUMERO DE VISITAS
BANCO DEL ESTADO	11,23%	478
MINISTERIO DE FINANZAS	10,57%	450
CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	8,22%	350
SENDA	7,05%	300
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	6,67%	284
CONADE	6,48%	276
MINISTERIO DE GOBIERNO	5,92%	252
ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES	3,85%	164
BANCO CENTRAL	2,49%	106
CONGRESO NACIONAL	2,44%	104
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	2,27%	97
MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS	1,9%	81

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	1,71%	73
TOTAL		3315

Fuente: SENDA

Elaboración: Autor

A la presente fecha, de las entidades referidas, han sido eliminadas el CONADE y la SENDA, que fueron reemplazadas por la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) y la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI), respectivamente.

La mayor cantidad de visitas se realizan a entidades vinculadas al financiamiento de los presupuestos municipales, lo que se evidencia en que, 450 visitas realizadas por los 138 Municipios encuestados, corresponden al Ministerio de Finanzas, según lo expresado por el 93% de la muestra, de las cuales, 120 fueron para solicitar asignaciones extraordinarias y 41 para gestionar la agilización en la transferencia de fondos.

Cabe señalar, que no todas las visitas realizadas se justifican, o son requeridas por las entidades, lo cual se evidencia en los asuntos que motivaron las visitas a la segunda entidad mas frecuentada, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público:

Cuadro No. 2

Asuntos tratados por los Municipios en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público

ASUNTO	NUMERO	%
Asignación de Fondos	120	26,66

Avalúos y Catastros	44	9,78
Transferencias	41	9,11
Presupuesto	36	8,00
Justificativos	26	5,78
Ordenanzas	13	2,89
Otros	170	37,78

Fuente: SENDA

Elaboración: Autor

De las gestiones descritas, las únicas que se justifican son aquellas vinculadas a avalúos y catastros y ordenanzas, el resto no requiere de la presencia de los Municipios, toda vez que la asignación y transferencia de recursos, se los realiza automáticamente, en función de las disposiciones legales vigentes y la disponibilidad de recursos; Por una sola vez en el año deben remitir información vinculada a la ejecución presupuestaria de cada organismo, utilizada para la elaboración del presupuesto del FODESEC. La evidencia más contundente de lo innecesario de las visitas, se refleja en que la mayor parte de ellas, el 37,78% no se precisan.

2.4. Experiencias Latinoamericanas

A fin de estudiar el proceso de descentralización en países Latinoamericanos, es importante analizar experiencias de otras áreas geográficas, donde dichos procesos vienen desarrollándose desde hace varios años, con éxito, y que sin embargo, aún no culminan, como es el caso de los países miembros de la Unión Europea, que iniciaron luego de la Segunda Guerra mundial.

El origen de la descentralización en Europa se inicia al finalizar la segunda guerra mundial, a principios de la década de 1950, donde los

países europeos se van incorporando masivamente al proceso de descentralización, como Alemania donde existe un régimen Federal que funciona a través de los landers (estados) o Italia con un régimen unitario que funciona a través de las regiones. Posteriormente, en la década de 1980, Francia entra al proceso de descentralización, siendo uno de los estados mas centralistas, teniendo como base a las regiones para planificación, seguido, bajo el mismo esquema por Inglaterra, Bélgica y España. Finalmente, en la década de los años de 1990, se presentan importantes signos descentralizadores en Europa del este, cuando los países empiezan a fraccionarse como es el caso de Yugoslavia, la URSS, Checoslovaquia.

Todos los procesos de descentralización europeos se han gestado en el nivel intermedio de gobierno provincial, departamento, condado o comuna, a diferencia de lo que sucede en América Latina que se fundamenta en los Gobiernos Locales o Municipios. En España predominan las comunidades autónomas sobre los ayuntamientos, en Alemania se habla más de los Landres o Estados que de los Municipios, de igual manera que en Francia e Italia, donde predomina la región.

Otra diferencia existente, vinculada con la anterior, radica en que, en Europa la tendencia a la creación de Municipios es decreciente, por el contrario, se ha reducido su número, como es el caso de Alemania que disminuyen de 24.000 a 3.500 Municipios, Inglaterra de 2000 a 500, Suecia de 2.400 a 270, para citar las reducciones más destacadas, en tanto que, en América Latina existe una tendencia ha incrementar su número, lo que se evidencia en la década de 1990, donde aumentan de 15.900 a 16.700, tendencia que también muestra el Ecuador, ya que en el período 1974-1999, el número de gobiernos locales se incrementó de 114 a 215.

El proceso de descentralización Europeo, se ha visto acentuado con la vigencia de la Unión Europea, donde los Estados Nacionales de han convertido en el nivel intermedio, lo que demuestra que la descentralización es un proceso supranacional.

En Europa igual que en América Latina no hay un modelo de descentralización en el que se hayan basado los países, cada nación ha ido encontrando la solución a sus problemas de acuerdo a sus propias condiciones, a base de un proceso que es de larga duración, como el Europeo que lleva aproximadamente 50 años y que aún no concluye.

El proceso de descentralización en América Latina se inicia a fines de la década de 1970 y principios de 1980, como reacción natural a las dictaduras que imperaban en la Región y donde no existían estas, fue a consecuencia de la erosión del proceso político, como fue el caso de Colombia y Venezuela. Es evidente entonces que, dichos procesos están estrechamente vinculados a los procesos de democratización.

Según la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, OEA, la tendencia es hacia la descentralización y la transferencia de competencias de los gobiernos centrales hacia los locales. Este proceso ha sido heterogéneo por la variedad de proyectos en curso y de experiencias, sin embargo, se establecen tendencias comunes como: la elección popular de autoridades locales, acercamiento de autoridades estatales a la comunidad, reordenamiento territorial.

Es importante, analizar los procesos de descentralización desarrollados en los países vecinos, por la influencia que pueden ejercer en nuestras relaciones bilaterales, de ahí que se ha considerado el estudio de Colombia y Perú, además de Bolivia que demuestra avances

importantes en materia de descentralización, tomando como eje fundamental los Municipios.

Colombia

En Colombia, desde hace quince años se optó por una línea de descentralización que se ha desenvuelto en medio de los grandes problemas pero que sin embargo existen avances importantes en el fortalecimiento municipal. Partiendo de la existencia de un Estado unitario, los Municipios tienen autonomía para elegir a sus autoridades, manejar sus competencias y recursos por lo que efectúan sus propios programas de inversión.

La autonomía está definida como la capacidad que tienen los entes territoriales de elegir sus propias autoridades, de ser sus propias competencias, de mejorar sus recursos y de participar en los ingresos corrientes y en las decisiones.

Con la transferencia de competencias, sin distinción de tamaño, capacidad técnica e institucional, se evidenció la falta de preparación técnica y administrativa, principalmente en ciudades intermedias y Municipios pequeños, lo que sumado a la escasez de recursos para asumir las nuevas responsabilidades, ocasionó graves problemas de adaptación, que hasta la presente fecha no han sido totalmente superados, ya que en varios de los organismos señalados no se han concretado adecuados sistemas de planificación local, prevaleciendo aquellos de carácter departamental, no obstante, existen otros Municipios donde la planeación es parte fundamental de la gestión local.

La escasez de recursos para el funcionamiento de los Municipios ha sido una constante en el desarrollo de dicho proceso, situación que ha

determinado el incremento de las asignaciones fiscales a esos organismos, que sin embargo no satisfacen sus aspiraciones y se orientan hacia el acrecentamiento de la dependencia de los recursos estatales, antes que los de generación propia.

Perú

En la Constitución vigente hasta 1993, existieron disposiciones de descentralización y participación ciudadana, como forma de gobierno y no como forma de estado, es decir con un criterio de corto plazo, lo que se evidencia en propuestas como el Plan Nacional de Regionalización de 1982 que se limitaba a definir una alternativa de demarcación regional, dividiendo al país doce regiones y un área metropolitana de Lima y Callao, sin llegar a definir los mecanismos mediante los cuales se llevaría a cabo una efectiva descentralización y desconcentración política, administrativa, económica y social, por lo que no fue aprobado.

Existen aproximadamente 180 Municipios provinciales y 1800 distritales. Cada Municipio provincial está conformado por los Municipios distritales que lo integran.

La descentralización toma como base las entidades regionales a quienes se les asigna al rededor de 145 actividades, a diferencia de las contempladas para los Municipios que no constituyen agentes importantes de desarrollo local, excepto en grandes ciudades como Lima, Callao o Arequipa.

La Ley marco de Descentralización, de Bases de Regionalización y el Decreto 766, son disposiciones jurídicas que surgen con la finalidad de suprimir las desigualdades existentes entre las regiones a fin de propender al desarrollo equitativo y racionalizar el sistema tributario

municipal, para optimizar la recaudación, sin embargo, en la práctica, no existe un real proceso de descentralización y regionalización, toda vez que no se ha producido una reforma política que implique la distribución del poder en instancias o niveles de gobierno autónomos entre sí, con funciones y competencias claramente delimitadas y con recursos económicos suficientes.

Bolivia

Las peticiones de descentralización en Bolivia, se inician a finales de los años de 1950, a partir de las transferencias de las regalías petroleras a Santa Cruz de la Sierra, que dan lugar a la presión de una gran cantidad de organizaciones y comités cívicos sobre el poder central, a fin de que se implementen cambios a la administración centralizada. Entre los intentos de descentralización promovidos por el órgano central, se menciona el Decreto Supremo de 1988, expedido de manera apresurada e inconsulta, mediante el cual se pretendía transferir a las municipalidades los servicios de salud y educación sin establecer su capacidad técnica y financiera, lo que determinó su inejecutabilidad.

Surgieron varias propuestas respecto a la transferencia de competencias y recursos, sin embargo, muchas de ellas no pudieron concretarse debido a los problemas técnicos que obstaculizaban la descentralización, inclusive se hicieron propuestas entre gobiernos, parlamentarios, técnicos y los estudios fueron impulsados hasta por el Banco Mundial, obteniéndose más de 60 proyectos de ley

Varias de las propuestas presentadas, tuvieron eco en abril de 1994, cuando el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada presentó una Ley calificada de revolucionaria, denominada "Ley de Participación

Ciudadana”, que logró el consenso de los sectores involucrados, por lo que su aprobación no ocasionó conflictos.

La “Ley de Participación Ciudadana”, fortalecía los comités cívicos y de vigilancia a fin de que la sociedad civil pueda crecer, toda vez que participa a través del comité de vigilancia, que conjuntamente con las autoridades municipales formulan el presupuesto anual. Contó con el aval del Banco Mundial, que ayudó con inversiones fuertes para el proyecto.

Con la aplicación de esta Ley, los Municipios lograron su autonomía toda vez que tenían la potestad de administrar sus ingresos de autogestión y aquellos que no tenían capacidad de generar recursos debían ser apoyados por aquellos que si tenían posibilidad, poniéndose de esta manera en vigencia el principio de solidaridad. Sin embargo, no se trata de un proceso concluido, la referida Ley es muy compleja y su aplicación total requiere del mejoramiento de la infraestructura existente, de la superación de los problemas administrativos y financieros generados de la transferencia de servicios como salud y educación, de la suficiencia de recursos para cumplir sus nuevas actividades, de la expedición de una ley complementaria de fortalecimiento municipal, orientada a mejorar la capacidad de gestión.

CAPITULO III

3. GESTION FINANCIERA-ADMINISTRATIVA

La capacidad de gestión de los organismos seccionales, estará determinada por el correcto establecimiento y aplicabilidad de normas y principios administrativos, que sumados al liderazgo constituyen la base fundamental de la organización, sin importar su tamaño, lo que a su vez constituirá un medio para la consecución de los objetivos y metas propuestos, utilizando para tal efecto en forma eficaz y efectiva los recursos humanos, económicos y materiales disponibles.

Se impone la aplicación de planes estratégicos en la organización de los gobiernos locales, con el fin de que cada uno de que cada Municipio redefina su misión, basada en un análisis continuo y permanente de las expectativas de la localidad y del entorno externo y de las aspiraciones de quienes integran la organización, con una visión sobre a donde pretende arribar y los resultados que podría alcanzar. Con una efectiva comprensión de estos aspectos, los Municipios pueden iniciar un proceso de reingeniería integral, que le permita modificar su estructura organizacional a fin de hacerla funcional frente a los nuevos desafíos, para cumplir con los retos que la localidad y el órgano central le han encomendado, cual es de proporcionar la satisfacción de las necesidades y/o resolución de problemas existentes.

En esta perspectiva, la elaboración de un plan estratégico que sea capaz de aunar voluntades y movilizar recursos con el propósito de avanzar en el logro de una imagen de ciudad y de unos objetivos, programas y tareas claramente definidos, constituye una opción alternativa respecto a la tradicional planificación física, que enfatiza el carácter dinámico de la acción pública más que la elaboración abstracta

de una imagen ideal, que lleva implícita una tarea de gestión y promoción mas que de administración del territorio.

3.1 Autonomía

Como se manifestó anteriormente, la autonomía implica la desaparición de la relación jerárquica del ente descentralizado con respecto al órgano central, pero en lugar de dicha relación surge el control administrativo de tutela, que consiste en el límite que la autoridad central impone sobre los actos y decisiones que los organismos descentralizados realizan, para preservar la cohesión y unidad del Estado.

En los sistemas federales, en los que hay una mayor autonomía de los distintos niveles de organización del Estado, los estados federales tienen Constituciones Estatales y los Municipios Leyes Orgánicas, sin embargo, la unidad nacional esta definida por la Constitución Nacional y por la posibilidad de que las leyes municipales no contravengan los grandes acuerdos nacionales.

La descentralización no comprende la autonomización de los entes territoriales con respecto al Estado y al órgano central, en términos de fragmentación o autarquía ya que se trata de un conjunto de poderes sobre la base de un estado estructurado en forma unitaria. La autonomía debe ser entendida como la capacidad de ser diferentes en el contexto de la unidad nacional, como es el caso de España que constituye un estado unitario que se desarrolla bajo un régimen de autonomías. La autonomía es ganar un poder propio para regir los propios destinos, es autogobierno y autoorganización, pero no independencia del Estado del que forma parte, lo que la diferencia de la autarquía ya que esta constituye la vía a la separación; la autonomía es el nivel más avanzado de la descentralización.

La autonomía de los gobiernos locales está garantizada por las disposiciones legales vigentes; la Constitución Política de la República establece:

Art. 228 (...) 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.

Las facultades que otorga la Constitución son amplias, permiten que los gobiernos locales, a través de ordenanzas organicen sus sistemas de recaudación y por ende de generación de recursos para satisfacer las necesidades de la localidad, no obstante, la autonomía funcional, económica y administrativa de que gozan los Municipios, ha sido interpretada únicamente como el establecimiento de derechos antes que de obligaciones y responsabilidades. La Ley de Régimen Municipal también garantiza la autonomía municipal, prohibiendo cualquier injerencia del gobierno central, por lo que, están facultados para desarrollar sus actividades a través del establecimiento de normas propias estructuradas con apego al ordenamiento jurídico del Estado, de ninguna manera significa que, las políticas municipales deben entrar en contradicción con los fines de la política fiscal nacional, ya que la citada autonomía debe desarrollarse dentro de un Estado Unitario, conforme lo dispuesto en el Art. 1 de la Constitución Política de la República vigente.

3.2. Generación de Ingresos

La verdadera autonomía municipal existirá cuando se reduzca la dependencia de las asignaciones fiscales, cuando desarrollen iniciativas para generar recursos y aprendan a resolver los problemas que les interesan. La generación de recursos no siempre está vinculada a la

creación de nuevos tributos sino fundamentalmente a optimizar los procedimientos y sistemas de recaudación, lo que a su vez requiere de la creación de conciencia en la comunidad y principalmente demostrar que su contribución está siendo administrada en forma adecuada. Es importante además, el manejo de información actualizada, principalmente vinculada a la identificación de ordenanzas que crean tributos, a sistemas como el catastral que en varios gobiernos locales, principalmente pequeños, carece de un registro de información técnica a nivel municipal. Se requiere entonces, racionalizar y mejorar los sistemas de recaudación existentes, que permitan incrementar los ingresos municipales y fundamentalmente implementar una eficiente planificación municipal, que redunde en el bienestar de la localidad y contribuya al desarrollo integral del país.

A fin de establecer la importancia de cada uno de los recursos generados por los Municipios, es importante señalar la estructura de ingresos de autogestión de un Municipio grande:

Cuadro No. 3

Estructura de ingresos de autogestión de un Municipio grande

CONCEPTO	VALOR (Suces)	%
<u>TRIBUTARIOS</u>		
IMPUESTOS		
IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y UTILIDAD	324.895.550	1,8
IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD	7.672.059.173	41,9
IMPUESTOS SOBRE BIENES	1.255.657.536	6,9

TASAS		
TASAS	5.571.994.312	30,4
CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS		
CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS	1.861.217.000	10,2
<u>NO TRIBUTARIOS</u>		
INGRESOS SOBRE LA PROPIEDAD	627.826.301	3,4
CONCESION DE CERTIFICADOS	78.689.767	0,4
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	236.855.870	1,3
MULTAS, INTERESES, VARIOS	675.741.471	3,7
TOTAL:	18.304.936.980	100

Fuente: Municipio de Cuenca

Elaboración: Autor

Sobre la base de lo expuesto, se deduce que los ingresos tributarios son los de mayor importancia, y dentro de estos destacan los impuestos a los predios urbanos y rústicos, seguidos por las tasas.

3.2.1 Tributarios

De conformidad con las disposiciones legales vigentes en materia tributaria, los tributos están estructurados por los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. La determinación de recursos tributarios es el acto o actos que se derivan de los sujetos pasivos o emanados de la administración tributaria, orientados al establecimiento del hecho generador, de la base imponible y de la cuantía de un tributo, conceptos que son definidos de la siguiente manera:

Art. 14.- Obligación tributaria.- Es el vínculo jurídico personal existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los

contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud de lo cual debe satisfacer una prestación de dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la Ley.

Art. 15.- Hecho Generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la Ley para configurar cada tributo.

Art. 22.- Sujeto Activo.- Es el ente acreedor del tributo.

Art. 23.- Sujeto Pasivo.- Es la persona natural o jurídica que, según la Ley, está obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea como contribuyente o como responsable.

Art. 24. Contribuyente.- Es la persona natural o jurídica a quien la ley impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador. Nunca perderá su condición de contribuyente quien, según la Ley, deba a otras personas.

La determinación de la obligación tributaria se efectúa por declaración del sujeto pasivo, actuación de la administración o por la combinación de los dos.

Por declaración del sujeto pasivo, cuando en contribuyente presenta la declaración consignando personalmente los datos según las normas jurídicas vigentes, y una vez que se ha establecido el hecho generador, ejemplo el Impuesto a la Renta;

Por actuación de la administración, cuando el sujeto pasivo establece la obligación tributaria, en todo los casos que ejerza su potestad determinadora, directa o presuntivamente, ejemplo, el impuesto predial Urbano.

Es mixta cuando la efectúa la administración previo la consignación de datos del sujeto pasivo, como por ejemplo el impuesto a los activos totales, Impuesto a la circulación de capitales.

De la determinación tributaria se origina el crédito tributario, que es un procedimiento mediante el cual se verifica la existencia del hecho generador de la obligación correspondiente, que permite identificar la materia tributaria, calcular el valor del tributo respectivo, identificar el sujeto pasivo y , de ser necesario sancionar.

3.2.1.1 Impuestos

La Constitución Política de la República en su Artículo 228, faculta a los Municipios a expedir ordenanzas para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, de ahí que el tratamiento de los impuestos estaría condicionada a la expedición de una Ley, dictada por el H. Congreso Nacional, al igual que la exoneración que se pueda conceder.

Existen impuestos que son aplicados por todos los Municipios, sin importar su tamaño o ubicación geográfica y otros que son de aplicación exclusiva de un gobierno local. En referencia a los primeros, Ley de Régimen Municipal define la existencia de impuestos sobre la propiedad urbana y rural, de alcabalas, de registro e inscripción, sobre los vehículos, de matrículas y patentes, a las utilidades en la compra venta de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos, al juego, sin embargo, establece discrecionalidad sobre aquellos tributos que no se enmarquen en los referidos y que puedan crearse, es decir los particulares, que son implementados en cada organismo.

De este grupo de impuestos, los de mayor recaudación constituyen aquellos aplicados a los predios urbanos y rurales, de ahí la importancia de su análisis:

Impuesto a los predios urbanos.- son aplicados a los bienes circunscritos en las zonas urbanas según la división territorial del cantón, establecida en función del acceso a los servicios que proporciona la municipalidad. El avalúo de los inmuebles comprende por un lado el establecimiento del valor comercial del terreno y por otro el de la edificación, y puede ser realizado cada cinco años o en cualquier tiempo, por iniciativa del Municipio o solicitud del propietario. Los catastros, actualizados a noviembre del año inmediato anterior, serán emitidos el 1 de enero de cada año, y se contemplan descuentos si el contribuyente efectúa el pago durante el primer semestre, caso contrario existen recargos. Si el pago no se lo realiza durante el ejercicio fiscal respectivo, la municipalidad puede iniciar acción coactiva las exenciones cubren hasta cinco años.

Impuestos a los predios rurales.- Son grabados sobre tierras, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, caudales de agua, bosques naturales o artificiales, plantaciones de cacao, café, caña, árboles frutales y otros análogos, cuyo avalúo, no corresponde al Municipio sino a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros. Existen una gran cantidad de exenciones, totales o parciales, de hasta por cinco años, cuya aplicación es facultad del Municipio, a través de ordenanzas. El avalúo se realiza cada cinco años y el pago de los impuestos puede ser cubierto en dos dividendos, a los tres y nueve meses, respectivamente, cuyo cumplimiento es objeto de descuento y su retraso de recargo del 10% anual, estableciéndose además la posibilidad de iniciar acciones coactivas a partir del tercer mes de vencimiento.

“Impuesto es el tributo cuyo hecho imponible no está constituido por la prestación de un servicio, actividad u obra de la administración sino por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen en manifiesto la capacidad contributiva de un sujeto como

consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta”.⁸

3.2.1.2 Tasas

Constituyen recaudaciones provenientes de la prestación de servicios, cuyo valor debe incluir los costos de producción de los mismos y en ciertos casos puede ser inferior, cuando los servicios sean esenciales en la satisfacción de necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad. Su regulación se realiza a través de Ordenanzas Municipales, previo dictamen del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, y, al tenor de lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal, pueden ser:

Art. 398.- Pueden cobrarse tasas sobre los siguientes servicios:

- a) Afericción de pesas y medidas;**
- b) Aprobación de planos e inspección de construcciones;**
- c) Rastro;**
- d) Agua potable;**
- e) Luz y fuerza eléctrica;**
- f) Matrículas y pensiones escolares;**
- g) Recolección de basura y aseo público;**
- h) Control de alimentos;**
- i) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;**
- j) Servicios administrativos;**

⁸ Morales, J., (1985) Introducción al Derecho Tributario, Quito, 1985, p.103

k) Alcantarillado y canalización; y,

l) Otros servicios de naturaleza semejante a los entes mencionados.

“Tasa es una contribución económica que se paga al Municipio o a las Empresas Municipales para el uso de un determinado servicio de carácter público, por parte de los habitantes de esa circunscripción territorial ”.⁹

3.2.1.3 Contribuciones Especiales de Mejoras

Se aplica a los inmuebles urbanas, por el beneficios real o presuntivo que obtienen ante la construcción de las siguientes obras públicas, definidas por la Ley de Régimen Municipal:

Art. 420.- Establécense las siguientes contribuciones especiales de mejoras:

a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;

b) Repavimentación urbana;

c) Aceras y cercas;

d) Obras de Alcantarillado;

e) Alumbrado Público

f) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;

g) Disecación de plátanos y relleno de quebradas;

h) Plazas, parques y jardines;

⁹ Silva, F., (1992) Manual de Tesorería para los Municipios del Ecuador, Quito, p. 30.

i) Otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

La base imponible es el costo de la obra respectiva prorrateadas entre los beneficiarios tomando como referente la ubicación del inmueble con respecto a la vía, en los términos establecidos en los Artículos 422 al 432 de la Ley de Régimen Municipal y no existen exenciones salvo el caso de inmuebles calificados de monumentos históricos. Se expiden mediante Ordenanza Municipal, previo informe favorable del Ministerio de Finanzas.

3.2.2. No Tributarios

Son aquellos que percibe el Municipio por la prestación de servicios públicos y concesión de permisos y licencias, así como las rentas que se derivan de la actividad empresarial y de su propio patrimonio. La determinación de estos tributos se la realiza de acuerdo a sus condiciones particulares, toda vez que tienen un comportamiento variable en función de la actuación de la administración y de los sectores públicos y privados en general. Desde el punto de vista económico se clasifican en corrientes y de capital.

3.2.2.1 Corrientes

Constituyen las rentas patrimoniales corrientes que obtiene el Municipio de la venta de bienes y servicios generados en sus empresas de carácter comercial, industrial o agrícola. Los precios se fijan de acuerdo con los estatutos de cada empresa, con apego a las disposiciones legales vigentes, y constituyen instrumentos reguladores del mercado, no solo en términos de precios sino también de calidad ya que entra a competir en el mercado. Dentro de este grupo se incluyen también los ingresos obtenidos como consecuencia del arrendamiento u ocupación transitoria de bienes de su propiedad.

Entre los principales rubros se destacan:

- Arrendamientos de tierras, edificios y locales;
- Arrendamiento de bóvedas y sitios en el cementerio;
- Arrendamiento de puestos en los mercados;
- Arrendamiento de maquinaria, equipos y similares;
- Ocupación de puestos en la vía pública: calles, avenidas, parques, etc.;
- Derechos superficiarios y regalías;
- Control y vigilancia;
- Servicios de energía, agua potable, alcantarillado, y técnicos
- Concesión de certificados, licencias, patentes, permisos, inscripciones, inspecciones
- Ventas no industrial de agua, energía, telefonía y productos diversos;
- Espectáculos culturales
- Contribución sobre monto de contratos.

A fin de establecer el funcionamiento práctico de las rentas municipales, es conveniente analizar el caso de un Municipio capital de provincia, que para 1995 mostraba la siguiente estructura:

Cuadro No. 4

Base Legal de las recaudaciones Municipales

CONCEPTO	BASE LEGAL	FECHA DE PROMULGACION
<u>IMPUESTOS</u>		
• Predio Urbano	Ley de Régimen Municipal	Enero 1989
• 6 por mil adicional predio urbano	Reglamento de Aplicación	Enero 1989
• 2 por mil adicional predio urbano	Reglamento de Aplicación	Enero 1989
• 2 y 3 por mil adicional		

Predio urbano		
urbano Magisterio	Reglamento de Aplicación	Enero 1989
• 10% solares no edificados	Reglamento de Aplicación	Enero 1989
• Predio rústico	Ley de Régimen Municipal	Enero 1998
• Activos totales	Sin ordenanza	
• Alcabalas y registros	Ordenanza	Enero 1968
• Rodaje de Vehículos	Ordenanza	Junio 1998
• Patentes y matrículas	Ordenanza	Abril 1993
• Espectáculos públicos	Ordenanza	Agosto 1991
• Impuesto a la Plusvalía	Sin Ordenanza	
<u>CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS:</u>		
• Construcción Pavimentos	Ordenanza	Mayo 1996
• Veredas y Bordillos	Ordenanza	Mayo 1996
• pavimentación urbana	Ordenanza	Junio 1995
<u>TASAS:</u>		
• Afericción de pesas y medidas y ocupación de la romana municipal	Ordenanza	Abril 1969
• Servicios técnicos y administrativos	Ordenanza	Diciemb 1994
• Recolección de basura	Ordenanza	Marzo 1993
• Ocupación del camal frigorífico	Ordenanza	Marzo 1993
• Ocupación plaza ganado	Ordenanza	Marzo 1993
• Ocupación de vía pública	Ordenanza	Julio 1986
• Ocupación de terminal terrestre	Ordenanza	Abril 1993
• Arrendamiento de locales en mercados municipales Municipales	Ordenanza	Mayo 1991
• Ocupación de puestos en los mercados	Sin Ordenanza	
• Servicios médicos y odontológicos	Sin Ordenanza	
• Servicios laboratorio centro múltiple	Sin Ordenanza	
• Servicios de albergue		

y comedores	Ordenanza	Agosto 1987
• Servicio de planetario municipal	Sin Ordenanza	
• Venta de túmulos en el cementerio	Ordenanza	Julio 1991
• Arrendamiento de locales	Ley de Régimen Municipal	
• Arrendamiento de bóvedas y nichos en el cementerio	Ordenanza	Julio 1993
• Alquiler sala de velaciones	Ordenanza	Febrero 1984
• venta de formularios de solicitud para trámites administrativos	Disposición del Sr. Alcalde	Mayo 1993

Fuente: Municipio de Cuenca

Elaboración: Autor

En la mayoría de los casos, las rentas municipales se establecen en base a las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal, sin embargo, varias de las ordenanzas tributarias, tienen un tiempo de vigencia muy antiguo, y se encuentran desactualizadas, tal es el caso de las ordenanzas de aferición de pesas y medidas y ocupación de la romana municipal, para el cobro del predio urbano, alquiler de sala de velaciones en el cementerio, lo cual da lugar a que los administradores del organismo dispongan, sin sustento legal, el cobro de valores superiores a los permitidos por la ordenanza.

No existen ordenanzas para la recaudación de varios ingresos municipales, que regulen su funcionamiento y establezcan valores que los ciudadanos deben pagar, como el impuesto a la plusvalía, activos totales, ocupación de puestos en los mercados municipales, servicios de laboratorio médico en el centro múltiple, venta de formularios para diferentes trámites administrativos, arrendamiento de locales municipales, entre otros, los mismos que se recaudan por intermedio de la emisión de títulos de crédito y especies valoradas, que lo realiza la Jefatura de Rentas de la Municipalidad.

Al respecto, Ley de Régimen Municipal señala:

Art. 133.- La promulgación de la ordenanzas y reglamentos municipales consiste en hacer público un acto decisorio del Concejo, lo cual puede llevarse a cabo por la imprenta o por cualquier otro medio de difusión , a excepción de las ordenanzas tributarias, que para su vigencia serán publicadas en el Registro Oficial.

Art. 314.- Las Municipalidades reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos. (...)

Otro problema identificado, es la recaudación de valores ínfimos que ni siquiera cubren los costos de emisión, servicios u operación, todo lo cual incide negativamente en la captación de ingresos municipales e incremento de la calidad y cantidad de obras y servicios que proporciona la municipalidad.

3.3 Evolución de ingresos de autogestión en el período 1993-1997

El grado de captación de recursos, permiten tener una visión de lo que sucede al interior de cada uno de los Municipios, no solamente para definir el porcentaje de actividades financiadas con esfuerzo propio, sino también para establecer su capacidad de gestión, de asumir nuevas competencias en forma eficaz y eficiente.

3.3.1 Municipios capitales de provincia

Los Municipios capitales de provincia que pueden tener la característica de grandes, intermedios, pequeños y muy pequeños, según la clasificación realizada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, en base a la población, se desenvuelven en un entorno distinto entre si, con características propias que inciden directamente en

su funcionamiento. Una de las características de las ciudades capitales de provincia, constituye la concentración de la población que ocasiona problemas no solo de origen demográfico sino también de carácter económico, pues la concentración de la riqueza y la actividad económica en una pocas grandes ciudades, así como el crecimiento de los ingresos de los hogares, están ejerciendo demandas crecientes sobre las administraciones urbanas, traducidas en requerimientos de espacios donde vivir, mayor cobertura, calidad y seguridad de servicios públicos, mayor cantidad de espacios de oficinas, industria, comercio y recreación, ampliación de la vialidad urbana, mayor demanda de agua, energía y servicios de comunicación, seguridad ciudadana, mejores condiciones ambientales, etc.. Por otro lado, las desigualdades y desequilibrios territoriales han dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas territoriales.

En el marco de la globalización, las compañías multinacionales y transnacionales se dirigen hacia los países que brindan la mayor tasa de retorno y garantía, y dentro de estos se ubican en las ciudades que presentan condiciones óptimas para el desarrollo de sus actividades, convirtiéndolas en sitios de producción decisivos, articulados a la economía mundial, marcando diferencias con otras desvinculadas de ella, toda vez que en las primeras se genera una demanda creciente de servicios requeridos por las empresas, lo cual dinamiza la actividad local. Sin embargo, el establecimiento de procesos y mercados globales, que ha llevado a una marcada ampliación del sector internacionalizado de la economía, ha impuesto una dinámica de valoración que en algunos casos a provocado efectos nocivos a la economía urbana, los precios altos y las grandes utilidades en el sector internacionalizado como las finanzas y sus actividades auxiliares como restaurantes y hoteles, dificultaron la competencia de otros sectores por espacios e inversiones.

Con estas consideraciones, la generación de los Municipios capitales de provincia, muestra la siguiente estructura:

Cuadro No. 5

Ingresos de autogestión de los Municipios capitales de provincia

(en millones de sucres)

CANTON	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CUENCA	4.302,3	8.013,4	11.802,4	18.304,9	21.885,5	26.749,9
GUARANDA	204,3	390,2	529,9	724,1	1.249,9	1.437,5
TULCAN	305,4	689,3	879,6	1.748,1	2.361,0	4.199,0
AZOGUES	378,9	679,0	938,0	2.920,0	3.981,0	4.838,0
RIOBAMBA	2.069,8	2.506,0	3.809,0	6.364,0	7.608,0	10.549,0
LATACUNGA	884,0	1.714,0	2.217,0	3.261,0	4.163,0	5.800,0
MACHALA	1.752,4	4.330,0	6.430,0	8.079,0	9.110,3	7.555,1
ESMERALDAS	199,8	349,0	0,0	836,0	990,9	990,9
SAN CRISTOBAL	123,6	262,5	1.635,7	2.645,4	976,9	114,8
GUAYAQUIL	14.807,0	74.566,0	113.983,0	142.638,0	199.818,4	257.598,6
IBARRA	1.256,2	1.613,1	2.437,1	2.930,0	3.947,0	6.003,0
LOJA	868,1	1.431,9	1.975,9	2.728,8	3.511,3	12.640,2
BABAHOYO	345,6	763,5	1.582,2	2.335,5	2.479,6	2.867,0
PORTOVIEJO	804,7	0	0	0,0	0,0	0,0
MORONA	159,5	287,6	398,0	575,1	954,2	1.197,1
TENA	181,8	217,5	368,0	794,0	1.116,9	1.624,1
PUYO	515,9	485,4	685,6	974,1	1.493,2	4.117,9
QUITO	41.111,3	56.819,1	70.143,9	87.519,5	135.763,6	183.042,5
LAGO AGRIO	167,0	478,3	576,9	881,6	1.437,4	2.466,0
AMBATO	2.392,0	4.160,0	6.440,0	6.463,0	11.848,0	19.244,0
ZAMORA	228,9	206,8	366,7	426,0	575,7	799,5
ORELLANA	178,8	340,0	444,0	696,3	1.323,7	1.622,7

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

De los veinte y dos Municipios capitales de provincia que existen en el país, 13.7% son grandes, 68.1% intermedios, 13.7% pequeños y 4.5% muy pequeños, se establece que, no todos poseen información financiera actualizada, dos de ellos, equivalente al 9,1% del total, no

presentan información presupuestaria regularmente, siendo estos el Municipio de Portoviejo que, durante los cinco años analizados, únicamente presentó información presupuestaria durante 1992 y el Municipio de Esmeraldas que no remitió por dos ocasiones, no obstante la obligación establecida en la Ley 72 de Desarrollo Seccional que establece:

Art. 12.- (...) El grado de evolución de eficiencia administrativa a que se refiere al Art. 10 de esta Ley, será establecido por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público a base de la información sobre los ingresos, egresos y financiamiento efectivos que deberán presentar las municipalidades.

Esto determinó que el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, al expedir los presupuestos del FODESEC para los años respectivos, no incluya valores por concepto del 10% de eficiencia administrativa, a favor de esos organismos.

Cuadro No. 6

Crecimiento de ingresos de autogestión de los Municipios capitales de provincia

CANTON	92-93 %	93-94 %	94-95 %	95-96 %	96-97 %
CUENCA	86,26	47,28	55,09	19,56	22,23
GUARANDA	90,99	35,80	36,65	72,61	15,01
TULCAN	125,70	27,61	98,74	35,06	77,85
AZOGUES	79,20	38,14	211,30	36,34	21,53
RIOBAMBA	21,07	52,00	67,08	19,55	38,66
LATACUNGA	93,89	29,35	47,09	27,66	39,32
MACHALA	147,09	48,50	25,65	12,77	-17,07
ESMERALDAS	74,67	-100,00	0	18,53	-
SAN CRISTOBAL	112,38	523,12	61,73	-63,07	-88,25
GUAYAQUIL	403,59	52,86	25,14	40,09	28,92
IBARRA	28,41	51,08	20,22	34,71	52,09
LOJA	64,95	37,99	38,10	28,68	259,99

BABAHOYO	120,92	107,23	47,61	6,17	15,62
PORTOVIEJO	-100,00	0	0	0	0
MORONA	80,31	38,39	44,50	65,92	25,46
TENA	19,64	69,20	115,76	40,67	45,41
PUYO	-5,91	41,24	42,08	53,29	175,78
QUITO	38,21	23,45	24,77	55,12	34,82
LAGO AGRIO	186,41	20,61	52,82	63,04	71,56
AMBATO	73,91	54,81	0,36	83,32	62,42
ZAMORA	-9,65	77,32	16,17	35,14	38,87
ORELLANA	90,16	30,59	56,82	90,10	22,59

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

El 9,1% de los referidos Municipios, muestran en determinados períodos reducción de ingresos de autogestión, en valores absolutos y relativos, como es el caso del Municipio de Machala que reduce sus ingresos en el período 1996-1997 en 17.07% al disminuir de S/.9.110.3 millones a S/.7.555.1 millones, y el Municipio de San Cristóbal, en la Provincial de Galápagos que durante dos períodos consecutivos, de 1995 a 1997, reduce sus ingresos propios en -63,07% y -88,25%, respectivamente.

En el resto de Municipios, si bien, en valores absolutos se evidencia incrementos en sus ingresos de autogestión, en valores relativos muestran una tasa de crecimiento fluctuante entre un ejercicio fiscal y otro, siendo los períodos de mayor recaudación los ejercicios de 1992 a 1994, con promedios de crecimientos de recaudación de 91.53% y 70,33%, respectivamente, y el más bajo el correspondiente al período de 1995-1996, con un promedio de 36,92%, que justamente coincide con la fecha del conflicto bélico Ecuador-Perú, lo que demuestra una vez más que el Estado funciona cohesionadamente, como un todo, que cualquier problema que lo afecta tiene repercusión general.

El manejo de herramientas de Gerencia Financiera, como los indicadores financieros, le permiten a la municipalidad conocer su realidad financiera en un momento determinado, sea este al inicio de su gestión o en el transcurso de la misma para oportunamente ejecutar los correctivos necesarios y al final realizar el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados. En este sentido, es importante analizar el índice de autonomía, que permite establecer el grado de autofinanciamiento de las actividades Municipales, cuya fórmula de cálculo es la relación de ingresos propios e ingresos totales, **((Ingresos Propios/Ingresos Totales)x 100)**, de cuya aplicación, en 1997, se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro No. 7

Índice de autonomía de los Municipios capitales de provincia

CANTON	INDICE DE AUTONOMIA (%)	CANTON	INDICE DE AUTONOMIA (%)
CUENCA	44,4	LOJA	48,8
GUARANDA	11,2	BABAHOYO	18,2
TULCAN	21,4	PORTOVIEJO	-
AZOGUES	33,7	MORONA	12,5
RIOBAMBA	33,0	TENA	14,2
LATACUNGA	35,8	PASTAZA (PUYO)	35,3
MACHALA	28,4	QUITO	48,5
ESMERALDAS (*)	9,3	LAGO AGRIO	16,1
SAN CRISTOBAL	2,9	AMBATO	51,7
GUAYAQUIL	71,9	ZAMORA	9,1
IBARRA	32,1	ORELLANA	15,8

(*) Se consideró los datos de 1996

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

Se estima que este índice debería ser mayor al 80% para que la municipalidad tenga la capacidad de tomar decisiones, no obstante durante 1997 ninguno de los Municipios del Ecuador superaron dicho

standard de medida, sin embargo, el Municipio de Guayaquil fue el que mas se acercó con 71,9%, seguido de los Municipios de Ambato con 51,7%, Loja con 48,8% y Quito con 48,5%. Existen dos Municipios que ni siquiera llegan a los dos dígitos, como el Municipio de Esmeraldas con 9,3%, Zamora con 9,1% y San Cristóbal que es el mas bajo con 2,9%. Se evidencia entonces la insuficiencia de recursos de autogestión para financiar sus actividades, lo que plantea la necesidad de cambios profundos al interior de estos organismos, muchos de los cuales deben orientarse a mejorar los sistemas de recaudaciones antes que de la creación de nuevos tributos. En promedio este índice es del 28,3%.

3.3.2. Otros Municipios

A medida que disminuye el tamaño de los Municipios se evidencia la falta de recursos económicos propios, ocasionada por la inexistencia de instrumentación técnico legal que posibilite la consecución de recursos, los limitados niveles de calidad y cantidad de recursos humanos para desarrollarla y escasa capacidad de gestión. Influye también el entorno en el cual se desarrollan. Conviene entonces centrar el análisis en los Municipios muy pequeños, que considerando los parámetros anteriormente establecidos, esto es que hayan sido creados hasta 1990, son sesenta y cinco.

Cuadro No. 8

Ingresos de autogestión de los Municipios muy pequeños (En millones de sucres)

CANTON	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GIRON	57,1	237,3	127,6	193,3	278,9	483,7
NABON	34,9	64,6	69,9	55,0	89,6	220,9
SAN FERNANDO	29,2	51,2	54,2	92,2	86,2	0,0
SANTA ISABEL	33,6	92,8	166,5	213,9	237,6	376,3

CALUMA	23,0	18,9	31,9	79,8	106,4	135,1
CHIMBO	24,3	156,6	181,4	457,1	731,7	762,2
ECHEANDIA	21,2		42,3	57,5	61,0	166,4
BOLIVAR-CARCHI	37,7	45,3	168,9	192,0	197,0	320,0
ESPEJO	43,0			238,9	159,9	375,8
MIRA	29,3	85,0	174,8	202,1	252,6	295,2
CHAMBO	23,2	42,9	62,3	190,8	256,2	420,3
CHUNCHI	34,4	53,9	183,4	264,5	188,8	322,9
PALLATANGA	300,1			0,0	0,0	169,8
PENIPE	15,3			0,0	0,0	377,6
PANGUA	39,3	53,1	77,3	111,9	133,0	172,0
SAQUISILI	54,0	31,8	158,6	0	223,5	0,0
ATAHUALPA	11,6	31,8	36,5	39,2	52,6	103,4
BALSAS	9,6	30,5	37,8	54,4	54,2	113,4
CHILLA	5,5			17,0	21,5	49,7
LAS LAJAS	6,2	11,0	13,3	16,3	27,0	46,6
MARCABELI	17,3	42,1	60,0	96,5	120,8	156,2
PORTOVELO	71,8	136,1	186,5	296,2	349,8	475,4
ISABELA	33,9	56,0	89,4	122,9	122,9	0,0
SANTA CRUZ	530,9	531,5	859,2	1.141,5	2.096,3	2.632,1
BALAO	0,0	47,0	0,0	168,8	131,0	0,0
EL EMPALME	64,7	168,0	222,0	0	0	414,0
PALESTINA	193,8			0,0	0,0	0,0
PEDRO CARBO	17,0			0,0	0,0	0,0
PIMAMPIRO	41,5	88,0	127,0	250,0	251,0	286,0
URCUQUI	46,8	74,4	91,0	155,1	196,2	221,3
CELICA	18,3	54,5	63,5	95,6	104,5	217,4
CHAGUARPAMBA	5,0	12,1	27,5	34,0	55,1	70,4
ESPINDOLA	5,2	7,6	15,7	28,7	30,6	59,1
GONZANAMA	14,6			0,0	0,0	0,0
MACARA	83,8	147,7	188,1	217,0	352,2	464,0
PINDAL	7,3	16,3	20,1	34,8	41,4	66,1
PUYANGO	46,0	98,6	189,3	183,7	234,0	260,9
QUILANGA	3,6	14,7	45,2	41,0	82,1	0,0
SOZORANGA	4,4	0,0	14,2	21,3	50,3	79,0
EL CARMEN	227,0	216,0	262,0	241,0	466,0	0,0
JUNIN	10,6	19,7	58,0	59,1	73,0	58,0
GUALAQUIZA	56,4	112,7	190,1	358,0	393,0	548,0
LIMON INDANZA	41,5	66,2	101,9	219,4	220,9	280,0
PALORA	57,6	151,6	201,0	288,2	292,5	387,3
SANTIAGO	36,0	88,8	154,2	661,1	611,2	293,2
SUCUA	74,2	168,0	207,0	451,0	531,0	722,0
ARCHIDONA	34,2	29,3	81,9	153,6	133,2	248,5
EL CHACO	53,7	38,0	61,0	108,2	46,8	124,3

QUIJOS	33,2			81,4	102,9	207,7
MERA	0,0			172,5	217,1	294,2
CASCALES	10,2	15,2	42,2	57,2	72,7	177,0
GONZALO PIZARRO	79,3	3,3	9,4	40,8	39,0	292,0
PUTUMAYO	183,7	18,5	32,5	42,5	123,8	123,8
SUCUMBIOS	0,0			85,4	95,9	0,0
BAÑOS	368,1			1.995,9	2.454,9	3.780,5
CEVALLOS	41,7	57,7	86,3	136,5	174,6	243,7
MOCHA	38,0	73,0	94,0	116,7	180,0	208,0
PATATE	34,4			163,5	188,9	240,1
QUERO	66,6	208,5	234,0	270,5	370,5	628,7
TISALEO	18,3	39,4	64,0	100,0	167,7	276,2
CHINCHIPE	25,7	25,7	34,6	65,8	71,4	175,6
NANGARITZA	11,8	20,0	30,0	44,0	156,0	125,3
YACUAMBI	8,6			25,2	37,5	48,4
YANTZAZA	40,6	86,6	91,6	158,5	280,3	324,4
AGUARICO	0,0			1,6	4,1	13,8

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional
Elaboración: Autor

De los sesenta y cinco Municipios analizados, no todos cuentan con información financiera, tres de ellos, los Municipios de Palestina, Pedro Carbo y Gonzanamá, equivalentes al 4,6% remiten información de un solo período, en tanto que 22 Municipios, el 33,8% no presentaron información presupuestaria durante 57 ocasiones entre 1992 y 1997, algunos presentan la misma información del ejercicio anterior. El 66,2% ha cumplido permanentemente con la obligación establecida en Artículo 12 de la Ley 72 de Desarrollo Seccional, beneficiándose de la asignación de una mayor cantidad de recursos fiscales, por efectos de la aplicación de la referida Ley.

El deficiente manejo de la información financiera por parte de los Municipios, se evidencia en que de los datos remitidos al Ministerio de Finanzas, algunas Entidades presentan la misma información para varios años, envían datos distintos sobre un mismo período o simplemente no presentan a pesar de la exigencia legal.

Cuadro No. 9

Crecimiento de ingresos de autogestión de los Municipios muy pequeños (%)

CANTON	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97
GIRON	315,59	-46,23	51,49	44,28	73,43
NABON	85,10	8,20	-21,32	62,91	146,54
SAN FERNANDO	75,34	5,86	70,11	-6,51	
SANTA ISABEL	176,19	79,42	28,47	11,08	58,38
CALUMA	-17,83	68,78	150,16	33,33	26,97
CHIMBO	544,44	15,84	151,98	60,07	4,17
ECHEANDIA	-	-	35,93	6,09	172,79
BOLIVAR-CARCHI	20,16	272,85	13,68	2,60	62,44
ESPEJO	-	-	-	-33,07	135,02
MIRA	190,10	105,65	15,62	24,99	16,86
CHAMBO	84,91	45,22	206,26	34,28	64,05
CHUNCHI	56,69	240,26	44,22	-28,62	71,03
PALLATANGA	-	-	-	-	-
PENIPE	-	-	-	-	-
PANGUA	35,11	45,57	44,76	18,86	29,32
SAQUISILI	-41,11	398,74	-	40,92	
ATAHUALPA	174,14	14,78	7,40	34,18	96,58
BALSAS	217,71	23,93	43,92	-0,37	109,23
CHILLA	-	-	-	26,47	131,16
LAS LAJAS	77,42	20,91	22,56	65,64	72,59
MARCABELI	143,35	42,52	60,83	25,18	29,30
PORTOVELO	89,55	37,03	58,82	18,10	35,91
ISABELA	65,19	59,64	37,47	-	
SANTA CRUZ	0,11	61,66	32,86	83,64	25,56
BALAO	-	-	-	-22,39	-
EL EMPALME	159,66	32,14	0	0	31,43
PALESTINA	-	-	-	-	-
PEDRO CARBO	-	-	-	-	-
PIMAMPIRO	112,05	44,32	96,85	0,40	13,94
URCUQUI	58,97	22,31	70,44	26,50	12,79
CELICA	197,81	16,51	50,55	9,31	108,04
CHAGUARPAMBA	142,00	127,27	23,64	62,06	27,77
ESPINDOLA	46,15	106,58	82,80	6,62	93,14
GONZANAMA	-	-	-	-	-
MACARA	76,25	27,35	15,36	62,30	31,74
PINDAL	123,29	23,31	73,13	18,97	59,66

PUYANGO	114,35	91,99	-2,96	27,38	11,50
QUILANGA	308,33	207,48	-9,29	100,24	
SOZORANGA	-	-	50,00	136,15	57,06
EL CARMEN	-4,85	21,30	-8,02	93,36	
JUNIN	85,85	194,42	1,90	23,52	-20,55
GUALAQUIZA	99,82	68,68	88,32	9,78	39,44
LIMON INDANZA	59,52	53,93	115,31	0,68	26,75
PALORA	163,19	32,59	43,38	1,49	32,41
SANTIAGO	146,67	73,65	328,73	-7,55	-52,03
SUCUA	126,42	23,21	117,87	17,74	35,97
ARCHIDONA	-14,33	179,52	87,55	-13,28	86,56
EL CHACO	-29,24	60,53	77,38	-56,75	165,60
QUIJOS	-	-	-	26,41	101,85
MERA	-	-	-	25,86	35,51
CASCALES	49,02	177,63	35,55	27,10	143,47
GONZALO PIZARRO	-95,84	184,85	334,04	-4,41	648,72
PUTUMAYO	-89,93	75,68	30,77	191,29	-
SUCUMBIOS	-	-	-	12,30	-
BAÑOS	-	-	-	23,00	54,00
CEVALLOS	38,37	49,57	58,17	27,91	39,58
MOCHA	92,11	28,77	24,15	54,24	15,56
PATATE	-	-	-	15,54	27,10
QUERO	213,06	12,23	15,60	36,97	69,69
TISALEO	115,30	62,44	56,25	67,70	64,70
CHINCHIPE	-	34,63	90,17	8,51	145,94
NANGARITZA	69,49	50,00	46,67	254,55	-19,68
YACUAMBI	-	-	-	48,81	29,07
YANTZAZA	113,30	5,77	73,03	76,85	15,73
AGUARICO	-	-	-	156,25	236,59

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

El 33.85% de los referidos Municipios, muestran en determinados períodos reducción de ingresos de autogestión, en tanto que aquellos que reflejan incrementos mantienen tasas de crecimiento fluctuantes entre un ejercicio fiscal y otro, siendo los períodos de mayor recaudación los ejercicios comprendidos entre 1992 a 1994, con promedios de crecimientos de 101.47% y 74.78%, respectivamente, y el más bajo el correspondiente al período de 1995-1996, con un promedio de 35.68%.

Se evidencia entonces coherencia con lo que sucedió en los Municipios Capitales de Provincia.

De la aplicación del índice de autonomía, que permite establecer el grado de autofinanciamiento de las actividades Municipales, en el ejercicio fiscal de 1997 se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro No. 10

Indices de Autonomía de los Municipios muy pequeños

CANTON	INDICE DE AUTONOMIA (%)	CANTON	INDICE DE AUTONOMIA (%)
GIRON	16,7	PINDAL	3,1
NABON	7,8	PUYANGO	9,6
SANTA ISABEL	11,7	SOZORANGA	3,1
CALUMA	6,4	JUNIN	2,4
CHIMBO	15,2	GUALAQUIZA	13,2
ECHEANDIA	3,4	LIMON INDANZA	6,6
BOLIVAR-CARCHI	7,4	PALORA	9,6
ESPEJO	7,0	SANTIAGO	8,5
MIRA	6,1	SUCUA	13,9
CHAMBO	13,0	ARCHIDONA	6,3
CHUNCHI	9,1	EL CHACO	4,0
PALLATANGA	5,3	QUIJOS	6,7
PENIPE	9,7	MERA	8,9
PANGUA	7,9	CASCALES	5,0
ATAHUALPA	2,9	GONZALO PIZARRO	8,5
BALSAS	4,9	PUTUMAYO	5,3
CHILLA	2,5	BAÑOS	57,9
LAS LAJAS	2,1	CEVALLOS	16,4
MARCABELI	6,7	MOCHA	11,4
PORTOVELO	14,1	PATATE	11,7
SANTA CRUZ	57,4	QUERO	23,4
EL EMPALME	7,2	TISALEO	13,2
PIMAMPIRO	8,5	CHINCHIPE	4,3
URCUQUI	9,8	NANGARITZA	4,7

CELICA	5,7	YACUAMBI	6,7
CHAGUARPAMBA	3,7	YANTZAZA	9,2
ESPINDOLA	2,1	AGUARICO	0,5
MACARA	10,9		

Fuente: Presupuesto del Fondo de desarrollo Seccional
Elaboración: Autor

Considerando que este índice debería ser superior al 80%, se comprueba que el grado de generación de recursos propios de los Municipios muy pequeños es ínfimo, con un promedio de apenas 9,8%, destacándose únicamente dos cantones, Baños y Santa Cruz en las Provincias de Tungurahua y Galápagos, con 57,9% y 57,4%, respectivamente, caracterizados por ser centros turísticos importantes, seguidos con una gran diferencia, por el Municipio de Quero en la Provincia de Tungurahua con 23,0%, lo cual es muy preocupante toda vez que la falta de recursos propios restringe enormemente la toma de decisiones y pone en tela de duda su capacidad de gestión y por ende de asumir nuevas competencias, lo que a su vez, evidencia la urgencia de suspender la creación indiscriminada, sin ningún criterio más que el político, de nuevos organismos locales débiles y parasitarios, que vienen a debilitar aún más a los existentes de los cuales se desmembran, toda vez que la asignación de recursos para los nuevos Municipios proviene de la reducción de las rentas de otros.

CAPITULO IV

4. ASIGNACIONES FISCALES

Las asignaciones fiscales constituyen la principal fuente de financiamiento de las actividades municipales, establecidos en base a disposiciones legales o acuerdos de carácter general establecidos a través de organismos de coordinación como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), o específicos con cada Municipio, sin respaldo legal. El Estado también otorga garantías para contratar endeudamiento interno y externo de los gobiernos seccionales.

Las transferencias del Gobierno Central establecidas en base a disposiciones Legales, son de carácter general cuando la disposición beneficia a todos los organismos seccionales existentes o que se crearen a futuro, en base a determinados parámetros; y, específicas cuando son establecidas a favor de determinados organismos seccionales, por provincias.

4.1. De aplicación general

4.1.1 Ley 72 de Desarrollo Seccional (FODESEC)

Esta Ley fue aprobada el 8 de mayo de 1990, publicada en el Registro Oficial No. 441 del 21 de mayo de igual año y reformada mediante Ley No. 79,. publicada en el Registro Oficial 464 de 22 de junio de 1990; Su Reglamento es publicado en el Registro Oficial No. 721 de 8 de julio de 1992 y surge en sustitución del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR), considerando la carencia de recursos

financieros de los organismos seccionales, Municipios y Consejos Provinciales, y su necesidad de asistencia técnica y financiera, con la finalidad de propender a su desarrollo, con criterios de equidad.

El presupuesto del FODESEC lo expide el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 7 del referido cuerpo legal, para cuya elaboración, y en virtud de lo señalado en el Art. 1 del Reglamento, la citada entidad solicita información actualizada a las diferentes entidades especializadas, tales como el Instituto Geográfico Militar, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Banco Central del Ecuador, para el cálculo de las asignaciones por concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas y Población; En tanto que, según lo dispuesto en el Art. 6 del mencionado Reglamento, mediante oficios circulares solicita una vez por año información de ejecución presupuestaria a cada Municipio, con el fin de establecer el grado de eficiencia administrativa.

El financiamiento proviene de :

- 10% Renta de personas Naturales y Jurídicas
- Arancelarios a las Importaciones
- Participación en las exportaciones de Petroecuador
- Transferencias:

Aportes del Gobierno Central

2% Ingresos Corrientes netos del Presupuesto General del

Contraloría General del Estado

Superintendencia de Bancos

Superintendencia de Compañías

Con la finalidad de realizar una aplicación práctica de la Ley 72 de Desarrollo Seccional, considerando que es la mas equitativa de las existentes, a continuación se describe el procedimiento aplicado a la elaboración del presupuesto respectivo, durante 1999:

Ingresos:

- **10% Renta de Personas Naturales y Jurídicas.-** el Fondo de Desarrollo Seccional es beneficiario del 10% de la recaudación total del Impuesto a la Renta, valor que es transferido de la Cuenta Corriente Unica del Tesoro Nacional a una cuenta especial que mantiene el FODESEC en el Banco Central del Ecuador, porcentaje fijado en la Ley 51, publicada en el Registro Oficial No. 349, del 31 de diciembre de 1993, dando como resultado el valor de S/.447.600.0 millones, que consta en el Presupuesto del Gobierno Central aprobada por el H. Congreso Nacional para 1999.

- **Arancelarios a las Importaciones.-** esta participación es fija. El Banco Central del Ecuador está obligado a transferir al FODESEC, con cargo al rendimiento de la cuenta Arancelarios a las Importaciones, por los siguientes conceptos:
 - S/.6.840.0 millones, como aporte económico en favor de los Consejos provinciales, Municipios y otras instituciones del sector público;
 - S/.200.0 millones, en compensación a lo que dejó de percibir el FODESEC por el rendimiento del impuesto al cacao, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 426 de 18 de noviembre de 1981;
 - S/.150.0 millones, en compensación a lo que dejó de percibir por el rendimiento del impuesto al café, según lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 427 de 18 de noviembre de 1981.

Del rendimiento del impuesto Arancelarios a las Importaciones, el Banco Central del Ecuador retiene anualmente la suma de S/.7.190.0 millones y los transfiere a la Cuenta que el FODESEC mantiene en la misma entidad, en doce alícuotas mensuales.

- **Participación en las exportaciones que realiza Petroecuador en el ex-consorcio.-** El FODESEC es beneficiario del 15,4150% de los saldos establecidos para distribución a los partícipes, correspondientes a exportaciones de petróleo crudo, de Petroecuador dentro del ex-consorcio con TEXACO, cuyos valores transfiere automáticamente el Banco Central del Ecuador, en base a los factores de retención determinados según Decreto Supremo No. 1678, publicado en el Registro Oficial No. 394 de 4 de septiembre de 1977, Ley 122, publicada en el Registro Oficial No. 453 de 17 de marzo de 1983.

Por otro lado, en virtud de lo dispuesto en el literal b) del Artículo 6 de la Ley 72, el FODESEC tiene la participación de S/.3.000.0 millones anuales que se distribuyen mensualmente en partes iguales de S/.250.0 millones, que se aumentan, cada año en forma acumulativa en un porcentaje igual a la variación anual del índice de precios al consumidor elaborada por el INEC a partir de 1990.

La participación del FODESEC se efectúa antes de la distribución de los ingresos que el Estado percibe por la producción y exportación de petróleo, el Banco Central del Ecuador debe acreditar a la cuenta Fondos para los Concejos Municipales y Consejos Provinciales. Para el año de estudio la participación fue de S/.27.114.0 millones, por concepto de rentas petroleras.

- **Transferencias**

Aportes del Gobierno Central.- El literal d) del Artículo 6) del referido cuerpo legal, establece discrecionalidad en las transferencias del gobierno central que corresponden a este concepto, por lo que estos aportes se mantienen fijos o con ligeras variaciones, inclusive eliminación como fue el caso de 1999 que no se asignó recursos para este rubro.

2% del presupuesto.- el 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado se calculó sobre los ingresos corrientes netos del Presupuesto aprobado por el H. Congreso Nacional, cuyo valor fue de S/.92.354.0 millones.

Las transferencias de la Contraloría General del Estado por S/. 3.190.0 millones, de las Superintendencias de Compañías, S/.3.082.0 millones y Bancos S/.11.495.0 millones, se calcularon en base a las proformas presupuestarias de esas entidades, presentadas al Ministerio de Finanzas durante el año anterior.

Estas asignaciones se sustentan además en la Ley 122, publicada en el Registro Oficial No. 453 de 17 de marzo de 1983, Ley 18 de 30 de noviembre de 1992.

Con estas fuentes de financiamiento, el presupuesto para 1999 fue de S/.592.025.0, cuya distribución se realiza de la siguiente manera:

Egresos:

El 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado, es distribuido únicamente a favor de los Municipios capitales de provincia, de los cuales el 50% corresponde a los Municipios de Quito y

Guayaquil en partes iguales y la diferencia al resto de Municipios, equitativamente.

De las otras fuentes de financiamiento descritas anteriormente, el 20% se asigna a los Consejos Provinciales, el 75% a los Municipios, incluidos los que corresponden a capitales de provincia, y 5% a la cuenta de reservas para emergencias, que al momento de la ejecución puede ser transferida a favor de cualquiera de los dos organismos. Del valor establecido para los Municipios el 60% se canaliza directamente a dichos organismos, en función de la población (60%), necesidades básicas insatisfechas (30%) y grado de evolución de la eficiencia administrativa (10%), y el 40% se destina al Fondo de Inversiones Municipales, administrado por el Banco del Estado, de los cuales el 25% debe orientarse a subsidios a proyectos, el 50% a inventivo al ahorro y el 25% a crédito.

Cuadro No. 11

Distribución del Fondo de Desarrollo Seccional (1999)

(En millones de sucres)					
592.025,0		Total de ingresos			
92.354,0	2% Ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado		Municipios capitales de provincia:		
			Mun. Quito	25%	23.088,5
			Mun. Guayaquil	25%	23.088,5
			Restantes mun. cap.	50%	46.177,0
		Consejos provinciales	Gasto corriente		Distribución por:
20%		99.934,2	70%	69.953,9	- Población
			Gasto inversión		- Superficie
			30%	29.980,3	- Necesidades básicas insatisfechas
					20%
					19.986,8

499.671,0	Cuenta reserva Emergencia	5%	Organismos seccionales		
	24.983,5				
				Distribución por:	
				- Población	60% 134.911,2
			Municip.	- Necesidades básicas insatisfechas	30% 67.455,6
			60% 224.852,0	- Grado evolución eficiencia administrativa	10% 22.485,2
	Municipios	75%		- Subsidios a proyectos	25% 37.475,3
	374.753,3			- Incentivo al ahorro	50% 74.950,7
			Fondo de inversiones Municipales (BEDE)	- Crédito	25% 37.475,3
			40% 149.901,3		

Fuente: Presupuesto del FODESEC

Elaboración: Autor

La transferencia de estos recursos, se realiza mensualmente, en forma automática es decir sin la necesidad de presentar ningún justificativo, a diferencia de lo que sucede en las entidades del Gobierno Central donde existe la obligación de presentar mensualmente información de ejecución presupuestaria, previo a la transferencia de recursos. Cada partida es identificada con el concepto de retención automática, a fin de que sean utilizadas para financiar gastos corrientes o inversiones, según el criterio del organismo, conforme sus presupuestos.

Estas asignaciones, excepto aquellas correspondientes al 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Gobierno Central, pueden ser fideicomisadas hasta en un 50% del valor anual asignado y plazo de hasta 15 años, para lo cual el Ministerio de Finanzas y Crédito

Público debe emitir el informe favorable respectivo. La mayor parte de fideicomisos autorizados son para cubrir préstamos con el Banco del Estado y Convenios de Purga de Mora Patronal con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

4.1.2. Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central

La Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, fue aprobada el 13 de marzo de 1997 y publicada en el Registro Oficial No. 27 de 20 de iguales mes y año, cuyos recursos se distribuyen en un 70% a favor de Municipios y 30% para consejos provinciales, a fin de que sean invertidos en planes o proyectos de desarrollo económico, social y cultural, lo cual restringe su utilización en bienes improductivos como vehículos para uso de los funcionarios.

De los recursos asignado a los Municipios, el 10% es distribuido en partes iguales, el 40% de conformidad con la población y el 50% en base a las necesidades básicas insatisfechas, con sustento en las estadísticas y proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y su transferencia se realiza en forma automática, en alícuotas mensuales.

Desde la vigencia de la presente disposición legal, se han transferido los siguientes valores, que constituyen los de mayor magnitud a favor de los organismos seccionales:

Cuadro N° 12**Asignaciones a Organismos Seccionales por aplicación de la Ley del 15% del Presupuesto del Gobierno Central**

Organismo	1997	1998	1999
(En miles de sucres)			
Municipio	285.750.520	630.000.000	1.904.879.900
Consejo Provincial	59.187.388	270.000.000	816.377.100
TOTAL	344.937.908	900.000.000(*)	2.721.257.000

(*) S/.494.774.000 corresponden a bonos del estado

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central

Elaboración: Autor

La Ley establece la transferencia progresiva de recursos; el 3% del Presupuesto General del Estado, excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos, durante 1997, el 7% en 1998, el 11% en 1999 y finalmente el 15% en el año 2000, sin embargo, únicamente pudieron ser aplicados los porcentajes de los dos primeros años, no así el correspondiente a 1999 que es del 9%, debido a la grave crisis por la que atraviesa la caja fiscal, lo que inclusive obligó al gobierno a emitir bonos del estado para cubrir dicha obligación. Esto se debe a que esta es una mas de las Leyes de la República aprobadas sin establecer fuentes de financiamiento y que actualmente constituye la de mayor asignación de recursos a los gobiernos seccionales, que gracias a su aplicación incrementaron significativamente sus ingresos fiscales mientras los de autogestión siguen reprimidos.

4.2 De Aplicación Específica

Existen Leyes de asignación de recursos establecidos a favor de determinadas provincias, con criterios de inequidad toda vez que se establecen por el simple hecho de estar ubicados los beneficiarios en

determinados sectores del Ecuador, generalmente donde se producen bienes y servicios que contribuyen al desarrollo del país, al margen de que aporten o no a su producción. Algunos de estos beneficios legales, tienen una cobertura restringida, en razón de que beneficia únicamente a Municipios existentes a la fecha de aprobación de la Ley. Con la finalidad de obtener una visión de las asignaciones fiscales a favor de los Municipios, es conveniente analizar las más principales, en función de la magnitud de la erogación estatal.

4.2.1 Ley de Vialidad y Riego de la Provincia de El Oro

Mediante Ley No. 57 se crea el Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego de la Provincia de El Oro (FONDORO), publicado en el Registro Oficial No. 344 de 28 de diciembre de 1989, reformada mediante Ley S/N, publicada en el Registro Oficial No. 618 de 24 de enero de 1995, con la finalidad de propender al desarrollo económico social de esta provincia por su carácter fronterizo y su contribución a la economía nacional a través de la agroexportación.

Esta Ley cuenta con fuentes de financiamiento, que provienen del 10% de los ingresos de la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar y del 5% del rendimiento total del impuesto unificado del 1% semestral a las operaciones de crédito en moneda nacional, establecida según Decreto Supremo No. 317 de 25 de marzo de 1971 y sus reformas; valores que son distribuidos en un 20% para el Consejo Provincial y 80% para los Municipios, de los cuales el 60% se asignan en partes iguales y el 20% en función a la población.

La transferencia se realiza en alícuotas mensuales, sin la presentación de justificativos para que sean utilizados en inversiones relativas a obras de vialidad y saneamiento ambiental y no pueden ser

destinados a cubrir gasto corriente como el pago de sueldos y salarios, servicios, suministros, etc.

Durante los tres últimos años se han asignado los siguientes valores:

Cuadro Nº 13

Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley de vialidad y riego de la provincia de El Oro

Organismo	1997	1998	1999
	(En miles de sucres)		
Municipios	8.261.200	10.652.800	15.382.400
Consejo Provincial	2.065.300	2.663.200	3.845.600
TOTAL	10.326.500	13.316.000	19.228.000

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central

Elaboración: Autor

Estas asignaciones muestran una tendencia creciente que les permite a los gobiernos seccionales de la provincia de El Oro realizar inversiones en sus jurisdicciones, con miras a mejorar las condiciones de vida de la población, a través de proyectos de corto, mediano y largo plazo, para lo cual inclusive pueden constituirse en contraparte de los préstamos otorgados por el Banco del Estado, destinados a saneamiento ambiental, vialidad, riego y drenaje.

4.2.2. Ley Para Obras Agropecuarias de la Provincia de Chimborazo

La Ley No. 115 de Asignación de Fondos Para Obras en el Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo, publicada en el Registro Oficial No. 612 de 28 de enero de 1991, fue expedida considerando que

la referida provincia abastece de productos agrícolas a los principales centros de consumo por lo que requiere mejorar centros de acopio, silos, mercados y vías de comunicación, para lo cual es necesario la asignación de recursos adicionales.

Cuadro Nº 14

Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley destinada a obras agropecuarias de la de la provincia de Chimborazo

Organismo	1997	1998	1999
(En miles de sucres)			
Municipios	15.221.356	15.221.356	33.648.300
Consejo Provincial	6.523.440	6.523.440	14.420.700
TOTAL	21.744.796	21.744.796	48.069.000

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central

Elaboración: Autor

El financiamiento corresponde al 12,5% del rendimiento total unificado del 1% semestral a las operaciones de crédito en moneda nacional, creado según Decreto Supremo No. 317 de 25 de marzo de 1974 y sus reformas, valores que son distribuidos en un 30% al Consejo Provincial de Chimborazo, 20% al Municipio de Riobamba y el 50% al resto de Municipios de la provincia en partes iguales.

Los recursos asignados al Consejo Provincial son destinados a la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, pequeña irrigación y forestación, en tanto que las asignaciones cantonales son orientadas, en el caso del Municipio de Riobamba a la construcción del mercado zonal, obras complementarias y desarrollo de proyectos de saneamiento ambiental, y en el de los otros cantones a la construcción de centros de

acopio de productos agrícolas y saneamiento ambiental, con énfasis en sectores de población indígena.

Existe la posibilidad de fideicomisar dichos recursos en la contratación de créditos para la ejecución de los referidos proyectos, sin embargo, la Ley no establece el porcentaje, por lo que se asume que puede ser en su totalidad.

4.2.3. Ley de Desarrollo de la Provincia de Bolívar

Ley No. 46 de creación del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar, publicada en el Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989, surge con la finalidad de favorecer a la provincia de Bolívar, considerando su situación de atraso y marginalidad, que requiere de financiamiento adicional, para la ejecución de un Plan Integral de Desarrollo.

Cuadro Nº 15

Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley de desarrollo de la provincia de Bolívar

Organismo	1997	1998	1999
	(En miles de sucres)		
Municipios	10.437.760	10.437.760	23.073.600
Consejo Provincial	2.609.440	2.609.440	5.768.400
TOTAL	13.047.200	13.047.200	28.842.000

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central
Elaboración: Autor

El financiamiento corresponde al 7,5% del rendimiento total unificado del 1% semestral a las operaciones de crédito en moneda nacional, creado según Decreto Supremo No. 317 de 25 de marzo de 1974 y sus reformas, valores que no son distribuidos con criterio de unidad toda vez que es establecen únicamente a favor de los organismos seccionales creados a la fecha de expedición de la Ley. El 20% corresponde al Consejo Provincial de Bolívar y el 80% en partes iguales entre los Municipios de Guaranda, San José de Chimbo, Chillanes, San Miguel y Echeadía, dejándose al margen de dicho beneficio a los Municipios de Caluma y las Naves creados con posterioridad a la expedición de la citada Ley.

Los recursos asignados son utilizados para financiar proyectos de saneamiento ambiental, alcantarillado y otras obras de carácter urbano, según lo estipulado en el Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Bolívar. No se establece la posibilidad de fideicomisar estas asignaciones.

4.2.4 Ley de Venta de Energía de Paute, Pisayambo y Agoyán

Ley No. 47 de venta de Energía Eléctrica de Paute, Pisayambo y Agoyán, publicada en el Registro Oficial 281 de 22 de septiembre de 1989, que beneficia a las Provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua fue aprobada debido a la situación económico social por la que atravesaban esas provincias.

Cuadro N° 16

Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley de venta de energía eléctrica

Organismo	1997	1998	1999
	(En miles de sucres)		
Municipios	8.145.732	8.598.233	10.735.700
Consejo Provincial	1.300.720	1.300.720	1.625.900
TOTAL	9.446.452	9.898.953	12.361.600

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central

Elaboración: Autor

El financiamiento proviene del 5% de la facturación de la energía generada en las Centrales hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán, vendida a las empresas eléctricas. Los recursos obtenidos de la venta de energía de la Central de Paute, son destinadas a las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, distribuidos en un 60% entre los Municipios y 40% al Centro de Reconversión Económica del Austro. Los ingresos provenientes de la venta de energía de las Centrales de Pisayambo y Agoyán benefician a los organismos seccionales de la provincia de Tungurahua y se distribuyen en un 40% para el Consejo Provincial, 20% al Municipio de Ambato y 40% al resto de Municipios.

Los recursos asignados a los Municipios son utilizados exclusivamente en la realización de obras de infraestructura, excepto el Municipio de Ambato que también puede destinarlo a la realización de obras de agua potable, canalización, caminos. El Consejo Provincial de Tungurahua asigna estos recursos al sector rural para la realización de obras de saneamiento ambiental, caminos vecinales, forestación y reforestación. No se contempla la posibilidad de fideicomisar estas asignaciones.

4.2.5 Ley de Ecodesarrollo Amazónico y de fortalecimiento de sus Organismos Seccionales

La Ley N° 010 del Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, publicada en el Registro Oficial No. 30 de 21 de septiembre de 1992, fue aprobada con la finalidad de preservar el medio ambiente amazónico, afectado por la exploración y explotación petrolera que afectó los ecosistemas amazónicos y la calidad de vida de sus habitantes y beneficia a los Consejos Provinciales, Municipios e Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónicos.

Cuadro No. 17

Asignaciones a Organismos Seccionales beneficiarios de la Ley del ecodesarrollo amazónico

Organismo	1997	1998	1999
	(En miles de sucres)		
Municipios	30.878.040	50.389.140	78.836.700
Consejo Provincial	15.168.160	24.752.560	38.726.800
ECORAE	8.125.800	13.260.300	20.746.500
TOTAL	54.172.000	88.402.000	138.310.000

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central

Elaboración: Autor

El financiamiento proviene del impuesto de US\$ 0,06% de cada barril de petróleo producido en la Región Amazónica, porcentaje que se incrementa a partir de 1993 en US\$ 0,01% hasta llegar US\$ 0,10%, valores que se distribuyen en un 28% para los Consejos Provinciales de Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe en partes iguales, 57% para los Municipios amazónicos, de los cuales el 55% es asignado proporcionalmente y el 45% de acuerdo a la población. El 15% restante corresponde al Instituto para el Desarrollo Regional

Amazónico. Se contempla la asignación de recursos para Municipios que se crearen a futuro, sin embargo, no se establece disposiciones para nuevas provincias, por lo que, los Organismos Seccionales de la Provincia de Orellana, que fue creada después de la expedición de la referida Ley, quedarían fuera de este beneficio.

Los Municipios y Consejos Provinciales deben destinar hasta un 80% de los recursos asignados a financiar proyectos de vialidad y saneamiento ambiental, vinculados al Plan de Ecodesarrollo de la Región Amazónica formulado por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. No se establece destino específico para el saldo del 20% ni restricciones al uso de los mismos, por lo que estos organismos podrían en un momento determinado destinarlos a gasto corriente.

4.2.6 Otras Asignaciones

El Artículo 231 de la Constitución Política de la República vigente que prohíbe toda asignación discrecional a favor de los Organismos Seccionales, salvo casos de catástrofe, constituye un elemento importante que ha contribuido a frenar la gran cantidad de asignaciones otorgadas por los gobiernos de turno en beneficio de dichos organismos sin sustento legal ni técnico, obtenidos en forma individual, provincial o general a través de sus organismos de coordinación como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), sin que una de ellas excluya a las otras, es así que existían Municipios que se beneficiaban de las tres peticiones.

El primer acuerdo para transferencia de recursos, entre el Gobierno Central y los Representantes de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, se celebra el 1 de diciembre de 1994 ante la amenaza de medidas de hecho, mediante el cual el Gobierno se

compromete a asignar recursos durante ese año por S/.5.000.0 millones, valores que son transferidos directamente a la AME para que proceda a distribuirlos de acuerdo a su criterio. Se compromete además a asignar recursos por S/. 155.000.0 millones durante 1995, para financiar gastos de operación e inversiones, sin embargo, en la práctica se transfirió S/.200.000.0 millones, distribuidos el 40% en partes iguales y el 60% en base a los parámetros utilizados en el presupuesto del FODESEC, es decir en base a la población, necesidades básicas insatisfechas y eficiencia administrativa.

Cuadro No. 18

Asignaciones extraordinarias a Municipios mediante convenios con la AME

Organismo	1995	1996	1997
	(En miles de sucres)		
Gastos de Operación	70.000.000	83.516.000	142.600.900
Inversiones	130.000.000	137.255.000	138.000.000
TOTAL	200.000.000	220.771.000	280.600.900

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central

Elaboración: Autor

Posteriormente, en febrero y diciembre de 1996, se amplía el acuerdo inicial, que determina la entrega de recursos hasta 1998, sin embargo de lo cual, varios organismos seccionales continuaban solicitando recursos extraordinarios al Ministerio de Finanzas y Crédito Público para financiar, incidencias administrativas, gastos de operación, e inversiones.

4.3. Evolución de ingresos Fiscales en el período 1992-1997

Durante el período de análisis, la mayor parte de los presupuestos municipales se financian con asignaciones fiscales, mismas que varían de un año al otro con incidencia fundamental de las asignaciones extraordinarias, es decir aquellas que se entregan sin sustento legal, por lo que no son presupuestadas y se entregan durante la ejecución presupuestaria generalmente bajo presiones o compromisos políticos, generado además inequidad en la entrega de recursos, situación que causa malestar y rechazo por parte de aquellos organismos que no son beneficiados.

4.3.1 Municipios Capitales de provincia

Los Municipios capitales de provincia perciben mayores asignaciones que los otros gobiernos seccionales, no solamente por que cuentan con mayor población sino también porque las Leyes de asignación de recursos que los benefician establecen distribuciones diferenciadas, con porcentajes de participación superiores para dichos organismos.

Cuadro No. 19

Asignaciones globales a Organismos Seccionales Capitales de provincia

CANTON	INGRESO FISCAL (En Millones de sucres)					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CUENCA	3.687,3	49.395,2	66.670,0	16.119,9	14.910,6	33.522,1
GUARANDA	2.092,8	3.983,5	5.060,0	5.935,3	6.703,5	11.421,4
TULCAN	2.686,9	6.445,1	10.399,8	6.865,0	6.596,7	15.454,7

AZOGUES	1.737,9	10.976,9	16.339,0	4.406,0	4.600,0	9.506,0
RIOBAMBA	3.201,4	19.188,8	29.554,0	9.914,0	11.299,0	21.379,0
LATACUNGA	2.137,0	13.414,0	16.891,0	6.125,0	7.950,0	10.396,0
MACHALA	2.879,9	24.118,3	29.931,5	11.974,6	13.344,3	19.075,1
ESMERALDAS	3.779,1	9.485,5	10.138,6	8.524,4	9.686,7	9.686,7
SAN CRISTOBAL	1.120,8	6.533,7	3.628,6	2.163,9	3.050,3	3.912,5
GUAYAQUIL	31.364,0	350.595,6	492.952,9	55.382,0	86.349,5	100.872,7
IBARRA	2.270,5	11.696,1	20.490,0	5.977,7	8.761,4	12.692,0
LOJA	3.217,0	12.111,3	22.036,5	7.648,3	8.340,9	13.267,4
BABAHOYO	1.839,3	8.411,8	8.360,7	6.759,1	7.326,2	12.858,4
PORTOVIEJO	3.022,2	804,7	-	-	-	-
MORONA	1.464,0	4.316,7	5.741,5	6.324,2	6.274,8	8.369,5
TENA	1.941,8	4.831,8	4.678,1	5.148,0	6.321,1	9.830,0
PUYO	1.615,0	5.625,4	12.906,2	5.361,9	7.040,5	7.543,9
QUITO	44.213,1	263.657,8	376.236,1	113.807,1	178.805,0	194.652,9
LAGO AGRIO	162,9	6.389,9	11.010,5	4.743,0	8.531,8	12.861,9
AMBATO	3.847,0	24.354,0	43.293,0	14.793,0	13.033,0	18.012,0
ZAMORA	1.411,6	3.527,9	5.710,8	5.011,5	5.584,4	7.945,6
ORELLANA	429,1	817,0	991,0	2.895,3	3.812,1	8.634,2

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

De igual manera que lo sucedido con los ingresos de autogestión, no todos los Municipios capitales de provincia poseen información de ejecución presupuestaria, sin embargo se establece que las asignaciones fiscales muestran una tendencia fluctuante, constituyéndose el año de 1994 el de mayor transferencia, con un promedio de 56.810.5 millones de sucres y el de 1995 el de mas baja transferencia con 14.565.7 millones de sucres, luego de 1992 que fue de 5.460.0 millones de sucres.

Estas transferencias son el resultado de la entrega de recursos por aplicación de las disposiciones legales y asignaciones extraordinarias, lo que determina distorsiones presupuestarias, toda vez que a simple vista se establece que las asignaciones del Estado a favor de los Municipios son reducidas de un año a otro, situación que analizada en estricto rigor no obedece a la realidad, en razón de que las transferencias establecidas mediante disposiciones legales jamás se reducen, no así las extraordinarias que son entregadas generalmente por una sola vez, texto que inclusive se hace constar en las respectivos documentos oficiales, Resolución Presupuestaria o Acuerdo Ministerial, al momento de crear la partida, durante la ejecución presupuestaria toda vez que no incluyen los Presupuestos iniciales del Gobierno Central.

Cuadro Nº 20

Crecimiento de las asignaciones fiscales en los Municipios capitales de provincia

CANTON	92-93 %	93-94 %	94-95 %	95-96 %	96-97 %
CUENCA	1.239,6	35,0	-75,8	-7,5	124,8
GUARANDA	90,3	27,0	17,3	12,9	70,4
TULCAN	139,9	61,4	-34,0	-3,9	134,3
AZOGUES	531,6	48,8	-73,0	4,4	106,7
RIOBAMBA	499,4	54,0	-66,5	14,0	89,2
LATACUNGA	527,7	25,9	-63,7	29,8	30,8

MACHALA	737,5	24,1	-60,0	11,4	42,9
ESMERALDAS	151,0	6,9	-15,9	13,6	-
SAN CRISTOBAL	482,9	-44,5	-40,4	41,0	28,3
GUAYAQUIL	1.017,8	40,6	-88,8	55,9	16,8
IBARRA	415,1	75,2	-70,8	46,6	44,9
LOJA	276,5	81,9	-65,3	9,1	59,1
BABAHOYO	357,3	-0,6	-19,2	8,4	75,5
PORTOVIEJO	-73,4	-	-	-	-
MORONA	194,9	33,0	10,1	-0,8	33,4
TENA	148,8	-3,2	10,0	22,8	55,5
PUYO	248,3	129,4	-58,5	31,3	7,2
QUITO	496,3	42,7	-69,8	57,1	8,9
LAGO AGRIO	3.822,6	72,3	-56,9	79,9	50,8
AMBATO	533,1	77,8	-65,8	-11,9	38,2
ZAMORA	149,9	61,9	-12,2	11,4	42,3
ORELLANA	90,4	21,3	192,2	31,7	126,5

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

Todos los Municipios reflejan tendencias fluctuantes en las transferencias de recursos fiscales, sin embargo el 90,9% de lo referidos Municipios muestran en determinados períodos reducción de transferencias fiscales y apenas el 9,1%, los Municipios de Guaranda y Orellana en ningún momento han recibido asignaciones inferiores a las de los años anteriores, quizás porque dichos recursos fueron mayoritariamente por efectos de disposiciones legales. Los mayores porcentajes de reducción se producen durante 1994-1995 donde además únicamente cuatro Municipios, los señalados anteriormente mas los de Morona y Tena ven incrementadas sus transferencias fiscales, en tanto que durante 1996-1997 ninguna entidad refleja una reducción de ingresos fiscales.

La elevada dependencia estatal constituye uno de los grandes problemas de los Municipios, toda vez que debilita su capacidad de gestión ya que la ejecución de cualquier proyecto estará supeditada a las

rentas estatales. La aplicación de una herramienta de Gerencia Financiera, como es el índice de dependencia permitirá definir la situación en la que se encuentran los Municipios respecto a las asignaciones fiscales, cuya fórmula de cálculo es la relación de ingresos fiscales e ingresos totales, **((Ingresos por Transferencias/Ingresos Totales)x 100)**, de cuya aplicación, durante 1997, se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro Nº 21

Índice de dependencia de los Municipios capitales de provincia

CANTON	INDICE DE DEPENDENCIA (%)	CANTON	INDICE DE DEPENDENCIA (%)
CUENCA	55,6	LOJA	51,2
GUARANDA	88,8	BABAHOYO	81,8
TULCAN	78,6	PORTOVIEJO	-
AZOGUES	66,3	MORONA	87,5
RIOBAMBA	67,0	TENA	85,8
LATACUNGA	64,2	PUYO	64,7
MACHALA	71,6	QUITO	51,5
ESMERALDAS	90,7	LAGO AGRIO	83,9
SAN CRISTOBAL	97,1	AMBATO	48,3
GUAYAQUIL	28,1	ZAMORA	90,9
IBARRA	67,9	ORELLANA	84,2

Fuente: Presupuesto del Fondo de desarrollo Seccional
Elaboración: Autor

Se estima que este índice debería ser menor al 20%, toda vez que cuando se acerca al 100% reflejaría una quiebra del Municipio e incapacidad de generar recursos propios. Para 1997 este índice refleja una elevada dependencia de los Municipios, con porcentajes que se acercan al 100% como es el caso de los Municipios de San Cristóbal con 97,1%, Zamora con 90,9% y Esmeraldas con 90,7%. Un hecho destacable constituye el Municipio de Guayaquil que tiene un índice de dependencia, que si bien no llega al standard de medida aceptado, es el

que tiene el menor grado de dependencia 28,1%, el resto, excepto el de Ambato, superan el 50%, lo que significa que, las actividades de los Municipios Capitales de Provincia son financiadas en promedio por un 71,7% de asignaciones fiscales.

4.3.2 Otros Municipios

La situación de dependencia fiscal de los Municipios muy pequeños es realmente preocupante, toda vez que refleja un nivel de dependencia muy superior a aquel que mantienen los Municipios Capitales de Provincia, a pesar de que también muestran índices elevados. Se establece que el tamaño de una organización no es determinante en la gestión de la misma, sin embargo, el caso de los Municipios sería la excepción a la regla, según se comprueba en la siguiente información, que comparada con los Municipios grandes e intermedios existen diferencias considerables. La composición de los ingresos es la misma que la establecida para los Municipios capitales de provincia.

Cuadro Nº 22

Asignaciones Fiscales a los Municipios muy pequeños (En Millones de Suces)

CANTON	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GIRON	297,2	1.252,6	2.284,8	1.574,1	1.214,7	2.408,2
NABON	417,5	788,7	1.334,2	1.524,6	1.224,2	2.612,1
S.FERNANDO	226,3	851,2	83,2	1.219,0	915,0	-
STA.ISABEL	367,4	1.131,5	1.728,4	1.478,8	1.540,7	2.837,4
CALUMA	589,7	1.081,6	1.811,1	839,6	891,3	1.991,3
CHIMBO	568,4	1.414,9	3.058,8	2.153,3	2.012,1	4.241,1
ECHEANDIA	448,5	1.007,1	2.057,3	1.617,3	2.544,6	4.773,5
BOLIVAR-CARCHI	933,6	1.530,4	1.479,4	1.959,0	1.960,0	4.007,0
ESPEJO	371,0	1.459,1	2.199,6	2.286,6	1.017,3	4.989,5
MIRA	402,0	1.413,5	2.023,7	2.008,9	1.982,4	4.563,2

CHAMBO	183,8	2.060,0	2.849,8	1.360,5	1.632,7	2.825,2
CHUNCHI	316,4	1.488,1	1.869,7	1.484,7	1.867,7	3.237,2
PALLATANGA	71,5	300,1	1.573,1	-	-	3.020,9
PENIPE	258,5	600,4	2.047,8	-	-	3.497,3
PANGUA	174,8	946,8	1.103,3	988,8	1.144,4	2.005,6
SAQUISILI	260,9	1.114,5	96,7	980,8	1.694,8	-
ATAHUALPA	271,3	1.533,0	3.359,4	1.281,1	1.662,6	3.494,5
BALSAS	308,9	704,0	729,1	1.266,2	1.526,2	2.199,1
CHILLA	153,4	800,1	524,9	1.493,6	1.562,6	1.914,4
LAS LAJAS	197,7	1.483,8	1.755,1	1.159,4	1.787,1	2.189,6
MARCABELI	268,0	1.384,6	2.186,7	1.157,4	1.192,1	2.163,3
PORTOVELO	327,2	2.184,3	3.117,0	2.017,0	1.802,6	2.889,7
ISABELA	191,1	885,4	89,5	934,8	661,7	-
SANTA CRUZ	159,5	4.154,3	6.052,9	1.150,9	1.576,9	1.955,3
BALAO	-	1.244,5	178,0	770,0	991,7	-
EL EMPALME	558,6	533,7	1.946,0	-	-	5.370,0
PALESTINA	88,4	193,8	-	-	-	-
PEDROCARB.	365,8	17,0	-	-	-	-
PIMAMPIRO	278,9	1.495,5	1.875,0	1.292,0	1.084,0	3.091,0
URCUQUI	308,0	905,2	1.520,6	1.020,4	1.106,6	2.028,9
CELICA	274,5	1.113,4	1.350,6	947,3	1.476,4	3.590,6
CHAGUAR-PAMBA	278,0	1.125,0	1.541,0	1.017,4	1.144,4	1.816,1
ESPINDOLA	262,5	1.711,5	2.863,7	1.175,1	1.664,0	2.796,3
GONZANAMA	203,4	14,6	-	-	-	-
MACARA	395,2	2.083,9	4.062,8	1.683,4	2.173,4	3.801,0
PINDAL	214,7	1.382,8	1.531,5	1.043,0	2.631,2	2.086,9
PUYANGO	253,2	1.556,4	2.847,3	1.347,4	1.499,7	2.453,1
QUILANGA	224,1	1.653,0	51,6	799,9	1.620,5	-
SOZORANGA	243,6	1.284,2	2.218,5	1.167,2	1.334,1	2.483,6
EL CARMEN	416,0	2.790,0	420,0	2.170,0	2.803,0	-
JUNIN	519,1	1.251,2	2.381,6	3.448,8	2.928,2	2.338,9
GUALAQUIZA	450,6	2.043,7	3.116,6	2.235,0	2.734,0	3.610,0
LIMON INDANZA	446,4	1.977,4	3.239,2	2.131,0	2.383,1	3.970,0
PALORA	374,8	1.433,3	1.863,4	1.679,1	2.007,1	3.641,2
SANTIAGO	397,0	2.567,2	2.722,0	2.386,0	2.372,5	3.176,5
SUCUA	369,8	3.289,2	5.638,0	2.100,0	2.484,0	4.478,0
ARCHIDONA	282,2	1.015,5	1.209,4	2.030,2	2.484,2	3.720,9
EL CHACO	421,6	947,0	1.034,0	1.554,1	1.519,9	2.965,5
QUIJOS	477,9	-	-	1.765,9	1.906,4	2.892,5
MERA	-	1.774,1	1.852,3	1.964,4	2.334,0	3.026,3
CASCALES	324,7	1.202,5	2.167,7	1.411,5	2.059,9	3.346,3
GONZALO	369,3	960,8	1.586,9	1.422,7	2.271,0	3.155,0

PIZARRO						
PUTUMAYO	218,4	1.031,0	1.041,1	1.579,9	699,5	2.203,2
SUCUMBIOS	-	963,5	95,9	1.571,8	1.773,4	-
BAÑOS	371,7	6.179,1	8.160,0	1.974,2	1.772,4	2.749,0
CEVALLOS	129,2	1.072,9	1.225,3	1.022,4	944,8	1.241,4
MOCHA	128,0	1.721,7	1.976,0	1.091,8	1.460,0	1.609,0
PATATE	172,2	1.337,1	1.229,9	1.167,7	1.293,5	1.816,5
QUERO	265,6	1.843,4	1.809,5	1.868,6	1.506,5	2.059,6
TISALEO	158,8	246,6	1.249,8	1.307,0	1.166,8	1.813,6
CHINCHIPE	455,2	1.477,9	1.735,2	2.190,3	2.389,8	3.934,4
NANGARITZA	297,4	1.856,8	2.821,8	1.516,0	1.667,0	2.552,7
YACUAMBI	331,3	861,0	761,6	497,3	789,7	675,7
YANTZAZA	392,5	2.453,9	2.748,5	1.850,3	2.148,1	3.218,6
AGUARICO	-	-	-	761,9	1.904,7	2.624,8

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

La carencia de información y el mal manejo de la misma es una constante en los Municipios y se acentúa en aquellos muy pequeños. De la muestra considerada se establece que, apenas tres Municipios muestran una tendencia creciente en la asignación de recursos, los otros mantienen un comportamiento fluctuante debido a la obtención de partidas adicionales asignadas por una sola vez, que distorsionan el real comportamiento de las asignaciones fiscales. El total de las asignaciones fiscales también muestran una tendencia fluctuante con disminuciones entre un año y otro, constituyéndose 1997 en el año de mayor transferencia, con un promedio de 5.558.9 millones de sucres y el de 1992 el de más baja transferencia con apenas 319.4 millones de sucres de promedio, comportamiento que difiere con aquel evidenciado en los Municipios Capitales de Provincia. No existe equidad en la entrega de asignaciones, no solamente en cuanto al número de beneficiarios sino también en lo referente a valores, situación que se evidencia en el hecho de que el Municipio de Baños recibió del Estado un promedio de S/. 3.534.4 millones, durante el período de análisis, constituyéndose en el Municipio muy pequeño que más recursos recibió, contrastando con el de Yacuambí que apenas recibió S/.652.8 millones.

Cuadro No. 23

Crecimiento de las asignaciones fiscales a los Municipios muy pequeños

CANTON	INDICE DE CRECIMIENTO DE ASIGNACIONES FISCALES (%)				
	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97
GIRON	321,5	82,4	-31,1	-22,8	98,3
NABON	88,9	69,2	14,3	-19,7	113,4
SAN FERNANDO	276,1	-90,2	1.365,1	-24,9	
SANTA ISABEL	208,0	52,8	-14,4	4,2	84,2
CALUMA	83,4	67,4	-53,6	6,2	123,4
CHIMBO	148,9	116,2	-29,6	-6,6	110,8
ECHEANDIA	124,5	104,3	-21,4	57,3	87,6
BOLIVAR-CARCHI	63,9	-3,3	32,4	0,1	104,4
ESPEJO	293,3	50,8	4,0	-55,5	390,5
MIRA	251,6	43,2	-0,7	-1,3	130,2
CHAMBO	1.020,8	38,3	-52,3	20,0	73,0
CHUNCHI	370,3	25,6	-20,6	25,8	73,3
PALLATANGA	319,7	424,2			-
PENIPE	132,3	241,1			
PANGUA	441,6	16,5	-10,4	15,7	75,3
SAQUISILI	327,2	-91,3	914,3	72,8	
ATAHUALPA	465,1	119,1	-61,9	29,8	110,2
BALSAS	127,9	3,6	73,7	20,5	44,1
CHILLA	421,6	-34,4	184,5	4,6	22,5
LAS LAJAS	650,5	18,3	-33,9	54,1	22,5
MARCABELI	416,6	57,9	-47,1	3,0	81,5
PORTOVELO	567,6	42,7	-35,3	-10,6	60,3
ISABELA	363,3	-89,9	944,5	-29,2	-
SANTA CRUZ	2.504,6	45,7	-81,0	37,0	24,0
BALAO	-	-85,7	332,6	28,8	-
EL EMPALME	-4,5	264,6		-	-
PALESTINA	119,2	-	-	-	-
PEDRO CARBO	-95,4	-	-	-	-
PIMAMPIRO	436,2	25,4	-31,1	-16,1	185,1
URCUQUI	193,9	68,0	-32,9	8,4	83,3
CELICA	305,6	21,3	-29,9	55,9	143,2
CHAGUARPAMBA	304,7	37,0	-34,0	12,5	58,7

ESPINDOLA	552,0	67,3	-59,0	41,6	68,0
GONZANAMA	-92,8	-	-	-	-
MACARA	427,3	95,0	-58,6	29,1	74,9
PINDAL	544,1	10,8	-31,9	152,3	-20,7
PUYANGO	514,7	82,9	-52,7	11,3	63,6
QUILANGA	637,6	-96,9	1.450,2	102,6	-
SOZORANGA	427,2	72,8	-47,4	14,3	86,2
EL CARMEN	570,7	-84,9	416,7	29,2	-
JUNIN	141,0	90,3	44,8	-15,1	-20,1
GUALAQUIZA	353,6	52,5	-28,3	22,3	32,0
LIMON INDANZA	343,0	63,8	-34,2	11,8	66,6
PALORA	282,4	30,0	-9,9	19,5	81,4
SANTIAGO	546,6	6,0	-12,3	-0,6	33,9
SUCUA	789,5	71,4	-62,8	18,3	80,3
ARCHIDONA	259,9	19,1	67,9	22,4	49,8
EL CHACO	124,6	9,2	50,3	-2,2	95,1
QUIJOS	-	-	-	8,0	51,7
MERA	-	4,4	6,1	18,8	29,7
CASCALES	270,3	80,3	-34,9	45,9	62,4
GONZALOPIZARR O	160,2	65,2	-10,3	59,6	38,9
PUTUMAYO	372,1	1,0	51,8	-55,7	215,0
SUCUMBIOS	-	-90,0	1.539,0	12,8	-
BAÑOS	1.562,4	32,1	-75,8	-10,2	55,1
CEVALLOS	730,4	14,2	-16,6	-7,6	31,4
MOCHA	1.245,1	14,8	-44,7	33,7	10,2
PATATE	676,5	-8,0	-5,1	10,8	40,4
QUERO	594,1	-1,8	3,3	-19,4	36,7
TISALEO	55,3	406,8	4,6	-10,7	55,4
CHINCHIPE	224,7	17,4	26,2	9,1	64,6
NANGARITZA	524,3	52,0	-46,3	10,0	53,1
YACUAMBI	159,9	-11,5	-34,7	58,8	-14,4
YANTZAZA	525,2	12,0	-32,7	16,1	49,8
AGUARICO	-	-	-	150,0	37,8

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

Todos los Municipios reflejan tendencias fluctuantes en las transferencias de recursos fiscales, sin embargo el 94,5% de lo referidos Organismos muestran en determinados períodos reducción de transferencias fiscales. Apenas el 5,5% correspondiente a los Municipios de Balsas, Archidona y Chinchipe, en ningún momento han recibido

asignaciones inferiores a las de los años anteriores. Los mayores porcentajes de reducción se producen durante 1994-1995 donde 37 Municipios ven reducidas sus asignaciones, en tanto que durante 1996-1997 únicamente 3 entidades reflejan reducción de ingresos fiscales, situación similar ocurre en el período 1992-1993.

La elevada dependencia estatal se acentúa en los Municipios muy pequeños, situación que se evidencia mediante la aplicación del índice de dependencia, que para los Municipios muy pequeños muestran los siguientes resultados:

Cuadro No. 24

Índice de dependencia de los Municipios muy pequeños

CANTON	INDICE DE DEPENDENCIA %	CANTON	INDICE DE DEPENDENCIA %
GIRON	83,3	PINDAL	96,9
NABON	92,2	PUYANGO	90,4
SANTA ISABEL	88,3	SOZORANGA	96,9
CALUMA	93,6	JUNIN	97,6
CHIMBO	84,8	GUALAQUIZA	86,8
ECHEANDIA	96,6	LIMON INDANZA	93,4
BOLIVAR-CARCHI	92,6	PALORA	90,4
ESPEJO	93,0	SANTIAGO	91,5
MIRA	93,9	SUCUA	86,1
CHAMBO	87,0	ARCHIDONA	93,7
CHUNCHI	90,9	EL CHACO	96,0
PALLATANGA	94,7	QUIJOS	93,3
PENIPE	90,3	MERA	91,1
PANGUA	92,1	CASCALES	95,0
ATAHUALPA	97,1	GONZALO PIZARRO	91,5
BALSAS	95,1	PUTUMAYO	94,7
CHILLA	97,5	BAÑOS	42,1

LAS LAJAS	97,9	CEVALLOS	83,6
MARCABELI	93,3	MOCHA	88,6
PORTOVELO	85,9	PATATE	88,3
SANTA CRUZ	42,6	QUERO	76,6
EL EMPALME	92,8	TISALEO	86,8
PIMAMPIRO	91,5	CHINCHIPE	95,7
URCUQUI	90,2	NANGARITZA	95,3
CELICA	94,3	YACUAMBI	93,3
CHAGUARPAMBA	96,3	YANTZAZA	90,8
ESPINDOLA	97,9	AGUARICO	99,5
MACARA	89,1		

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional
Elaboración: Autor

Considerando que este índice debe ser menor al 20%, y alejarse del 100%, los Municipios muy pequeños estarían en una situación crítica, toda vez que este índice refleja una elevada dependencia de los Municipios, apenas dos están en el rango del 40 al 50%, uno entre el 70 y 80%, 10 entre el 80 y 90% y la diferencia entre el 90 y 100%, uno de los cuales, el Municipio de Aguarico se acerca al 100% con 99,5%, situación que en promedio representa un 90,2% de dependencia, lo que significa que la suspensión de las asignaciones fiscales provoca la paralización de las actividades de estos organismos, de ahí que últimamente, con la suspensión de asignaciones discrecionales dispuestas en la vigente Constitución Política de la República y la aprobación de la Ley del 15% del presupuesto del Gobierno Central, las peticiones se han centrado en la entrega oportuna de recursos.

CAPITULO V

5. ANALISIS DE GESTION

La adecuada administración de los recursos municipales, humanos, financieros y físicos constituirá la base para el éxito o fracaso de la gestión de los Administradores Municipales, en ese sentido, los gobiernos locales modernos deben propender al reconocimiento del potencial económico de la comunidad y gerenciar adecuada y eficientemente la inversión pública que lo oriente y estimule. Se requiere entonces, la utilización de herramientas de gestión financiera que permitan monitorear sus actividades a fin de implementar oportunamente los correctivos necesarios y evaluar los resultado alcanzados, mediante la utilización del análisis horizontal y/o vertical.

El análisis horizontal permiten establecer la orientación, tendencia o comportamiento de cada rubro de los balances, en base a la comparación de los mismos en varios períodos de operación. Se lo puede realizar utilizando como año base el mas antiguo lo cual implica la utilización de varios balances. Para el caso de los Municipios es importante tomar como año base el inicio de una determinada administración a fin de evaluar los resultados obtenidos por la misma en el desarrollo de la entidad.

El análisis vertical, a diferencia del horizontal, donde se requiere varios balances de la misma clase, requiere de un solo balance a una fecha determinada, a fin de establecer la participación, peso o importancia que cada rubro del balance tiene sobre su total, a través de la utilización de los índices financieros que varían en función de la naturaleza de la entidad, así para los Municipios se utilizan los siguientes:

1. Autonomía Financiera.- mide la independencia del organismo, en el desarrollo de sus actividades, tanto por generación de recursos propios cuanto por actividades de cogestión.

1.1 Autonomía.- resulta de la relación entre ingresos propios e ingresos totales, cuyo standard de medida debe ser superior al 80%, toda vez que mientras más se acerca al 100% la municipalidad tendrá mayor libertad de tomar decisiones.

$$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Ingresos Totales}} \times 100$$

1.2 Dependencia.- está dado por la relación entre asignaciones fiscales e ingresos totales, y permite establecer que grado de cumplimiento de las actividades Municipales no pueden cumplirse si se suspenden las transferencias estatales. El standard de medida debe ser inferior al 20% y mientras más se acerca al 100% más crítica es la situación de la entidad.

$$\frac{\text{Ingresos Fiscales}}{\text{Ingresos Totales}} \times 100$$

1.3 Superávit y/o Déficit Corriente.- está dado por la relación entre ingresos y gastos corrientes y su resultado debe ser positivo dentro de una adecuada gestión.

$$\frac{\text{Ingreso Corriente}}{\text{Gasto Corriente}} - 1 \times 100$$

1.4 Ahorro Corriente.- Establece la capacidad de pago del Municipio para cubrir un posible endeudamiento; si su resultado es

positivo estaría en posibilidad de asumir nuevas obligaciones por concepto de empréstitos.

Ingresos Corrientes - Gastos Corrientes

1.5 Autosuficiencia.- refleja la capacidad de la municipalidad para sus gastos corrientes con recursos propios, situación que se produce cuando su resultado es mayor o igual a uno.

$$\frac{\text{Ingreso Propios}}{\text{Gasto Corriente}} \times 100$$

1.6 Autosuficiencia Mínima.- permite establecer el cumplimiento de los gastos de personal, mediante la utilización de recursos propios, por lo que debe ser mayor a uno.

$$\frac{\text{Ingreso Propios}}{\text{Remuneraciones}} \times 100$$

1.7 Solvencia.- se obtiene de la relación entre ingresos y gastos corrientes y debe ser mayor o igual a uno, a fin de cubrir obligaciones por concepto de remuneraciones y gastos operativos.

$$\frac{\text{Ingreso Corriente}}{\text{Gasto Corriente}}$$

1.8 Endeudamiento.- muestra el porcentaje de financiamiento de los Activos del Municipio por parte de terceros, su tendencia debe ser inferior al 100%.

$$\frac{\text{Total Pasivos}}{\text{Total Activos}} \times 100$$

1.9 Liquidez.- Debe ser mayor a uno y permite establecer los recursos con que cuenta la municipalidad para cubrir sus obligaciones de corto plazo.

$$\frac{\text{Activo Corriente}}{\text{Pasivo Corriente}}$$

2. Gestión de recaudación.- permite establecer la eficiencia en la captación de los recursos presupuestados.

2.1 Eficiencia de Recaudo.- mide el grado de eficiencia en el cobro a los contribuyentes y usuarios de los servicios frente a los valores emitidos o facturados; su standard de medida debe ser superior al 80%.

$$\frac{\text{Valor Recaudado}}{\text{Valor emitido o facturado}} \times 100$$

2.2 Cumplimiento de contribuyentes.- permite medir el porcentaje de contribuyentes o usuarios de los servicios que cumplen sus obligaciones; debe ser superior al 80%.

$$\frac{\text{Número de Contribuyentes que pagaron}}{\text{Número de Contribuyentes Facturados}} \times 100$$

2.3 Vencimiento.- Determina el monto de los valores vencidos por cobrar que pueden aplicarse a cada renta o en forma global; su standard debería ser igual a cero.

Valor Facturado - Valor Recaudado

2.4 Incidencia del Vencimiento.- permite establecer el peso, la importancia de la cartera vencida en la situación financiera municipal: debe ser inferior al 5%

Cartera Vencida ----- x 100 Ingresos propios
--

2.5 Costo del Proceso.- permite establecer los gastos incurridos en el proceso de determinación, recaudación y control; no debe ser superior al 10%.

Gastos por recaudación -----x 100 Recaudación

3 Gestión de Presupuesto.- permite establecer el margen de error en las proyecciones de los recursos de autogestión.

3.1 Eficiencia de Ejecución.- indica el grado de cumplimiento de los resultados esperados en el manejo presupuestario; debe ser mayor o igual al 90%.

Valores obtenidos -----x 100 Valores presupuestados

4. Gestión Financiera del Servicio.- permite definir los costos de los servicios proporcionados a la ciudadanía.

4.1 Costo Promedio.- mide el costo de los servicios proporcionados a los usuarios.

$$\frac{\text{Costo del Servicio}}{\text{Número de usuarios}} \times 100$$

4.2 Autocosteabilidad.- mide el grado en el que los valores recaudados por los servicios cubren los costos incurridos; debe ser mayor o igual a 100.

$$\frac{\text{Ingresos generados por Servicios}}{\text{Costo de Servicios}} \times 100$$

5.1 Autogestión

Una de los indicadores que permite evaluar la gestión de los Municipios constituye la capacidad de generar recursos propios, que permitan tomar sus decisiones oportunamente, por lo que es necesario consolidar la autonomía Municipal tendiente a la transformación integral de los gobiernos seccionales, mediante la tecnificación en las áreas de planificación, control de obras, presupuesto, contabilidad y organización administrativa, que conviertan a los Municipios en verdaderas instituciones autogestionarias, eficientes, eficaces y efectivas, que permitan crear bienestar social, político y económico.

5.1.1 Componentes

Los ingresos de autogestión que pueden generar los Municipios están definidos en la Ley de Régimen Municipal, siendo estos de carácter tributario y no tributario. Tributarios son aquellos que provienen de la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, en tanto que los no tributarios se obtienen de la venta de bienes y servicios generados de la actividad empresarial de dichos organismos, además de la venta de activos fijos, siendo los tributarios los de mayor importancia por su volumen de recaudación.

Los procedimientos de recaudación varían en función del tamaño del Municipio, sin embargo, se realizan de manera directa.

Recaudación Directa.- las realiza el Municipio a través de sus oficinas de tesorería, cuyo responsable es el Tesorero Municipal, en su calidad de funcionario recaudador y pagador, designado por el Concejo de la terna propuesta por el Alcalde, cuyo Jefe inmediato es el Director Financiero. Estos recursos deben ser ingresados diariamente por el Tesorero en el Banco del Estado o en el de Fomento, pudiendo mantener en caja solo un fondo rotativo. Cuando no existan agencias de las citadas entidades financieras, los referidos fondos deberán ser depositados en otros bancos con los que el Municipio tenga relaciones contractuales o contratos de fideicomiso, previa autorización del Banco Central.

Se prohíbe la utilización de los fondos municipales en agasajos, festejos o actos conmemorativos, excepto aquellos presupuestados para efemérides patrias o actos cívicos vinculados a perpetuar la memoria de personajes importantes en la vida nacional. Sin embargo, en casos de emergencia el Municipio puede utilizarlos, previa autorización de la Contraloría General del Estado, que debe pronunciarse en el lapso de ocho días, caso contrario, se da por aceptada la solicitud.

Existe también la recaudación indirecta que es aquella delegada al sistema financiero privado, en base a la celebración de convenios, que facultan a esas entidades a receptor la declaración y pago de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Este sistema no es utilizado por los Municipios, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal que establece:

Art. 464.- La recaudación de los ingresos municipales se hará directamente por la Dirección financiera, no pudiendo emplearse el sistema de arrendamiento o asentamiento.

La Dirección deberá aplicar el principio de la separación de funciones de caja y contabilidad.

Recaudación por procedimiento de ejecución coactiva.- la acción coactiva es ejercida por el tesorero municipal, que actúa como Juez Especial de Coactivas con sujeción a las disposiciones del Código Tributario y suplementariamente a las del Código de Procedimiento Civil, a fin de recuperar los impuestos municipales que no han sido cumplidos en los plazos establecidos, llegando inclusive el embargo y consecuente remate de bienes.

La creación de nuevos tributos no constituye el factor fundamental para aumentar las recaudaciones municipales, sino el mejoramiento de procedimientos y sistemas en la recaudación de los existentes, en ese sentido, es necesario que el proceso de recaudación contenga los siguientes componentes:

- **Identificación del Contribuyente.-** consiste en identificar a todos los sujetos pasivos que pagarán los tributos, para lo cual se requiere de personal calificado que permita mantener un registro actualizado de contribuyentes, a través de la coordinación con otras entidades.

- **Cumplimiento de los deberes del contribuyente.-** una vez definido el universo de contribuyentes, se debe procurar el cobro voluntario de las obligaciones antes del establecimiento de acciones legales, que en el régimen municipal es factible en virtud del vínculo cercano que se desarrolla entre contribuyentes y Municipio, cuando observa que sus recursos se destinan a la satisfacción de necesidades que la municipalidad atiende, por lo que el vínculo debe fortalecerse a través de la comunicación permanente, mediante el establecimiento de adecuados servicios de información y asesoramiento.
- **Verificación y auditoría impositiva.-** se deben implementar acciones dinámicas que demuestren al contribuyente que la administración municipal los controlará permanentemente, caso contrario alentará la evasión, por lo que se debe organizar y mantener un sistema permanente de verificación y auditoría tributaria, con inspectores y fiscalizadores idóneos y honestos y procedimientos adaptados al tipo de tributo y tamaño de la organización municipal.
- **Solución de controversias con los contribuyentes.-** se debe evitar en lo posible la aplicación de procedimientos coactivos en la recaudación de impuestos, toda vez que generan hostilidades hacia las funciones municipales, por lo que se debe actuar con mesura y persuasión a fin de buscar soluciones por la vía administrativa en forma simple, rápida y justa.
- **Indices de recaudación.-** la evaluación de las recaudaciones debe ser monitoreada permanentemente, a fin de tomar correctivos oportunos sobre la evasión que merma los ingresos municipales, que puede ser consecuencia de una administración tributaria ineficiente o de una estructura financiera inadecuada.

- **Gerencia.-** La administración tributaria debe ser planificada a largo y corto plazo, utilizando programas y normas de fiscalización, administrando adecuadamente tiempos y definiendo claramente niveles de responsabilidad.

5.1.2 El Caso del Municipio de Quito

El municipio de Quito es uno de los ejemplos de organismos autogestionarios, sustentado fundamentalmente en la aplicación del catastro que desde el punto de vista administrativo es un instrumento fundamental para la correcta aplicación de todos los tributos que se relacionan con la propiedad, es así que a partir de su implementación, a más de optimizar el cobro de impuestos prediales, especialmente urbanos, generó mecanismos para recaudar adecuadamente tasas de servicios de agua potable, recolección de basura, alcantarillado, contribuciones especiales de mejoras, lo cual permitió incrementar el nivel de ingresos de autogestión, basados en la incorporación de nuevos predios, que de 224.000 en 1988 se incrementó a 383.000 en 1995, y el aumento del impuesto predial toda vez que se calculó sobre avalúos reales, en función de la ubicación del predio y el número de metros cuadrados de construcción. En lo referente al cobro de tasas por servicios prestados el catastro permitió establecer un sistema de precios diferenciados en los servicios de agua potable entre grandes y pequeños consumidores y en el de recolección de basura aplicar un servicio cruzado en función al consumo de energía eléctrica, donde actúa como agente de retención la Empresa Eléctrica de Quito.

En el período 1992-1995 los nuevos predios urbanos catastrados se incrementaron en 93.000, y por ende aumentó el cobro de tasas por servicios y contribuciones especiales de mejoras, dando como resultado un aumento significativo de ingresos de autogestión, que de S/.41.111.3

CRISTOBAL	68,9	31,1	45,0	55,0	75,7	24,3	97,1	2,9
GUAYAQUIL	81,2	18,8	28,0	72,0	30,2	69,8	28,1	71,9
IBARRA	89,4	10,6	67,1	32,9	68,9	31,1	67,9	32,1
LOJA	91,8	8,2	73,7	26,3	70,4	29,6	51,2	48,8
BABAHOYO	84,1	15,9	74,3	25,7	74,7	25,3	81,8	18,2
PORTOVIEJO								
MORONA	93,5	6,5	91,7	8,3	86,8	13,2	87,5	12,5
TENA	92,7	7,3	86,6	13,4	85,0	15,0	85,8	14,2
PUYO	95,0	5,0	84,6	15,4	82,5	17,5	64,7	35,3
QUITO	84,3	15,7	56,5	43,5	56,8	43,2	51,5	48,5
LAGO AGRIO	95,0	5,0	84,3	15,7	85,6	14,4	83,9	16,1
AMBATO	87,1	12,9	69,6	30,4	52,4	47,6	48,3	51,7
ZAMORA	94,0	6,0	92,2	7,8	90,7	9,3	90,9	9,1
ORELLANA	69,1	30,9	80,6	19,4	74,2	25,8	84,2	15,8

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

Durante el Período 1994-1997 dos Municipios cuentan con presupuestos donde la participación de ingresos de autogestión es superior a la de los recursos fiscales, siendo estos los municipios de Cuenca durante dos períodos y el de Guayaquil en tres ejercicios fiscales, en tanto que en el resto de Municipios la participación fiscal es superior con relación a los propios, dando como resultado promedios de 87,4% en 1994, 70,8% en 1995, 69,6% en 1996 y 71,7% durante 1997.

Analizado individualmente el ejercicio de 1997, se establece que el Municipio de Guayaquil es el que refleja mejor relación porcentual entre ingresos fiscales y de autogestión, en virtud de que su presupuesto es financiado con un 71,9% de recursos propios, en tanto que el Municipio de San Cristóbal financia apenas cubre su presupuesto con el 2,9% de rentas propias y consecuentemente el 97,1% correspondieron a asignaciones fiscales, situación que es muy preocupante, principalmente por tratarse de un Municipio capital de provincia. Además, considerando los 21 municipios que remiten información en el referido ejercicio, se establece que, respecto a las asignaciones fiscales, uno está en el rango del 20% al 30%, uno del 40% al 50%, ocho del 50% al 70%, dos del 70% al 80%, seis del 80% al 90% y tres del 90% al 100%.

La situación de dependencia de los Municipios muy pequeños es más crítica, según se desprende del siguiente cuadro:

Cuadro No. 26

Participación de ingresos fiscales y de autogestión en los presupuestos de los Municipios muy pequeños

CANTON	1994		1995		1996		1997	
	FISCAL	AUTO-GEST.	FISCAL	AUTO G.	FISCA L	AUTO GEST.	FISCA	AUTO GEST.
	%	%	%	%	%	%	%	%
GIRON	94,7	5,3	89,1	10,9	81,3	18,7	83,3	16,7
NABON	95,0	5,0	96,5	3,5	93,2	6,8	92,2	7,8
SAN FERNANDO	60,6	39,4	93,0	7,0	91,4	8,6		
SANTA ISABEL	91,2	8,8	87,4	12,6	86,6	13,4	88,3	11,7
CALUMA	98,3	1,7	91,3	8,7	89,3	10,7	93,6	6,4
CHIMBO	94,4	5,6	82,5	17,5	73,3	26,7	84,8	15,2
ECHEANDIA	98,0	2,0	96,6	3,4	97,7	2,3	96,6	3,4
BOLIVAR-CARCHI	89,8	10,2	91,1	8,9	90,9	9,1	92,6	7,4
ESPEJO		-	90,5	9,5	86,4	13,6	93,0	7,0
MIRA	92,0	8,0	90,9	9,1	88,7	11,3	93,9	6,1
CHAMBO	97,9	2,1	87,7	12,3	86,4	13,6	87,0	13,0

CHUNCHI	91,1	8,9	84,9	15,1	90,8	9,2	90,9	9,1
PALLATANGA		-					94,7	5,3
PENIPE		-					90,3	9,7
PANGUA	93,5	6,5	89,8	10,2	89,6	10,4	92,1	7,9
SAQUISILI	37,9	62,1	86,1	13,9	88,3	11,7		
ATAHUALPA	98,9	1,1	97,0	3,0	96,9	3,1	97,1	2,9
BALSAS	95,1	4,9	95,9	4,1	96,6	3,4	95,1	4,9
CHILLA		-	98,9	1,1	98,6	1,4	97,5	2,5
LAS LAJAS	99,2	0,8	98,6	1,4	98,5	1,5	97,9	2,1
MARCABELI	97,3	2,7	92,3	7,7	90,8	9,2	93,3	6,7
PORTOVELO	94,4	5,6	87,2	12,8	83,7	16,3	85,9	14,1
ISABELA	50,0	50,0	88,4	11,6	84,3	15,7		
SANTA CRUZ	87,6	12,4	50,2	49,8	42,9	57,1	42,6	57,4
BALAO		-	82,0	18,0	88,3	11,7		
EL EMPALME	89,8	10,2	0,3	99,7	0,3	99,7	92,8	7,2
PALESTINA								
PEDRO CARBO								
PIMAMPIRO	93,7	6,3	83,8	16,2	81,2	18,8	91,5	8,5
URCUQUI	94,4	5,6	86,8	13,2	84,9	15,1	90,2	9,8
CELICA	95,5	4,5	90,8	9,2	93,4	6,6	94,3	5,7
CHAGUARPAMBA	98,2	1,8	96,8	3,2	95,4	4,6	96,3	3,7
ESPINDOLA	99,5	0,5	97,6	2,4	98,2	1,8	97,9	2,1
GONZANAMA								
MACARA	95,6	4,4	88,6	11,4	86,1	13,9	89,1	10,9
PINDAL	98,7	1,3	96,8	3,2	98,5	1,5	96,9	3,1
PUYANGO	93,8	6,2	88,0	12,0	86,5	13,5	90,4	9,6
QUILANGA	53,3	46,7	95,1	4,9	95,2	4,8		
SOZORANGA	99,4	0,6	98,2	1,8	96,4	3,6	96,9	3,1
EL CARMEN .	61,6	38,4	90,0	10,0	85,7	14,3		
JUNIN	97,6	2,4	98,3	1,7	97,6	2,4	97,6	2,4
GUALAQUIZA	94,3	5,7	86,2	13,8	87,4	12,6	86,8	13,2
LIMON INDANZA	97,0	3,0	90,7	9,3	91,5	8,5	93,4	6,6
PALORA	90,3	9,7	85,4	14,6	87,3	12,7	90,4	9,6
SANTIAGO	94,6	5,4	78,3	21,7	79,5	20,5	91,5	8,5
SUCUA	96,5	3,5	82,3	17,7	82,4	17,6	86,1	13,9
ARCHIDONA	93,7	6,3	93,0	7,0	94,9	5,1	93,7	6,3
EL CHACO	94,4	5,6	93,5	6,5	97,0	3,0	96,0	4,0
QUIJOS			95,6	4,4	94,9	5,1	93,3	6,7
MERA		-	91,9	8,1	91,5	8,5	91,1	8,9
CASCALES	98,1	1,9	96,1	3,9	96,6	3,4	95,0	5,0
GONZALO PIZARRO	99,4	0,6	97,2	2,8	98,3	1,7	91,5	8,5
PUTUMAYO	97,0	3,0	97,4	2,6	85,0	15,0	94,7	5,3

SUCUMBIOS		-	94,8	5,2	94,9	5,1		
BAÑOS		-	49,7	50,3	41,9	58,1	42,1	57,9
CEVALLOS	93,4	6,6	88,2	11,8	84,4	15,6	83,6	16,4
MOCHA	95,5	4,5	90,3	9,7	89,0	11,0	88,6	11,4
PATATE		-	87,7	12,3	87,3	12,7	88,3	11,7
QUERO	88,5	11,5	87,4	12,6	80,3	19,7	76,6	23,4
TISALEO	95,1	4,9	92,9	7,1	87,4	12,6	86,8	13,2
CHINCHIPE	98,0	2,0	97,1	2,9	97,1	2,9	95,7	4,3
NANGARITZA	98,9	1,1	97,2	2,8	91,4	8,6	95,3	4,7
YACUAMBI		-	95,2	4,8	95,5	4,5	93,3	6,7
YANTZAZA	96,8	3,2	92,1	7,9	88,5	11,5	90,8	9,2
AGUARICO			99,8	0,2	99,8	0,2	99,5	0,5

Fuente: Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional

Elaboración: Autor

Durante el Período 1994-1997 dos Municipios cuentan con presupuestos donde la participación de ingresos de autogestión es superior a la de los recursos fiscales, siendo estos los municipios de Santa Cruz durante dos períodos y el de Baños en tres ejercicios fiscales, en tanto que en el resto de Municipios la participación fiscal es superior con relación a los propios, dando como resultado promedios de 91,0% en 1994, 88,6% en 1995, 87,3% en 1996 y 90,2% durante 1997.

Analizado individualmente el ejercicio de 1997, se establece que el Municipio de Baños es el que más recursos de autogestión utilizó para financiar sus obligaciones, toda vez que el 57,9% de sus gastos e inversiones es cubierto con recursos de autogestión, seguido por el de Santa Cruz con 57,4%, en tanto que, el Municipio de Aguarico apenas cubrió su presupuesto con un 5% de recaudaciones propias y consecuentemente el 99,5% correspondieron a asignaciones fiscales. Además, considerando los 55 municipios que remitieron la información en el referido ejercicio, se establece que dos están en el rango del 40% al 50% de asignación fiscal, uno del 70% al 80%, doce del 81% al 90% y

cuarenta del 90% al 100%, es decir la mayoría tiende a acercarse al 100%.

5.1.4 Reformas a la Ley de Régimen Municipal

La Ley de Régimen Municipal debe ser reformada a fin de adaptarla a la nueva realidad de las sociedades, donde la participación activa de los ciudadanos sea parte de la gestión del gobierno local, convirtiendo a los Municipios en verdaderas entidades autogestionarias, eficaces, eficientes y efectivas que contribuyan al desarrollo integral del país. En este sentido y al tratarse el presente estudio de la autogestión municipal, a continuación se proponen algunas reformas que podrían contribuir a optimizar la autogestión de los referidos organismos.

Los problemas de los Municipios surgen a partir de su creación, que en la mayoría de los casos representan la merma de recursos fiscales y de autogestión de los municipios de los cuales se desmembran, por lo que, primeramente se debe analizar la factibilidad de que los nuevos organismos cuenten con recursos suficientes para desarrollar sus actividades, lo que se establecería con la reforma al Art. 4 de la vigente Ley de Régimen Municipal, que establezca que a continuación del inciso 3o. del referido Artículo señale que el H. Congreso Nacional solicitará al Ministerio de Finanzas y Crédito Público la proyección de los ingresos fiscales que le correspondería al futuro Municipio y al Cantón o Cantones del o de los cuales se desmembraría, un estimativo de las rentas que se obtienen de las jurisdicciones que corresponderían al nuevo organismo, a fin de aplicar el índice de autonomía, que no debe ser inferior al 50%, como requisito para autorizar la creación de un Municipio.

A continuación del inciso 2º. del Art. 7 se establecería que la suspensión de un Municipio se produciría automáticamente, previa

auditoría de la Contraloría General del Estado, que demuestre que el coeficiente de autonomía obtenido en el Art. 4, no mantiene una tendencia creciente y persiste en reducciones de más de tres años consecutivos, teniendo como base el ejercicio inmediato anterior, en cuyo caso se anexará al o a los organismos de los cuales se desmembró. El primer año de funcionamiento y los que se vean afectados por catástrofes no se considerarán en la contabilización de los tres años.

En el Capítulo II, del Título I debería incluirse un Artículo que diga: Los Municipios en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, sin informe previo de ninguna entidad del Gobierno Central.

Se deben derogar todos los Artículos que impliquen la exoneración del pago de impuestos, e incorporar una disposición que determine la excepción de las propiedades municipales y eclesiásticas sin fines de lucro.

La referida Ley debe incluir la disposición de que las Ordenanzas Municipales sean revisadas anualmente, por parte del Municipio respectivo, a fin de actualizar el cobro de tasas y rentas patrimoniales obtenidas por la venta de bienes y servicios municipales, de acuerdo al índice de inflación. De igual manera, se debe mantener actualizado el catastro principalmente de predios urbanos cuyo avalúo debería revisarse cada dos años, en lugar de cinco como sucede actualmente.

Partiendo de que la correcta administración de los recursos es base fundamental de la administración Municipal, se debe contemplar la obligatoriedad de capacitación permanente de todos los funcionarios Municipales, a través de la participación en eventos de reconocido prestigio y pasantías, dentro y fuera del país, para lo cual el Municipio

deberá contar con un fondo anual equivalente al 5% de sus presupuestos, sin que esto excluya la posibilidad de contar con el auspicio de otras entidades nacionales e internacionales.

5.2. Cogestión

La crisis que afecta a los Municipios del país ha provocado la búsqueda de alternativas de gestión, que permitan reducir la carga presupuestaria que representa el desarrollo de la mayoría de actividades de esos organismos, involucrando al sector privado y a la comunidad en la implementación de varios proyectos con la finalidad, no solo de compartir gastos sino también responsabilidades principalmente vinculadas al cuidado de los proyectos ejecutados, dando lugar a la convivencia armónica entre Municipio y ciudadanía.

5.2.1. Componentes

Participación privada

La realización de las obras públicas municipales con la finalidad de ejecutar los planes reguladores de desarrollo urbano, requieren de la participación de la comunidad, principalmente de los propietarios de inmuebles, personas naturales o jurídicas a los que involucre los planes.

Con este fin, la Municipalidad coordinará acciones entre los involucrados, orientadas a fomentar la unión de los propietarios de terrenos y empresas para el desarrollo de proyectos de urbanización y edificación, gestionará la adquisición de terrenos requeridos para el funcionamiento de entidades públicas, e impondrá a los ciudadanos la cesión de sus terrenos cuando se trate de ensanchamiento de vías, construcción de acequias, acueductos, alcantarillados, etc.. También

podrá imponer servidumbres reales en la ejecución de obras destinadas a la prestación de un servicio público.

Las Municipalidades pueden constituir compañías de economía mixta con la participación de capitales privados, orientadas a la prestación de nuevos servicios o mejorar los existentes en beneficio de la comunidad, las mismas que se constituirán, organizarán, administrarán y funcionarán de conformidad con las disposiciones de la Leyes de Compañías y Régimen Municipal. La presidencia y la gerencia serán ejercidas por representantes de la Municipalidad, sin embargo, cualquiera que sea la proporción de capitales municipales y privados, la mayor parte del directorio corresponderá al capital privado. El directorio y el gerente serán solidariamente responsables ante el concejo.

La coparticipación Municipal no solamente cubre el sector privado, implica también el desarrollo de proyectos con otras entidades del sector público.

Como ejemplos de coparticipación del sector privado, se encuentran el mantenimiento del parque El Centenario de Guayaquil, a cargo del Banco del Pichincha, de igual forma que la Empresa Aga en Quito, a cambio de publicidad en esos sitios, lo que implica un ahorro de recursos humanos y pecuniarios por parte de los municipios de las referidos cantones.

Participación Pública

Ningún Municipio puede ser obligado a prestar o sostener servicios que no sean propios de su actividad, definida en la Ley de Régimen Municipal, o que siendo de su competencia no esté en condiciones de administrarlos, sin embargo, puede coordinar con otras entidades de

servicio público la prestación de servicios a la comunidad, según lo establecido en el citado cuerpo legal:

Art. 23.- Las Municipalidades tienen el deber de cooperar a la mejor realización de los propósitos de otras entidades de servicio público, locales, provinciales, regionales o nacionales y especialmente con el Consejo Provincial respectivo y, recíprocamente, tales entidades colaborarán para la realización de los fines municipales, a fin de llevar a cabo, con orden y economía, cuanto les esté atribuido y convenga al progreso material de sus respectivas jurisdicciones

En todos estos procesos deben primar los intereses de la municipalidad y por ende de la comunidad por lo que, no se puede privar a ningún Municipio de alguno o parte de sus ingresos ni hacer participar de ellos a otra entidad, sin que sea resarcido con otra renta equivalente a su cuantía, duración y rendimiento.

5.2.2 Descripción de casos

Entre los servicios más importantes dentro de la gestión Municipal se destacan los de agua potable y alcantarillado, cuya administración mediante participación privada, se la realiza a través de dos formas:

1.- La propiedad de la infraestructura de los servicios permanece en manos del Municipio y la gestión privada se realiza a través de la suscripción de Contratos de Servicios, de Administración, Arrendamiento y Concesiones.

Contratos de Servicios.- la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, constituyen monopolios naturales, toda vez que existen varios demandantes, la comunidad, y un solo oferente, el estado o la municipalidad, directamente o a través de sus empresas, sin embargo,

mediante la contratación del administrador con terceros es factible introducir la competencia en la prestación de estos servicios, que se traduce en el aumento de calidad y reducción de costos, con la posibilidad de dejar insubsistentes los contratos suscritos, en caso de que no se cumplan estos requisitos y abrir un nuevo concurso para otras contrataciones, todo lo cual redundará en beneficio del consumidor.

Contratos de Administración.- se producen cuando la autoridad pública o municipal transfiere toda la operación y mantenimiento de un sistema a una empresa privada, con la cual mantiene el vínculo, toda vez que la contratista no se relaciona directamente con el consumidor, sin embargo, actúa en nombre de la autoridad pública que mantiene la responsabilidad financiera por los servicios, debiendo proveer el capital de trabajo e inversión requeridos para la operación.

Contratos de Arrendamiento.- la autoridad pública o municipal en su calidad de propietario arrienda a mediano y largo plazo, los sistemas a un operador privado que se compromete a operar, mantener y administrar los mismos, en tanto que, los gastos de capital para nuevos proyectos, reemplazo de obras mayores, servicio de la deuda, políticas tarifarias y de recuperación de costos es responsabilidad del propietario.

Contratos de Concesión.- La autoridad pública o municipal otorga en concesión a operadores privados que se encargan de la operación técnica y comercial de los sistemas así como también del mantenimiento y financiación de las inversiones. Las tarifas aplicadas les permite cubrir gastos de administración, operación y mantenimiento, recuperar las inversiones efectuadas y obtener superávit de operación, toda vez que se trata de entidades con fines de lucro.

2.- La propiedad parcial o total es transferida, temporal o permanentemente al sector privado, mediante:

- La celebración de contratos B.O.O.T, (siglas en inglés que significan Construcción, Propiedad, Operación y Transferencia), del cual se derivan los B.O.T., que se refieren a la Construcción, Operación y Transferencia y los BOO orientados hacia la Construcción, Propiedad y Operación;
- B.O.O.T Reserva;
- Propiedad Compartida o Compañía Mixta; y,
- Venta Total.

Contratos BOOT.- La propiedad pasa a ser privada por un determinado período de tiempo, en el cual la contratista realiza todas las inversiones requeridas para operar un nuevo sistema o parte de este.

Contratos BOOT Reserva.- Se ejecutan en lugares donde el riesgo país es alto y por ende las inversiones escasas, por lo que el sector público se ve obligado a financiar el sistema y contratar la operación a largo plazo con una empresa privada que para adquirir el sistema debe pagar una cuota anual que únicamente cubra el servicio de la deuda de la inversión realizada.

Propiedad Compartida.- Comprende la constitución de una empresa mixta con capital privado y público, cuyo funcionamiento está regido por la Ley de Compañías.

Venta Total.- La autoridad pública traspasa la propiedad del sistema a una empresa privada, cuyas acciones son negociadas en las Bolsas de Valores. La propietaria tiene a su cargo la operación, mantenimiento,

administración y realiza las inversiones necesarias para su ampliación y mejoras.

La participación del sector privado, está sujeta a controles regulatorios del gobierno central y local, vinculados con la calidad del servicio, protección del consumidor de un comportamiento monopólico por parte del operador, creación de un ambiente de negocios que estimule la participación privada en la prestación de servicios, que no pueden ser atendidos por el sector público ante la carencia de recursos.

Existen experiencias interesantes de participación de la comunidad en la gestión municipal, entre las cuales se destaca:

Municipio de Valledupar- Colombia.- existen tres proyectos exitosos realizados con la participación directa de la comunidad, la pavimentación por autogestión, la creación de una cooperativa para el mantenimiento de las vías rurales y la elección popular de los inspectores de policía.

La pavimentación por autogestión, comprende un compromiso entre el representante de la comunidad y el Municipio, mediante el cual se establece la financiación del proyecto con la participación de la agrupación de los vecinos interesados, a través de la Junta de Acción Comunal que presenta la solicitud a la Secretaría de Desarrollo Comunitario del Municipio. Cada familia aporta con la cantidad de cemento necesario para el frente de su vivienda, así como la mano de obra directa o contratada equivalente. El grupo de vecinos aporta con contribuye con el pago del maestro de obras, que es capacitado previamente por el municipio sobre las normas técnicas de diseño. Por su lado el Municipio aporta con herramientas y equipos necesarios para la construcción, iluminación, arborización y señalización final. La auditoría de los proyectos se realiza por medio de los propios vecinos y al culminar

los trabajos se levanta un acta de liquidación y se programa un evento popular para la entrega de la obra. Los proyectos se ejecutan con normalidad, sin importar el cambio de la autoridad municipal.

Cooperativas de trabajo en vías rurales, el Municipio proporciona equipos y maquinaria, en tanto que las comunidades organizadas de la zona rural administran y ejecutan trabajos de rehabilitación y mantenimiento de vías, lo cual permite mantener el buen estado de los caminos vecinales del Municipio.

Elección popular de los inspectores de policía de las zonas rurales, este sistema se implementó con la finalidad de fortalecer la participación ciudadana, mejorar el trabajo de estos funcionarios y orientar su actividad hacia la solución de problemas sociales, para lo cual la municipalidad desarrolló un programa de promoción y capacitación que determinó que los candidatos presenten programas de acción. Este proceso ha dado lugar a que los nuevos inspectores, a más de sus funciones específicas asuman actividades de promoción de desarrollo constituyéndose en nexos entre la alcaldía y la comunidad, de apoyo fiscal, toda vez que llevan registros sobre el pago de las obligaciones de los contribuyentes rurales, promueven el desarrollo de actividades recreativas, orientadas a incentivar prácticas culturales propias de la región y recaudar fondos para la complementación de los proyectos.

5.2.3 Reformas a la Ley de Régimen Municipal

El Art. 13 debería incluir la cooperación de los Municipios con otros niveles gubernativos y en todos los ámbitos, no solamente en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, educación y asistencia social. Este artículo entra en contradicción con lo señalado en el Art. 23 donde

se contempla la cooperación en forma amplia, tanto en participantes del sector público como en ámbitos.

El Art. 17, literal 8o. establece que el Estado no podrá obligar a la municipalidad a prestar o sostener servicios que siendo de su competencia no los administre o no esté en posibilidad de administrarlos, lo cual debe ser eliminado a fin de facilitar la coparticipación con el Gobierno Central y anular la posibilidad de eludir responsabilidades, que ya contempla la Ley de Descentralización y Participación Social.

El Art. 64 que describe las atribuciones y deberes del Concejo, faculta a este decidir la modalidad de ejecución de las obras, sin embargo, no contempla el cumplimiento de las actividades a través de la coparticipación con el sector privado o la comunidad, por lo que debería reformarse este artículo incluyendo las dos alternativas, cuando no sea factible la creación de sociedades de economía mixta, por la temporalidad o magnitud del proyecto a ejecutarse.

Se debe incluir las formas de participación privada descritas anteriormente, es decir bajo la alternativa de que la propiedad de la infraestructura de los servicios permanece en manos del Municipio y la gestión privada se realiza a través de la suscripción de Contratos de Servicios, Administración, Arrendamiento y Concesiones; y aquella aplicada cuando la propiedad parcial o total es transferida temporalmente al sector privado, mediante la celebración de contratos de Construcción, Propiedad, Operación y Transferencia, excepto el de Venta Total, toda vez que la empresa privada persigue fundamentalmente el lucro, en tanto que, es obligación de la municipalidad anteponer el bienestar de la comunidad.

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

6.1.1 Expresión Política

- El deterioro progresivo del sistema político nacional caracterizado por la demagogia, la improvisación y falta de participación social, ha repercutido negativamente en el funcionamiento de los organismos seccionales, pues los Municipios que eran autosuficientes hasta la década de 1960, se acogieron a la abundancia fiscal generada por el petróleo en la década de 1970 y sus autoridades se quitaron el costo político de la recaudación de impuestos y tasas, dando como resultado una alta dependencia estatal.
- Los organismos seccionales se han caracterizado por su intransigencia y drásticas presiones, inclusive desestabilizadoras, frente a un estado paternalista que financia la mayor parte de sus presupuestos y que no exige la rendición de cuentas al amparo de la autonomía funcional, económica y administrativa de que gozan y que es interpretada únicamente como el establecimiento de derechos antes que de obligaciones y responsabilidades.
- La administración centralizada es un concepto que no se adapta a los desafíos de la sociedad moderna, toda vez que la iniciativa y capacidad de decisión no pueden estar únicamente a cargo de los órganos centrales, que asume para sí el ejercicio de todas las funciones, situación que no sucede con el Estado Ecuatoriano, que está organizado con mezclas e interferencias mutuas de formas

centralizadas y descentralizadas, lo que da cuenta que las apreciaciones de que funciona bajo un sistema centralista puro no obedecen a la realidad.

- Las experiencias europeas y latinoamericanas dan cuenta que no existe un modelo único de descentralización en el que se hayan basado los países, ya que cada nación ha ido incorporando la solución a sus problemas de acuerdo a sus propias condiciones, a base de un proceso que es de larga duración, como el europeo que lleva aproximadamente cincuenta años y que aún no concluye.
- La Constitución Política de la República en su Art. 26 establece que los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, sin embargo, establece prohibiciones para ser candidatos a dignidades de elección popular, entre las cuales no incluye la falta de formación académica, lo que ha determinado que accedan al cargo de Alcaldes o Concejales personas que no tienen ninguna noción del cargo que van a desempeñar toda vez que se han dado casos de elección de autoridades municipales que ni siquiera han concluido el nivel primario, dando lugar a que el manejo de ciertos organismos seccionales esté a merced de funcionarios de menor nivel jerárquico.

6.1.2 Expresión Económica

- Existe falta de preocupación y desidia en la mayoría de organismos seccionales por la búsqueda de la eficiencia en el manejo de los recursos, por la generación de recursos propios que permita mejorar su gestión y reducir la alta dependencia de las asignaciones fiscales.
- Existe una relación directa entre tamaño del municipio y recursos económicos, lo cual refleja que mientras disminuye el tamaño del

municipio son menores sus recursos propios, ocasionada por la inexistencia de instrumentación técnico legal que posibilite la consecución de recursos, los limitados niveles de calidad y cantidad de recursos humanos para desarrollarla y escasa capacidad de gestión a lo que se suma el entorno en el cual se desarrollan.

- Las rentas municipales se obtienen en base a las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal, sin embargo, existen ordenanzas tributarias que tienen un tiempo de vigencia muy antiguo y se encuentran desactualizadas, dando lugar a que los administradores dispongan, sin sustento legal, el cobro de valores superiores a los permitidos por la ordenanza; toda vez que representan valores ínfimos que no cubren ni los costos de emisión, servicios u operación. Además, no existen ordenanzas para la recaudación de varios ingresos municipales que regulen su funcionamiento y establezcan valores que los ciudadanos deben pagar, lo que ha ocasionado que las recaudaciones de varios rubros se efectivicen por intermedio de la emisión de títulos de crédito y especies valoradas.
- Los municipios capitales de provincia demuestran mayor capacidad de gestión, evidenciado que para 1997 mantienen un índice de autonomía promedio de 28,3% frente a un 9,8% de los municipios muy pequeños. Además, en términos generales existe tendencia hacia un aumento en la generación de los referidos recursos, aunque muestran tasas de crecimiento fluctuantes entre un ejercicio y otro.
- La escasa capacidad de generación de recursos propios restringe enormemente la toma de decisiones y pone en tela de duda su capacidad de gestión y por ende de asumir nuevas competencias.

- Existen Leyes de asignación de recursos establecidos a favor de determinadas provincias, con criterios de inequidad toda vez que se establecen por el simple hecho de estar ubicados los beneficiarios en determinados sectores geográficos del país, generalmente donde se producen bienes y servicios que contribuyen al desarrollo de la nación, sin importar que aporten o no a su producción.
- La creación de nuevos tributos no constituye el factor fundamental para aumentar las recaudaciones municipales, sino el mejoramiento de los procedimientos y sistemas en la recaudación de los existentes.
- La creación de nuevos municipios determina la reducción de rentas a los organismos de los cuales se desmembran, dando como resultado el aumento de las presiones al gobierno central por el incremento de asignaciones fiscales para compensar la disminución, además de la erogación de recursos para instaurar entidades que no dependen del gobierno seccional, como juzgados, comisarías, etc..

6.1.3 Expresión Sicosocial

- La mayoría de municipios no se han constituido en promotores del desarrollo local, a través de la implementación oportuna de políticas sociales y de servicios eficientes y efectivos en beneficio de la ciudadanía.
- No existe participación activa de la ciudadanía en las decisiones de la municipalidad, lo cual impide que la población sea cogestora del proceso de desarrollo cantonal y nacional.
- El cobro voluntario de las obligaciones antes del establecimiento de acciones legales, en el régimen municipal es factible en virtud del

vínculo cercano que se desarrolla entre contribuyentes y Municipio, cuando observa que sus recursos se destinan a la satisfacción de necesidades que la municipalidad atiende.

- Los actos de corrupción que se han producido al interior de los municipios, a más de perjuicios económicos, han provocado el resquebrajamiento de la confianza de la ciudadanía, dando como resultado la falta de apoyo a las iniciativas impulsadas por las autoridades locales.

6.1.4 Expresión Militar

- Los conflictos de competencias, litigios por límites entre municipios, autonomías separatistas, estimulan el regionalismo, la desunión entre los ecuatorianos, factores que proyectan una imagen de debilidad interna en el concierto internacional, que en algunos momentos de nuestra historia fue aprovechada por los países vecinos, para atentar contra nuestra soberanía e integridad territorial.

6.2 Recomendaciones

- El tema de la descentralización debe ser tratado como un proceso concebido no solo como un cambio administrativo circunstancial, sino como el reto de constituirse en un elemento orientado hacia la modernización, por lo que el cambio en la dirección de los flujos económicos también debe traer consigo la redistribución de compromisos, de ahí que la transferencia de competencias adquiere un sentido primordial, que debe ser delimitado, al adoptarse resoluciones relativas al tema de descentralización, que no debe implementarse con abstracción de la realidad en la que se desenvuelve el país.

- La escasa capacidad de gestión de un gran número de municipios, principalmente muy pequeños de reciente creación, evidencia la urgencia de suspender la creación indiscriminada, sin ningún criterio más que el político, de nuevos organismos locales débiles y parasitarios, que vienen a debilitar aún más a los existentes de los cuales se desmembran, toda vez que la asignación de recursos para los nuevos Municipios proviene de la reducción de las rentas de otros.
- Es necesario consolidar la autonomía Municipal tendente a la transformación integral de los gobiernos seccionales, mediante la tecnificación en las áreas de planificación, control de obras, presupuesto, contabilidad y organización administrativa, que conviertan a los Municipios en verdaderas instituciones autogestionarias, eficientes, eficaces y efectivas, que permitan crear bienestar social, político y económico.
- Se debe reformar la legislación vigente a fin de que las Ordenanzas Municipales sean revisadas periódicamente, por parte del Municipio respectivo, con el objeto de actualizar el cobro de tasas y rentas patrimoniales obtenidas por la venta de bienes y servicios municipales. De igual manera, se debe mantener actualizado el catastro principalmente de predios urbanos cuyo avalúo debería revisarse cada dos años, en lugar de cinco como sucede actualmente.
- La correcta administración de los recursos es base fundamental de la administración Municipal, por lo que se debe contemplar la obligatoriedad de capacitación permanente de todos los funcionarios Municipales, a través de la participación en eventos de reconocido prestigio y pasantías, dentro y fuera del país, para lo cual el Municipio deberá contar con un fondo anual, sin que esto excluya la posibilidad

de contar con el auspicio de otras entidades nacionales e internacionales.

- El vínculo entre el contribuyente y la municipalidad debe fortalecerse a través de la comunicación permanente, mediante el establecimiento de adecuados servicios de información y asesoramiento, lo cual plantea la necesidad de evitar en lo posible la aplicación de procedimientos coactivos en la recaudación de impuestos, toda vez que generan hostilidades hacia las funciones municipales, por lo que se debe actuar con mesura y persuasión a fin de buscar soluciones por la vía administrativa en forma simple, rápida y justa.
- Se debe formular estrategias para implantar políticas de fortalecimiento y modernización institucional, orientadas a cambiar la actitud de autoridades, técnicos y comunidad, a mejorar la capacidad de gestión y financiamiento Municipal, a fortalecer la base de apoyo legal, a promover la efectiva participación comunitaria, que conviertan a los Municipios en promotores del desarrollo integral, toda vez que al ser el Estado Ecuatoriano unitario, debe funcionar cohesionadamente, como un todo, ya que cualquier problema que lo afecta tiene repercusión general, lo cual se evidencia en el comportamiento de las recaudaciones de recursos propios de los municipios, que en el período de 1995-1996 reflejaron el nivel más bajo de crecimiento, con un promedio de 36,92%, período que justamente coincide con la fecha del conflicto bélico Ecuador-Perú.
- El Art. 15 de la Ley Especial del Descentralización del Estado y de Participación Social establece que la Función Ejecutiva debe capacitar y proporcionar asistencia técnica adecuada a los funcionarios del Régimen Seccional Autónomo, para lograr el fortalecimiento institucional, por lo que, las entidades que mantienen vínculos con los

Municipios, como los Ministerios de Gobierno y Finanzas, Banco del Estado y aquellos organismos preocupados de los problemas nacionales como el Instituto de Altos Estudios Nacionales, deben investigar continuamente los hechos que se producen al interior de estas entidades, con la finalidad de *sugerir* alternativas de solución a sus problemas, sin que esto implique injerencia en su autonomía.

- La Constitución Política de la República y la Ley de Elecciones deben ser reformadas con la finalidad de obligar a los candidatos a Alcaldes y Concejales, a cumplir requisitos adicionales a los contemplados en la normatividad vigente, como formación académica, trayectoria profesional, residencia de al menos cinco años, anteriores e ininterrumpidos a la elección, en el cantón que aspiran dirigir, con la finalidad de que las autoridades estén en capacidad de conocer y resolver, en forma eficaz, eficiente y efectiva los problemas comunitarios, tendentes a satisfacer adecuadamente las legítimas aspiraciones de los ciudadanos.
- La transferencia de determinadas funciones del Estado a los Municipios es un imperativo, considerando que estos organismos, según las disposiciones jurídicas que rigen su funcionamiento, tienen el privilegio de ejercitar y entregar servicios como parte de la gestión local, de ser el espacio democrático de base en el que se conocen y resuelven problemas comunitarios, donde satisfacen las aspiraciones legítimas de la comunidad, sin embargo, la mayoría de Gobiernos Locales no están en posibilidad de cumplir dicha misión, quizás la excepción está en los Municipios Capitales de Provincia, toda vez que gran parte de estas entidades atraviesan problemas de gobernabilidad, carencia de planificación, estructuras administrativas y financieras obsoletas, donde prevalecen las prácticas negativas, la demagogia, la improvisación, la resistencia al cambio, la falta de participación social,

por lo que el proceso de asignación de responsabilidades, debe ser planificado y selectivo.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, M., Ortiz, M., Salgado J. y Vega, M. (1996) Catastro Predial Urbano: Marco General y Alcance. Quito, Editorial Luz de América
- Carrasco, B. (1990) Manual de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales. Venezuela, CORDES
- Constain, A. (1959) Elementos de Derecho Constitucional. Bogotá, Editorial Temis
- De Saving, I. (1978) El Estado Contra los Municipios. Madrid, Editorial Administración y Ciudadano
- García, A. (1979) Ciencia del Estado. Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana
- Mac Donald, A. (1959) Gobierno y Administración Municipal. México D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica
- Martín, M. (1981) Derecho Municipal Iberoamericano. Venezuela, Editorial Caracas
- Martins, D. El Municipio Contemporáneo, Venezuela, Editorial Zeus
- Palumbo, G. (1990) El Papel del Alcalde en el Gobierno Municipal. Venezuela, Editorial Caracas
- Silva, F. (1992) Manual de Tesorería para Municipios del Ecuador. Quito, Instituto de Capacitación Municipal
- Viteri, H. (1998) Introducción al Derecho Administrativo y Organización de la Administración Pública. Quito, Impresiones ABC Compu
- AME (1996-1997) Poder Municipal. Publicación Trimestral. Quito, Editorial Luz de América.
- IULA-CELCADEL (1993) Modernización Municipal: Planeación Participativa, Organización Social y la Movilización Comunitaria. Quito, Editorial Servicios Editoriales
- Constitución Política de la República del Ecuador (1998, junio 5). Gaceta Constitucional de la República del Ecuador.

- Ley Especial de descentralización del Estado y de Participación Social (1997). (Ley No. 27). (1997,Septiembre 25). Registro Oficial de la República del Ecuador, 169, octubre 8,1997
- Ley de Régimen Municipal(1971). Registro Oficial de la República del Ecuador, S-331, octubre 15, 1971.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada.

Quito, a 22 de mayo del 2000

Econ. Edgar Andrade Bucheli