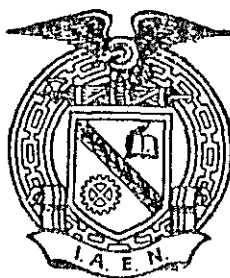


REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL I.A.E.N.

XIX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

**"EL BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR COMO
PROMOTOR DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL"**
LCDA. CECILIA MERA
QUITO, 27-07-92

1991-1992



AGRADECIMIENTO

Al incorporarme al Banco de Desarrollo en calidad de periodista de la Dirección de Comunicación Social, afronté un reto que me obligaba a ponerme al día en mis nuevas y bienvenidas responsabilidades. Poco a poco fui adentrándome en el Banco, en la trascendencia de su misión, conociendo sus funciones y objetivos, conociendo a su gente, alternando y trabajando con ella.

Y aquí estoy, gracias al BEDE, en una de las instituciones académicas más importantes y de mayor prestancia del país: el Instituto de Altos Estudios Nacionales; terminando el XIX Curso de Seguridad Nacional y Desarrollo.

Muchas y variadas actividades se han realizado en estos diez meses de formación, reflexión y estudio: clases sobre disciplinas fundamentales, conferencias, seminarios, comités, viajes de estudio y otros programas académicos, todo un bagaje intelectual destinado a refrescar y fortalecer conocimientos adquiridos tiempo atrás y a acrecentarlos.

Y dentro de estas actividades, como producto generado por ellas y culminación de un trabajo de investigación individual, esta monografía, parte consustancial del Curso de Seguridad Nacional y Desarrollo, cuyo tema se refiere a las realizaciones del Banco de Desarrollo del Ecuador, noble Institución a la que me pertenezco.

El licenciado Alberto Maldonado, Subgerente de Comunicación Social del Banco, orientó y supervisó la elaboración de este trabajo. Mi agradecimiento especial al jefe y amigo, cuyo aporte intelectual fue sustancial a lo largo de la preparación de la monografía.

Con entrañable amor, dedico este trabajo a Jorge, Priscilla y María José por su sacrificio, su comprensión, su perseverante estímulo. En mi conciencia está y estará presente la constante y afectuosa motivación de mi familia.

Quito, 27-07-92

INTRODUCCION

El presente Trabajo de Investigación Individual plantea una realidad incuestionable: la labor de hondo contenido patriótico que, desde su creación, ha venido ejecutando el Banco de Desarrollo del Ecuador S.A. en bien de la obra pública y de la obra pública municipal especialmente.

Históricamente, las municipalidades han representado un papel preponderante en la vida de nuestros pueblos, como ejecutoras de obras y servicios fundamentales. Pero, para entenderlas en su real dimensión, es preciso remontarse a la época colonial, es decir a sus raíces, y desde éstas, seguir su trayectoria de servicio permanente hasta desembocar en la realidad de hoy caracterizada por una pérdida paulatina y sistemática de su autonomía económica y una acentuada y creciente dependencia de los recursos del erario nacional, y, como consecuencia, por una incapacidad crítica para satisfacer, en cumplimiento de los fines que le son esenciales, las necesidades del vecindario, en particular las derivadas de la convivencia urbana.

Esta monografía comprende, por lo dicho, un breve análisis del país desde la iniciación de la República, de la evolución del Estado, de su acción como generador de empleo y ejecutor de obras, y del boom petrolero y la utilización de la riqueza del hidrocarburo, en cuyo contexto nace el Banco de Desarrollo.

El BEDE, en doce años de actividad fructífera, ha justificado plenamente su creación. Lo prueba, la multiplicidad de obras esparcidas a lo largo y ancho de la geografía patria y las voces de reconocimiento de los pueblos a quienes esas obras benefician. Esto lo sabe el Ecuador entero que le debe la ejecución de proyectos de gran aliento para su desarrollo.

Pero el Banco no se ha limitado a cumplir con el objetivo de su creación. Ha procurado superar el paternalismo del Gobierno Central frente a los Municipios y de estos respecto de aquel. De un paternalismo que mantenía, a los organismos municipales, en constante actitud de espera de la dádiva oficial y que mantenía también a los gobiernos a la expectativa para repartirla. Era necesario, entonces, procurar un cambio de mentalidad para conseguir el fortalecimiento de los organismos seccionales, su autogestión y autoabastecimiento.

En 1991, se expide la Ley de Desarrollo Seccional que transforma el esquema paternalista y franquea la entrada de los consejos provinciales y de los concejos municipales al proceso de autogestión. Simultáneamente, se logra financiamiento internacional para el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) que persigue, básicamente, el fortalecimiento municipal y de sus empresas.

El anhelo de modernizar la estructura monetaria, cambiaria, crediticia del país, llevó al Gobierno a expedir la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado, puesta en vigencia en mayo del presente año, con la abolición del Banco de Desarrollo del Ecuador. Este hecho, nos obligó a elaborar un capítulo más que recoge, de manera analítica, los criterios favorables y desfavorables sobre la creación del nuevo Banco y su influencia en la vida municipal y en el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana (PDM).

El capítulo adicional contiene, a manera de conclusiones finales, breves recomendaciones para que el Banco del Estado siga cumpliendo, como ya lo hiciera el Banco de Desarrollo, el papel de suscitador de proyectos vitales para el desarrollo del país y de los municipios fundamentalmente.

La monografía "El Banco de Desarrollo del Ecuador como promotor de la obra pública municipal" pretende demostrar cómo, en sus doce años de existencia y fiel a la misión y a los objetivos que le fijara su Ley Constitutiva, el BEDE trabajó en favor de obras y servicios de interés nacional y entregó sustanciales aportes económicos para obras de interés comunitario municipal. Que el BEDE, en suma, trabajó provechosamente por el desarrollo del país.

CAPITULO 1

NECESARIAS PUNTUALIZACIONES

1.1. ANTECEDENTES HISTORICO-ECONOMICOS DEL ECUA- DOR

Para entender el por qué del nacimiento del Banco de Desarrollo del Ecuador es necesario revisar la evolución económica del país y la función del Estado, a través de su historia.

Es importante aclarar que el aparato administrativo estatal ha tenido que adaptarse constantemente, desde sus inicios, aunque lentamente, a las exigencias que la evolución de la economía y la sociedad le han impuesto. Esta adaptación se ha visto reflejada en los cambios que se han dado en la estructura organizacional de las entidades, en la creación de otras nuevas, en cambios de funciones, en los ajustes a la administración, etc.

Un breve análisis de la evolución de las funciones encomendadas al Estado, en las distintas etapas históricas del país, nos lleva a plantear que, la estructura, organización y administración del aparato estatal responde a los cambios económicos, políticos y culturales de la sociedad.

Al inicio de la época republicana, con el nacimiento del Estado ecuatoriano, se atribuyen sus primeras funciones tales como: la defensa, recaudación tributaria, política externa; por lo que se crean

los ministerios de Negociado, Guerra y Marina, de Hacienda, de Estado, del Interior y Exterior. Es el período comprendido entre 1830 y 1840, en el que el cacao es el principal producto de exportación.

Este período encuentra al país ampliando sus vínculos mercantiles con el exterior por la venta de productos diversos, a más del cacao. La exportación aurífera se inicia. Los sectores comercial y bancario presentan un crecimiento.

En lo jurídico, el país sufre transformaciones puesto que se suprime el mayorazgo, se suspende el tributo de los indios y se dicta la Ley de Manumisión de los esclavos. El Estado asume nuevas funciones, en especial de asistencia social, administración de justicia, construcción de pequeños sistemas viales. Aparecen nuevos ministerios relacionados con las actividades mencionadas.

Diversos acontecimientos marcan el largo período comprendido entre 1895 y 1925, caracterizado, básicamente, por la Revolución Liberal, que da un giro importante al Estado Ecuatoriano y, por supuesto, promueve la división de éste y la iglesia; surge el país como un Estado nacional donde hay una interesante integración entre la Sierra y la Costa.

Tempranamente se inician los trabajos de explotación petrolera en la península de Santa Elena. La energía eléctrica llega a Quito, Guayaquil, Loja y Riobamba; se produce la construcción del ferrocarril.

Es un período donde se gesta una consolidación del sector bancario; aparecen las primeras industrias; es el auge y el fin de la era exportadora de cacao.

Surge una nueva concepción de la familia y se institucionaliza el divorcio. Los estratos sociales se definen claramente y asoman las primeras organizaciones sindicales, en forma incipiente. La educación laica pasa a depender oficialmente del Estado.

Se construyen grandes obras de infraestructura, por lo que el gobierno se convierte en el más grande empleador, pues, debe absorber una gran cantidad de mano de obra.

Entre 1925 y 1947, se produce una grave crisis en el sector financiero, agravada por acontecimientos internos y externos. La invasión peruana, en 1941, obliga al país a firmar el año siguiente, el Protocolo de Río de Janeiro, consecuencia de la presión de la comunidad internacional y de los países garantes que tenían la preocupación del ataque japonés contra los Estados Unidos.

Pese a estas circunstancias, se inició la producción y exportación de productos que sustituyeron la comercialización del cacao. Se expidió la Ley de Fomento Industrial destinada a proteger a este sector.

En lo político existió una gran inestabilidad puesto que en 22 años hubo 23 gobiernos, de diferente corte y matiz. Sin embargo se desarrollaron las organizaciones sindicales y, en forma paralela, se dictaron leyes de carácter social. Ideas socialistas marcaron esta época cuyo repunte fue notorio a raíz de la Revolución de Mayo, de 1944.

Hecho destacable lo es, también, el surgimiento de instituciones de coordinación económica como el Banco Central (1927), que se organizaron a imagen y semejanza de sus similares estadouniden-

ses.

Latinoamérica siente la necesidad del cambio del modelo de desarrollo; esta es la característica del período 1948-1960. Del tradicional modelo agroexportador se pasa al de sustitución de las importaciones, intentando fortalecer al sector industrial y, por ende, una expansión y diversificación de la economía nacional.

Se pretendían superar problemas económicos internos provenientes de la creciente desocupación, producto de la masiva migración campesina.

La protección estatal a la industria se entiende, puesto que, se debían financiar los costos excesivos de la producción local y hacerla competitiva. La medida se efectuó directamente, por intermedio de subsidios, o indirectamente, mediante el encarecimiento de las importaciones, elevación arancelaria o rebajas impositivas a la producción industrial.

Hay que destacar el importante desarrollo y concentración urbanos que se gestaron, fruto de la desarticulación de las relaciones semifeudales de producción serrana, que operó bajo la égida del avance de la burguesía liberal.

En 1949, interviene por primera vez en el país el Fondo Monetario Internacional con su política básica, como la de confiar al mercado todas las acciones de asignación de recursos de distribución del ingreso.

Para el período 1960-1970, el país vive integrado marginalmente a la economía mundial. Hay un proceso de modernización capitalista, en

el cual el Estado asume funciones de acumulación, mediante el apoyo al desarrollo de las fuerzas productivas, y de legitimación, por el mantenimiento de las relaciones sociales prevaletientes.

Se fortalece el modelo de sustitución de importaciones, aunque, hay una mayor subordinación tecnológica. Las actividades agrícolas decrecen merced a la atención que se da a la industria en cuanto a beneficios fiscales y crediticios.

El Estado incerta una planificación indicativa para el sector privado y racionalizada para el público. Se emiten reformas a la estructura económico-social de carácter global.

En esta época surgen entidades como INECEL (1961); el Centro de Desarrollo, CENDES, (1962); el Centro de Rehabilitación de Manabí, CRM, 1962; la Dirección Nacional de Personal (1963); el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC, (1964); la Corporación Financiera Nacional, CFN, (1964); el Ministerio de Finanzas, (1964); CEDEGE, (1965); y otras. Como se aprecia, son organismos que, en su mayor parte, están dedicados al desarrollo o tienen algo que ver con él.

En este mismo período se dictan importantes leyes de robustecimiento de las empresas creadas o de fortalecimiento de sus actividades, es el caso de la Ley de Electrificación, por medio de la cual se desarrollaron los primeros planes en esta materia.

Para 1964, se hizo el anuncio oficial del descubrimiento de considerables yacimientos petrolíferos, por lo que, posteriormente, se inició la construcción del oleoducto Lago Agrio-Balao, en 1970, y la Refinería Estatal de Esmeraldas.

En este contexto, comenzó a tomar fuerza política y económica el grupo modernizante de la burguesía que promovía, de cierta manera, la inclusión de sectores marginados al programa económico, a través de la educación. Esta actitud la tomó el estrato burgués dedicado a actividades industriales, que empezó a constituirse en una contraparte frente a la vieja burguesía librecambista y la oligarquía terrateniente, fenómeno que se volvió evidente a partir del ascenso al poder del reformismo militar en 1972.

De este período hablaremos a continuación ya que es en este contexto histórico-económico y social donde se gesta la creación del Banco de Desarrollo del Ecuador, BEDE.

Producido el derrocamiento del Quinto Velasquismo, en febrero de 1972, asume el poder el General Guillermo Rodríguez Lara y anuncia, a nombre de las Fuerzas Armadas, un programa de gobierno de tinte reformista. Se llamó al documento "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista".

Este plan contenía cuatro aspectos básicos:

- a.- Transformaciones estructurales con el objeto de posibilitar una efectiva redistribución del ingreso, liquidar los privilegios económicos y la desigualdad de oportunidades y eliminar la marginalidad social.
- b.- Convertir al sector industrial en el eje dinámico de la economía, con el objeto de generar un desarrollo autosostenido.
- c.- Vigorizar el Estado a fin de que las decisiones que se tomen en el sector público se realicen con independencia de determinados sectores sociales que en forma tradicional manejaron la administra-

ción pública, como cosa propia.

d.- Independencia económica, política, militar e ideológica de los centros internacionales de decisión. (1).

Estos principios programáticos se plasmaron, posteriormente, en el "Plan de Transformación y Desarrollo 1973-1977".

Las acciones y buenas intenciones de este gobierno reformista tuvieron, sin embargo, tres contradicciones básicas.

1.- La producción agrícola había sido, hasta 1972, base y sustento de la economía nacional, de tal suerte que, en 1970, el valor agregado de este sector significaba el 28.4% del Producto Interno Bruto. Con la expedición de la Ley de Reforma Agraria, en 1964, con los auspicios de la Alianza para el Progreso, se quiso atacar en el país una defectuosa distribución del ingreso. Este intento solo se lo consiguió en algunos latifundios del norte del Ecuador ya que los terratenientes hicieron caso omiso de esta disposición legal, lo que motivó que, en 1973, se dicte una segunda Ley reformativa en la cual se daba plazo hasta diciembre de 1975 para elevar la productividad agrícola. Los propietarios de las posibles tierras afectadas frenaron las actividades originando no solo la baja de la producción, una alta desocupación en la población campesina sino, además, una situación aún más grave: la migración casi masiva del indígena sin empleo hacia los centros urbanos del país, de tal suerte que aceleraron el proceso de concentración urbana, iniciado en la década del 50.

(1) "Política Económica en el Ecuador", PACHECO, Lucas. Colección Pensamiento Social. Publicaciones Tercer Mundo. CIPAD. 1989.

2.- En 1972, comenzó la producción petrolera en gran escala en la región Oriental.

Las compañías que operaban en el país fueron obligadas a suscribir nuevos contratos en los cuales se exigía la devolución de las áreas aun no exploradas y, además, se suspendieron las acciones de intermediarios, procediéndose a contrataciones directas.

El patrimonio de CEPE se constituyó con la áreas revertidas; se obligó a la Texaco-Gulf a vender a la empresa estatal el 25% de las acciones, procurándose, en esta forma, de 50 mil barriles diarios, necesarios para sus operaciones.

El país entró, en 1973, a formar parte de la OPEP, con el afán de hacer frente al impetu avasallante de las transnacionales que trabajaban en el Ecuador de modo que el gobierno logró imponer, consecutivamente, el precio del barril del crudo y alcanzar, en 1974, la cotización de 13.9 dólares.

Se establecieron, además, sistemas de auditoría para las compañías operadoras, a fin de evitar acciones fraudulentas y aplicar gravámenes reales.

La oposición a esta política no se hizo esperar y las compañías extranjeras empezaron a reaccionar; oposición que se fortaleció, en 1975, mediante mecanismos de reducción de las operaciones de extracción y, hasta, la paralización de las actividades. Esta presión generó resultados adversos que se manifestaron en la mínima elevación del precio del barril, convirtiéndolo en el más barato del mundo, por lo que el gobierno reformista tuvo que ceder posiciones condicionando el incremento de la producción. Las compañías no

cumplieron y, más bien, se dedicaron a hacerse rebajar los impuestos.

3.- El Estado, en la época reformista, adoptó un papel de acumulador de capital. Con los recursos provenientes del petróleo rebasó los límites de apoyo a la acumulación del capital privado e inició su propio proceso, al interior del sector público. De esta manera, a más de constituir CEPE, con las funciones descritas, estableció ENPROVIT, con el objeto de comercializar algunos productos básicos, y otras instituciones no menos importantes.

Con los recursos de la explotación petrolera se formó el Fondo Nacional de Desarrollo, FONADE, y de éste se alimentaron distintos sectores de la economía, pues de él obtuvieron rentas, por ejemplo: las obras viales participaron de un 10%, los municipios del 8%, el sector industrial del 2%, las instituciones de desarrollo de un 43%, el gobierno central del 22% y otras de un 15%.

Labor loable y comprensible pero que desató la preocupación de la burguesía que emprendió en una campaña de cuestionamiento a las acciones, en el sentido de que el Estado es un mal administrador y que estaba usurpando actividades propias de la iniciativa privada.

Por el contrario, sobre la capitalización del Banco de Fomento, la ampliación de fondos para INECCEL, la construcción de carreteras, nada se decía porque estas acciones contribuían a la acumulación privada del capital.

De aquí surge la inculpación de gobierno "extremista" e influenciado, de tendencias foráneas en el manejo de las políticas económicas. Interesante es recordar que la mayor parte del equipo gobernante

tenía ideas antioligárquicas y que el sector laboral tuvo un incremento de sus salarios en cifras reales.

La política reformista tuvo una crisis notable para 1975 pues, de su tendencia inicial, debió girar su accionar y orientarla hacia la estabilización.

En esta época se dio una disminución de la producción petrolera, como parte de la campaña de “boicot” de las transnacionales, con la consecuente disminución de la balanza comercial; un déficit de la balanza de servicios, por los altos costos de los fletes, renta de inversiones, seguros, etc.; y la deuda externa alcanzó la suma de 512 millones de dólares.

Rodríguez Lara se vio presionado a tomar medidas restrictivas de las importaciones, con la modificación de los aranceles y, de este modo, frenar el uso indiscriminado de las divisas y equilibrar la balanza comercial.

Esta gestión estimuló a los industriales pero afectó a los poderosos importadores, que en más de una ocasión habían debilitado y derrocado gobiernos.

En este forcejeo político, los tradicionales burgueses lograron dividir a las Fuerzas Armadas, sobre todo en el Ejército, y por ello se produce el levantamiento del 1º de septiembre, que fue sofocado; se reorganizó el gabinete concediéndose posiciones a los dos estratos de la burguesía, en algunos puestos del gobierno.

El “reformismo militar” había quedado debilitado y, además, debía hacer frente a la burguesía y a los trabajadores, quienes exigían el

cumplimiento de las reformas prometidas y otras medidas tanto económicas como políticas.

La presión orquestada, básicamente, por los partidos conservador y liberal, tuvo su desenlace: la caída del Gobierno de Rodríguez Lara, el 31 de diciembre de 1975, y la toma del poder por el Triunvirato Militar, compuesto por miembros de las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

De una interesante propuesta de un “cambio de estructuras” se pasó a una lucha contra la inflación; de la intención de hacer una reforma agraria se pasó a una “política de fomento agrario”; de una política laboral tolerante se pasó a otra “de austeridad” que congeló salarios y se procedió a una sistemática represión.

En definitiva, se archivó el “intento reformista y revolucionario” de Rodríguez Lara.

Dos fueron las características esenciales del Triunvirato; la una de carácter económico, tendiente a una austeridad y la otra de carácter político, orientado a una reestructuración del Estado. La política de austeridad tuvo componentes básicos: a) la congelación de sueldos y salarios; y b) la drástica disminución de los gastos del gobierno central, no necesariamente los gastos corrientes sino los de capital.

La crisis de la economía ecuatoriana del año 75, a las que ya nos hemos referido, motivó a que la burguesía dominante siga presionando en forma insistente a fin de que el Estado disminuya su participación. Se decía que las importaciones de bienes de producción y la vigorización del Estado eran las causas del déficit creciente de la balanza de pagos; por ello reclamaba austeridad en el

gasto del gobierno.

A pesar de que el Triunvirato coincidía con ese diagnóstico también se daba cuenta que ciertos sectores del país no recibían la atención en obras de infraestructura; las necesidades del Ecuador iban creciendo, por ello se fue gestando la idea de contar con un ente que, disponiendo de recursos, los dirija al desarrollo prioritario, equilibrado y planificado de todas las regiones de la patria.

Mediante Decreto del Consejo Supremo de Gobierno, N° 774, del 17 de septiembre de 1976, publicado en el Registro Oficial N° 183 del 30 de los mismos mes y año, se creó el Banco de Desarrollo del Ecuador S.A., BEDE.

1.2. ACTIVIDAD Y COMPORTAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Antes de entrar en esta parte del capítulo referida a la acción de los municipios, convendría determinar el contexto histórico en que se genera estos organismos, a fin de que nos permita entender su desarrollo y deterioro actual.

Los gobiernos locales nacieron antes que los gobiernos nacionales y han evolucionado a través de la historia, de acuerdo a las circunstancias y realidades sociales, económicas y políticas.

Municipium era la institución romana mediante la cual se permitía el autogobierno de las ciudades conquistadas; se instalaron con la finalidad de atender los asuntos locales con una estricta supervisión y control que facilitaba la dominación y el cobro de tributos.

En épocas del medioevo (siglos XII y XIII) las ciudades se multiplicaron y crecieron como centros de comercio, de manufactura y de tránsito; con ellos se fortalecieron los autogobiernos que estaban integrados por personajes influyentes de la comunidad. Fueron estas “autoridades” las que establecieron las normas de funcionamiento, la asignación de tierras, las relaciones sociales y el manejo económico de las zonas urbanas y sus áreas de influencia.

El nivel de desarrollo de estas instituciones dependía de la fuerza de la monarquía puesto que podían tener un status de subordinación y escasa autonomía o, de lo contrario, podían robustecerse y hasta llegar a conformar una ciudad-estado independiente, que mantuviera relaciones de poder con el señor feudal o los monarcas en base a su riqueza y capacidad de organización administrativa.

Las frecuentes guerras entre los señores feudales, el apareamiento de plagas, las rebeliones entre artesanos y trabajadores en contra de las oligarquías dominantes fueron factores que incidieron en el desenvolvimiento de las ciudades.

Esto generó la formación de estados-nación y de los primeros imperios europeos; sin embargo, las ciudades mantuvieron su autogobierno municipal, aunque sus niveles de autonomía se vieron mermados y dependientes del Gobierno Central.

La conquista española trajo esta institución municipal a tierras americanas, con la característica especial de que en la península Ibérica tuvo un desarrollo y poder fuertes.

Alfredo Pareja Diezcanseco, en su libro “Las Institución y la Administración de la Real Audiencia de Quito”, expresa: “las ciudades

españolas y sus cabildos habían desarrollado fuertes sentimientos de autonomía y de oposición al absolutismo, desde tiempos antiguos”.

Los cabildos en América se impusieron en el siglo XVI puesto que desde que se fundaban las ciudades o villas nominaban una autoridad encargada de desempeñar funciones similares a las que cumplían en España, pero, adicionalmente, debían formar los centros urbanos y colaborar con los objetivos de dominación, como instituciones de servicios de los conquistadores.

Estos cabildos estaban conformados por dos alcaldes ordinarios y entre cinco y once regidores, de acuerdo a la importancia de los centros urbanos. Otros funcionarios del cabildo eran el Alguacil Mayor, el Alférez Real, el Fiel Ejecutor, el Depositario General, el Receptor de Penas, el Síndico o Procurador Municipal, el Escribano y los Alcaldes de la Santa Hermandad.

El 15 de agosto de 1534, en Santiago de Quito, en medio del reino Puruhá, en la antigua Riobamba, se establece formalmente el primer cabildo en nuestras tierras con la atribución de que podía ser trasladado a otro lugar, como así se lo hizo. Cuando Benalcázar avanzó hacia el norte y fundó la ciudad de San Francisco de Quito, el 6 de diciembre de 1534, instaló simultáneamente el primer cabildo conformado por dos alcaldes y siete regidores.

Posteriormente, a esta fundación siguieron otras como es el caso de Santiago de Guayaquil, Portoviejo, Manta, Loja, Zamora, Cuenca, Ambato, Riobamba, Zaruma, todas con su cabildo.

Los primeros cabildos tuvieron funciones específicas, como organizar los asentamientos urbanos, el trazado de calles, designar la plaza

central y el lugar de los principales edificios públicos.

Hasta 1563, cuando se estableció la Real Audiencia de Quito, los cabildos debían repartir las tierras a la ciudad y a sus alrededores entre los primeros vecinos y asignar los lugares para las viviendas de los indígenas “yanaconas” o sirvientes de los españoles y demás indios que decidieron resistir en los nacientes centros urbanos.

Los funcionarios de los cabildos y las pocas personas allegadas a los jefes de la conquista fueron los primeros beneficiarios en esta repartición de tierras. Con el paso del tiempo, las tierras cambiaron de dueño por causas como dar en premio a los triunfadores en guerras, la ausencia o muerte de los fundadores originales y la adquisición de tierras por los ecomenderos, a pesar de la prohibición que tenían de hacerlo.

En las zonas rurales se instituyeron los “repartimientos” de indios entre los conquistadores convertidos en colonos. De allí que fue repartida la mano de obra indígena para las distintas actividades que se realizaban; en principio, no se daban salarios, pero luego se concedieron, aunque irrisorios.

En 1570, se dispuso que, para facilitar el adoctrinamiento de los indígenas, se constituyeran las “reducciones”; esto coincidió con el interés de los españoles de contar con dirigentes indios, por ello se establecen los “Asentamientos y Pueblos Indígenas”(2) que contaban con un cabildo, cuyos alcaldes y regidores eran los caciques y las familias notables con derechos especiales como la exoneración de

(2) Christian Borchart de Moreno: “El Período Colonial; Monografía de la Provincia de Pichincha.

tributos y del trabajo obligatorio, a cambio de que ellos organicen el registro de los indios tributarios de la Corona y de los Encomenderos, el pago de tributos y los turnos en las "Mitas".

A raíz del nacimiento de la Real Audiencia de Quito se establecieron los "corregimientos", que vendrían a ser nuestros, actuales cantones. (En 1740, la Misión Geodésica Francesa reportó que existían once corregimientos en el país).

El fortalecimiento de la monarquía española trajo como consecuencia un debilitamiento de la autonomía de los cabildos de las ciudades y villas, que se convirtieron en subordinadas, encargadas del manejo local de asuntos. Fueron organismos con autonomía limitada, que se dedicaron al equipamiento y desarrollo urbano, al establecimiento de normas y controles respecto al desenvolvimiento de las ciudades y las relaciones entre los vecinos.

Las principales funciones⁽³⁾ de los cabildos coloniales y que se extendieron hasta épocas del inicio de la vida republicana del país, además de designar a los funcionarios municipales, fueron:

- Facultad de expedir ordenanzas, que establecieran las contribuciones ciudadanas, los precios para los servicios de los artesanos y para los bienes que se comerciaban.

(3) Para completar esta breve reseña de los Cabildos se consultaron obras de J. de Velasco: "Historia del Reino de Quito" A. Pareja: "Las Instituciones y la Administración de la Real Audiencia de Quito".

S. Moreno y otros: "Monografía de Pichincha".

José María Vargas: "La Economía Política del Ecuador durante la Colonia".

- Multas para penar toda clase de infracciones.

- Creación de escuelas en ciudades y campo.

- Autorización para importar y exportar productos fijando los precios en los que se expedían.

- Construcción de obras públicas, remates, ventas de terrenos y de otras propiedades municipales.

- Normas sanitarias.

- Expedían autorización para el establecimiento de tiendas, estanquillos y boticas.

- Reglamentaban el funcionamiento de gremios y sociedades de artistas y artesanos.

- Aprobaban normas sobre el alumbrado de calles y plazas.

- Controlaban los pesos y medidas y hacían los catastros municipales, inscribiendo a los contribuyentes.

Los cabildos también actuaban como tribunales de primera instancia en los litigios de tierras, en la solución de problemas de la vida diaria y en los litigios entre los encomenderos y los indios. Les correspondió reglamentar el crecimiento de las áreas urbanas, la designación de áreas para parques y ejidos comunales.

En la medida de sus posibilidades, decidían sobre la construcción de

obras de adelanto en las parroquias, principalmente para facilitar el comercio y propiciar la salida de productos de las haciendas.

Respecto de las rentas debemos indicar que su estudio no se lo ha hecho a profundidad ya que no hay un conocimiento exacto de los ingresos municipales.

En todo caso, la renta municipal provenía del llamado “trabajo subsidiario”, es decir la obligación de todo ciudadano, comprendido entre los 15 y 50 años, en dar al cabildo en dinero o en trabajo una contribución, de acuerdo a sus rentas o propiedades; ésta era fijada por el cabildo, en forma anual. Otro de los ingresos era por el arrendamiento de terrenos, ejidos y áreas comunales; por la venta de tierras y otras propiedades o por las multas y peajes.

En algunos casos, se procedía a imponer tasas por los productos que salían de la jurisdicción; es decir, exportaciones dentro de la misma Real Audiencia de Quito. Se cobraban tasas por el faenamiento de ganado.

En el siglo XVIII, también se procedía a los remates de las rentas municipales, al mejor postor. Los municipios, en lugar de recaudar directamente los tributos, lo sacaban a subasta pública, sobre la base de que los oferentes garanticen a los cabildos ingresos iguales a los del año anterior.

Por lo general, cada cabildo ejerció atribuciones, prioritariamente al servicio de los sectores más influyentes de su jurisdicción, sin vinculaciones ni mayor relación con otros entes municipales de la Audiencia.

Las funciones de los alcaldes eran muy codiciadas y su elección anual daba lugar a intensas gestiones y escándalos; luego se decidió que la elección se la haga por sorteo, entre los candidatos, al inicio del año.

El debilitamiento del poderío español y la necesidad de recursos ocasionó una mayor presión tributaria; por tanto, se produjo un sentimiento de resistencia, frustración y de antagonismo hacia la autoridad española y sus representantes.

Los sentimientos independistas, el deseo de autodeterminación, el autogobierno, son expresiones muy notables en los cabildos, como institución representativa de los criollos y de la clase predominante americana, la mestiza, que había llegado a tener una posición importante en las colonias. Lo propio ocurre en los asentamientos y pueblos de los indios, con el añadido de que habían crecido y deseaban pasar a ser ciudades o villas y contar con un gobierno municipal.

Los cabildos se constituyeron en expresión de una democracia potencial en favor de los intereses de los criollos y de una concepción de autonomía local pasaron a la defensa de la independencia de la dominación española. Ejemplo de lo que afirmamos es la Revolución de las Alcabalas, de agosto de 1592.

El Cabildo Ampliado se utilizó en la Colonia con frecuencia, era una reunión a la que convocaba la autoridad municipal para deliberar sobre asuntos de mayor trascendencia para la vida local.

Las jurisdicciones y denominaciones de los actuales cantones, ciudades o parroquias y los pueblos provienen en su gran mayoría

del tiempo colonial.

En la Gran Colombia los cabildos representaron intereses locales y, además, tuvieron influencia al pronunciarse por la separación de ella para constituir un estado independiente.

En 1830, se establece la República del Ecuador y se divide en tres departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca, a más de provincias, cantones y parroquias. En la Constituyente de Ambato, de 1835, se suprimen los departamentos y aparecen las provincias, con las otras divisiones territoriales.

Se establecen las autoridades y quedan los concejos municipales al mando del Alcalde, en las ciudades grandes, y presidentes de concejos y concejales en las pequeñas. Por la condición de Estado unitario, las divisiones territoriales eran de carácter administrativo y, bajo esta condición, se reconoció la autonomía municipal para el manejo de asuntos de su competencia, con la atribución de recaudar impuestos y de administrar sus recursos con decisión propia, pero supervisados por las autoridades nacionales.

En los primeros años de vida republicana la situación de los municipios estaba influenciada por las ideas y conceptos de una centralización administrativa y control del gobierno; de allí que la nominación de las autoridades municipales tenía una influencia gubernamental y, de hecho, un notable grado de subordinación a él.

Las funciones eran las mismas de carácter local que en épocas del coloniaje.

En 1865, se adopta la Ley de Régimen Municipal que establece los

mismos condicionantes descritos en cuanto a la autonomía con supervisión e influencia del gobierno.

Esta estructura, sin mayores variantes, da un giro, luego del proceso de incursión del país en la economía mundial, a través de las exportaciones de cacao y otros productos agrícolas. La ciudad de Guayaquil experimenta un crecimiento mayor que Quito; pero que, en todo caso, acusan presiones por constituir entidades autónomas con rentas propias y administración independiente que permitan asumir funciones y responsabilidades atribuibles anteriormente tanto al Gobierno como a las municipalidades.

A comienzos del siglo, las entidades municipales funcionaban como engranajes político-administrativos del Gobierno, disponían de escasos recursos con los que solo podían actuar con restricciones en la promoción del desarrollo urbano, en momentos en que llegan al Ecuador los primeros impulsos de modernización, como el agua potable, los sistemas eléctricos, el automóvil, etc.

Paulatinamente, las sociedades urbanas y sus entidades van incorporando a su vida estos grandes avances mediante la instalación de centrales termoeléctricas, sistemas pequeños de distribución de agua, que sustituyeron a las famosas piletas públicas y a los aguateros; se procedió a la apertura de calles adecuadas para los carruajes y los primeros autos; y se iniciaron las primeras instalaciones de teléfonos y telégrafos.

Muchos entes autónomos nacen y, por supuesto, las rentas por impuestos y tasas proliferan pero solo en contados casos permiten la ejecución de obras de magnitud e interés nacional.

En “El Pensamiento Económico”, de Abelardo Moncayo, publicado en 1981, por la Universidad de Guayaquil, se encuentran elementos de juicio valiosos y objetivos respecto a la situación del sector público y de los municipios, entre 1920 y 1930.

En una parte del estudio se expresa: “El desorden y la falta de sistemas han llegado al punto de confundir y hasta borrar los límites de jurisdicción administrativa del Estado y las municipalidades. Multitud de organismos intermedios han usurpado las atribuciones legítimas y racionales del uno y de las otras. Urge un criterio prolijo y exacto que restablezca la linderación científica y funciones y responsabilidades, adjudicando al Gobierno y a los Concejos lo que típicamente les pertenece en poderes y recursos y suprimiendo todas las entidades postizas creadas por la locura descentralizadora que todo lo trastorna y agota estérilmente la riqueza y energía de la Nación”.

En este contexto de caos se produce la “Revolución Juliana” que permite transformaciones trascendentes para el país y, en particular, para los municipios por cuanto se establecen reformas sustanciales como el reconocimiento de algunas rentas específicas, asignaciones fiscales, etc.

Dando un salto importante en el tiempo, nos encontramos en la década del 60 donde se acentúa una etapa de modernización del Estado sobre la base de la planificación, el fortalecimiento del Gobierno Central y el establecimiento de entidades sectoriales y regionales.

En 1966, se expide la Ley de Régimen Municipal que ha sido reformada, en la cual se reconoce con detalle las atribuciones y los

recursos municipales; y se redistribuyen algunas características fundamentales de su acción.

En 1970, los gobiernos seccionales registran notables ingresos, en especial los provenientes del fisco así como de asignaciones adicionales para la realización de proyectos y la dotación de servicios. Se profundiza la dependencia económica de los municipios con respecto al gobierno central, ya sea por las exiguas rentas provenientes de la recaudación de impuestos o por la magnitud creciente de obras necesarias para afrontar el desarrollo urbanístico de las ciudades.

Se siente, en esta época, el desbalance de capacidad y posibilidad de acción entre los municipios grandes y medianos, lo que contribuye a acentuar la división de aquellos sectores sociales donde es posible hacer inversión pública con otros caracterizados por la marginalidad y el retraso.

La administración del Estado se hace cada vez más compleja, se ejecutan obras que son insuficientes frente a las que se requieren; esta situación maniató la acción de los municipios por lo que alguna de sus tradicionales funciones debieron ser trasladadas bajo la responsabilidad del Estado.

Los municipios, desde 1970 y más, en la década de 1980, afrontan una situación compleja y desafiante que no se resuelve solo con más recursos, que son necesarios, pero que dicen de la necesidad de que algunos aspectos deban renovarse, fortalecerse.

En situación de caos administrativo y financiero encuentra 1990 a los municipios; muchos de ellos se debaten entre la miseria, por ausencia

de recursos y capacidad de gestión, y la esperanza de que alguien los ayude, tanto en la dotación de dinero para obras emergentes de sus ciudades como en la capacitación técnica levantamiento de proyectos y de este modo salir de la crisis con un criterio de autogestión, de real autonomía.

En definitiva, se trata de lograr que las entidades seccionales recuperen el sentido original por el cual fueron erigidos en tiempos de la Colonia.

Profundamente enraizados en la Historia, reflejan una honrosa trayectoria pero casi siempre carentes de recursos, los municipios ecuatorianos son entidades insustituibles en la estructura político-administrativa del país y han sido los llamados a desempeñar un papel trascendente en el desarrollo de sus respectivos cantones, así como el de lograr un desenvolvimiento más equilibrado y cohesionado de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, y pese a su importante función, los municipios ecuatorianos enfrentan problemas serios que limitan su desenvolvimiento y son consecuencia del carácter concentrador y excluyente del estilo de desarrollo prevaleciente. En el pasado y en el presente, por la vía de los controles administrativos y la creación de nuevas entidades públicas dependientes del gobierno central, el municipio ha sido progresivamente disminuido.

Este debilitamiento de la autonomía municipal y su creciente dependencia de los recursos y decisiones del gobierno central tienden a desnaturalizar la esencia misma de la institución seccional. En la medida en que las autoridades locales se ven obligadas a destinar más tiempo y esfuerzos a las relaciones con las instancias

centrales y reducen, por tanto, el destinado al contacto con sus comunidades, se invierte el origen de las legitimidades. No es de la ciudadanía sino del gobierno central, del cual dependen, en último término, las decisiones y recursos municipales. Por ello no es de extrañarse “el cambio de camisetas” de muchos alcaldes presionados políticamente, verdadera violación de la voluntad ciudadana e intervención flagrante a la autonomía municipal.

Otro problema de las entidades seccionales está ligado a ciertos antiguos vicios del sistema político vinculados al clientelismo, que continua siendo el hábito dominante de relación entre los ciudadanos y muchas autoridades.

La lógica de la relación clientelar es la del intercambio de favores y dádivas por lealtades electorales. Los puestos municipales no son llenados en función de capacidades sino por mantener la clientela de votantes; por tanto, el clientelismo excluye las formas eficaces y tecnificadas de gestión pública.

Este fenómeno limita la conciencia de “lo público”, fundamental en la sociedad moderna. Esta relación “clientelar” es primaria y está ligada estrechamente con los vínculos de parentesco y amistad.

Hay otras carencias derivadas propiamente de la situación de pobreza y de la falta de recursos humanos y materiales que afectan a muchas localidades. Sin embargo, en muchas otras existen sectores sociales con recursos suficientes para dar sus aportes a los municipios pero evaden estas obligaciones en razón del clientelismo y la falta de conciencia ya mencionada.

En concreto, si los municipios contaran con los recursos propios que

el gobierno central destina; si éstos realizaran un esfuerzo tributario local eficiente; si se cambiarán las malas prácticas administrativas ligadas al clientelismo, podrían realizar una gestión bastante eficaz, como lo muestran ciertos buenos ejemplos de administración municipal en el pasado y en el presente.

Lo anotado es importante pero no suficiente para enfrentar la crisis de las entidades seccionales. Muchas estarán en capacidad de hacerlo; a otras será indispensable acudir con ayuda en razón de su pobreza. En todo caso, la realidad de la gran mayoría de los municipios ecuatorianos es de una "debilidad" extrema producto de una gran dependencia del gobierno central (paternalismo) y de un acentuado "clientelismo" que impide un normal desenvolvimiento de las acciones seccionales.

CAPITULO II

EL BEDE Y SU TRABAJO ORIGINAL

2.1. LA CREACION DEL BEDE Y SU PROYECCION NACIONAL

Los años de euforia petrolera determinaron que hombres e instituciones adoptaran actitudes que no correspondían a nuestra realidad concreta ni a nuestra habitual manera de ser.

Las formas de planificación integral se debilitaron; el sentido de prioridades disminuyó; se acentuó el esquema de la centralización administrativa y el análisis de los procedimientos de endeudamiento público o privado, fue menoscabado.

El Ecuador, de una u otra forma, se había acostumbrado a manejar sus recursos con extremo cuidado y celo; a dedicarlos a proyectos fundamentales y trascendentes. El transitorio "boom petrolero", fue sobredimensionado, vulneró esta forma de actuar. Se originó una tendencia administrativa, a nivel nacional y seccional, de construir obras monumentales, de "relumbrón", a veces supérfluas; o, de lo contrario, de ejecutar pequeños proyectos casi sin valor.

En alguna ocasión, el ex-Presidente Osvaldo Hurtado calificó a esta época como de "cositerismo", que contagió al país y tuvo un auge incontenible.

De otra parte, el Gobierno central había ido tomando para sí muchas actividades que, tradicionalmente, tuvieron a su cargo las municipalidades y consejos provinciales, cuyo contacto con la realidad esencial del país y su población, el conocimiento de los

hechos y las circunstancias, las limitaciones y posibilidades efectivas, revisten importancia. De su lado, los organismos seccionales asumieron una posición fácil, que evadía responsabilidades primordiales.

En forma paralela, se iba disminuyendo el mecanismo tradicional de participación de la comunidad en la solución de los problemas locales lo que vino a generar un estado en que la ciudadanía esperaba todo de su ente seccional, sea éste municipalidad o consejo provincial, sin entregar el esfuerzo o la contribución que habían sido usuales en tiempos pasados. Los organismos seccionales esperaban todo del Gobierno central y de las asignaciones del Presupuesto General del Estado.

El país no supo aprovechar todos los créditos que las entidades internacionales ofrecían y, lo más grave, en caso de tener en sus manos dichas cantidades tampoco pudo obtener un apropiado nivel de utilización real de los créditos contratados.

Falta de clara definición de los proyectos, limitaciones en la capacidad negociadora, admisión de cláusulas imposibles de cumplir, insuficiencia o falta de oportunidad en la entrega de fondos de contrapartida local para cubrir los requerimientos de los recursos externos, fueron la tónica de la época.

Estas, entre otras causas, inspiraron la creación del Banco de Desarrollo del Ecuador S.A., BEDE.

Como ya se estableció en el Capítulo I, esta entidad fue creada por Decreto Supremo N° 774, del 17 de septiembre de 1976; su Ley Estatutaria fue emitida por Decreto N° 3731 promulgado en el

Registro Oficial N° 8, de 22 de agosto de 1979 y es a partir de esta fecha en que la institución empieza a laborar oficialmente.

Posteriormente, el 26 de agosto de 1985, se efectúan reformas a la Ley Estatutaria, a través del Decreto Ley N° 14, promulgadas en el Registro Oficial N° 257.

Esta entidad creticia fue concebida como organismo financiero primordial del desarrollo planificado del país. Se quería, a través de éste, suministrar, en forma permanente y oportuna, recursos, que permitan la realización de proyectos prioritarios previstos en los planes de desarrollo.

Estas aspiraciones, por su magnitud, períodos de ejecución y otras características, suelen rebasar la posibilidad de actuación de un solo gobierno, nacional o local, y han de ser afrontados por varios, de modo contínuo y sistemático.

En este contexto, el BEDE busca financiar fundamentalmente obras que incrementen la capacidad productiva del país: generación hidroeléctrica, desarrollo rural integral, regadío, vías y sistemas de comunicación y otros de ese orden.

De otro lado, el Banco considera un imperativo nacional que, en el sector rural y en poblaciones pequeñas e intermedias, puedan impulsarse condiciones de vida, posibilidades de trabajo, expectativas de progreso, que retengan en sus lugares de origen o residencia, a sus habitantes; y atenuar la migración hacia Quito y Guayaquil, donde los problemas son más acuciantes y las soluciones que exigen, más costosas y difíciles. Con este objeto, busca financiar proyectos que contribuyan al mejoramiento del nivel de vida en

aquellas zonas y poblaciones; abastecimiento de agua potable, alcantarillado, hospitales, centros de educación y entretenimiento, electrificación rural.

Bajo estas ligeras consideraciones, el Banco de Desarrollo del Ecuador ha estimado que una línea fundamental de su política crediticia es el no conferir préstamos "per se", sino financiar proyectos suficientemente estudiados, con evidente prioridad; y financiarlos en tal forma que las obras se concluyan y los servicios se presten.

La crisis económica y fiscal que el país viene soportando ha limitado en gran medida el Presupuesto General del Estado a un fondo de carácter administrativo. Se han disminuido las posibilidades de atender, por este medio, a la inversión indispensable, con lo que se ha suscitado el riesgo de que el Plan General de Desarrollo pueda quedar sin su cumplimiento y reducirse a una aspiración frustrada.

El BEDE, desde su creación, ha querido contribuir firmemente a atenuar tal situación y ha encauzado, por ello, sus inversiones hacia los proyectos prioritarios incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual ha mantenido un permanente trabajo de coordinación con el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE.

Sin embargo, en ocasiones el Banco de Desarrollo ha tenido que acudir con sus recursos para financiar proyectos no contemplados inicialmente en el Plan.

En lo que concierne a las municipalidades y consejos provinciales, el Banco, desde sus inicios, se ha propuesto contribuir para su revitalización que, como ya se ha anotado, representan una tradición aún más antigua que la del propio Estado ecuatoriano y responden a

una profunda corriente sociológica de necesidad de organización de la comunidad local para el suministro de servicios que ella demanda.

Con este propósito, desde los primeros momentos, el Banco ha intensificado extraordinariamente su acción frente a estas entidades.

De un lado, a través del tiempo, se ha aumentado en forma notoria los volúmenes de recursos a ellas asignados y, de otro, esta labor financiadora se ha completado con acciones de cooperación técnica y administrativa que permita a tales entidades identificar proyectos prioritarios para el desarrollo equilibrado y armónico de sus circunscripciones territoriales; incrementar su capacidad de selección de firmas ejecutoras, de contratación idónea con ellas, de ejecución de proyectos, de fiscalización de obras y de control de resultados.

Sobre todo, se ha buscado que municipalidades y consejos provinciales puedan, en lo posible, autofinanciarse. Se ha tratado que la concepción de paternalismo estatal se vaya reemplazando por un sistema de obtención de recursos que permita a los organismos seccionales de desarrollo financiar los servicios que prestan a la comunidad a base de tasas equilibradas y justas, cobradas a los usuarios, y de una correcta percepción de los tributos que asigna a tales entidades la Constitución y las leyes de la República.

Para facilitar el alcance de estos fines, se ha buscado incrementar la coordinación y la unidad de acción de todas las instituciones nacionales que tienen que ver con la actividad de los organismos seccionales de desarrollo.

Se ha pretendido dar énfasis a la continuidad de la acción administrativa de las entidades seccionales de desarrollo, de tal

manera que se destierre de la vida de estas el movimiento pendular que ha hecho que, en los primeros meses de cada nueva administración, sus esfuerzos se gasten desmesuradamente en encontrar errores de la administración precedente; y luego, se desperdicien también recursos y energías en un extenuante ir a tientas por falta de previa identificación de proyectos concretos que permitan atender a necesidades o anhelos apremiantes de los pueblos.

Se ha querido lograr que las administraciones que concluyan su mandato y las que inician el suyo puedan tener una idea precisa sobre los proyectos cuya continuación o iniciación son imprescindibles para el desarrollo de los cantones y provincias y que está sobre cualquier consideración política.

2.1.1. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS LEGALES DEL BEDE

LEY ESTATUTARIA CODIFICADA DEL BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR

(Incluye las Reformas del Decreto Ley N° 14 del Congreso Nacional R.O. N° 257 de 26 de Agosto de 1985)

EL CONSEJO SUPREMO DE GOBIERNO

Considerando:

Que mediante Decreto N° 774, de 17 de septiembre de 1976, publicado en el Registro Oficial N° 183 de 30 de los mismos mes y año, se creó el Banco de Desarrollo del Ecuador;

Que es indispensable dictar normas legales que rijan las actividades del nombrado Banco; y,

En uso de las atribuciones de que se halla investido,

EXPIDE:

La siguiente Ley Estatutaria del Banco de Desarrollo del Ecuador S.A. con el siguiente texto:

**“ESTATUTO DEL BANCO DE DESARROLLO
DEL ECUADOR S.A.”**

CAPITULO I

**DE SU CONSTITUCION OBJETO, DOMICILIO,
CAPITAL Y RECURSOS**

Art. 1.- El Banco de Desarrollo del Ecuador cuya sigla será BEDE tendrá el carácter de persona jurídica, de derecho privado con finalidad social y pública, gozará de la autonomía que le corresponde en esta condición; tendrá duración indefinida y su domicilio principal en la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador, se regirá por el presente Estatuto; y, supletoriamente, conforme a la Ley de Compañías y, por el carácter bancario que tiene, por las disposiciones aplicables de la Ley General de Bancos y de la Ley de Régimen Monetario, sin perjuicio de los decretos leyes que fueren pertinentes.

Art. 2.- El objetivo del BEDE es financiar programas, proyectos,

obras y servicios del Sector Público, tales como Ministerios, Municipios, Consejos Provinciales, etc., que se relacionen con el desarrollo económico nacional.

Art. 3.- Con esta finalidad, actuará con recursos de su propio capital o con recursos que obtenga en el país o en el exterior, por cuenta propia o del Estado, y de los Consejos Provinciales, de las Municipalidades y de las demás entidades públicas con finalidad social, caso en el cual intervendrá como agente financiero.

Art. 4.- Con similar propósito, el BEDE podrá garantizar préstamos obtenidos en el país o en el exterior.

** Art. 5.- "El capital autorizado del BEDE es de cien mil millones de sucres (S/. 100.000.000.000.00) dividido en acciones cuyo valor nominal es de veinte y cinco mil sucres (S/.25.000,00) cada una".*

Este capital podrá ser aumentado mediante suscripción de acciones o la incorporación de sus utilidades, reservas y otros recursos que el Estado destine a este fin.

El Estado será propietario de por lo menos el 51% de las acciones que componen el Capital Social del BEDE. Las demás acciones quedarán abiertas para la suscripción.

Para efectos del capital pagado del BEDE no regirá la limitación constante en la Ley de Compañías, debiendo el Ministerio de Finanzas y los Superintendentes de Bancos y de Compañías determinar, mediante resolución conjunta, la forma de pago del capital y su suscripción.

(* REFORMA LEY N° 14, R.O. 257 de 85.08.26).

Art. 6.- El Banco tendrá su domicilio principal en la ciudad de Quito y podrá establecer sucursales o agencias en cualquier lugar del país o del exterior.

Art. 7.- Constituyen recursos del BEDE los siguientes:

- a) Los de capital;*
- b) Los ingresos asignados al FONADE y al FODEM para el financiamiento de proyectos reembolsables que, en virtud de esta Ley, pasan a constituir recursos de capitalización del BEDE;*
- c) Los fondos provenientes de préstamos externos contratados por el Gobierno Nacional con destino al BEDE;*
- d) Las utilidades de las operaciones del Banco;*
- e) Los ingresos que se obtuvieren por cualquier otro concepto;*
- f) Los que posteriormente se crearen a su favor.*

CAPITULO II

DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONES

Art. 8.- Son organismos del BEDE: la Junta de Accionistas, el Directorio y la Comisión Ejecutiva.

Art. 9.- La Junta General de Accionistas sesionará con la finalidad de conocer la situación administrativa y financiera del Banco y aprobar los Balances demostrativos de pérdidas y ganancias y la asignación y/o distribución de las utilidades.

Resolverá, a la vez, los aumentos de capital que proponga el Directorio.

** La Junta General designará al "Auditor General" del Banco de la terna presentada por el Directorio, quien ejercerá sus funciones por un período de 4 años, al cabo de los cuales podrá ser reelegido.*

(REFORMA LEY N° 14)*

** Art. 10.- La Junta General de Accionistas será presidida por el Ministro de Finanzas, sesionará "anualmente", previa convocatoria de su Presidente o, extraordinariamente, a pedido del Directorio.*

(REFORMA LEY N° 14)*

Art. 11.- Por las acciones del Estado, actuará como representante en la Junta de Accionistas el Ministro de Finanzas o, por su delegación, el Subsecretario de Presupuesto y Crédito Público.

Los demás accionistas actuarán por sí mismos, o a través de su representante legal.

** Art. 12.- El Directorio estará integrado por:*

- a) El representante del Presidente de la República, quien lo presidirá.*
- b) El Ministro de Finanzas o su delegado, que será el Subsecretario de Crédito Público.*
- c) El Gerente General del Banco Central del Ecuador o el Subgerente General.*
- d) El Secretario General de Planificación del CONADE o su*

representante.

e) Un representante de los organismos regionales de desarrollo, nombrado por la Junta General de Accionistas, para un período de un año.

f) Un representante de los organismos seccionales, debiendo pertenecer a las Municipalidades o a los Consejos Provinciales, alternativamente, para cada período anual, nombrado por la Junta General de Accionistas.

En caso de falta o impedimento del representante del Presidente de la República, los Directores asistentes designarán de entre sus miembros un Presidente ad-hoc para la sesión respectiva.

El Gerente General del BEDE y el Subsecretario de Presupuesto, cuando éste no represente al Ministro de Finanzas, son vocales consejeros del Directorio del Banco y participarán permanentemente en sus deliberaciones.

Los miembros señalados en los literales e) y f) de este artículo, tendrán su respectivo alterno designado en la misma forma que el principal. Los representantes a que se refiere el literal f) serán designados por los colegios electorales integrados con los delegados de la Asociación Ecuatoriana de Municipalidades y del Consorcio de Consejos Provinciales.

“El Secretario General del Banco actuará como Secretario del Directorio”.

(REFORMA LEY N° 14)*

Art. 13.- Las funciones del Directorio son:

- a) Aprobar la estructura orgánica y funcional de la entidad y sus modificaciones, así como también sus presupuestos de inversiones y administrativo;*
- b) Proponer a la Junta General los aumentos de capital;*
- c) Conocer los informes de Gerencia, los balances, demás estados financieros y la propuesta de la asignación de las utilidades;*
- d) Establecer y dirigir la política financiera, crediticia y económica;*
- e) Acordar la emisión de valores difuciaros;*
- *f) "Nombrar para períodos de cuatro años, renovables indefinidamente, al Gerente General y al Subgerente General del Banco; y, a pedido del Gerente General, nombrar al Secretario General, Director Jurídico y Gerentes Departamentales o de Area";*
- g) Autorizar la adquisición de bienes inmuebles, su enajenación, hipoteca o gravámenes de cualquier naturaleza;*
- *h) "Fijar la estructura de tasas de interés, tasas de descuento de títulos, comisiones de servicios fiduciarios y otras comisiones e intereses con relación a las operaciones del Banco;*
- i) Previos los correspondientes informes técnicos, autorizar convenios, contratos y demás obligaciones de operaciones activas o pasivas; y,*
- *j) "Establecer sucursales, agencias u oficinas en los lugares que considere del caso".*

(* REFORMA LEY N° 14)

Art. 14.- El Directorio sesionará ordinariamente por lo menos una vez al mes, y además extraordinariamente, cuando fuere convocado por el Presidente, siempre que se cuente con la asistencia de por lo menos, cuatro de sus miembros.

Art. 15.- Las decisiones del Directorio se emitirán a través de

Resoluciones y se tomarán por mayoría de votos. En caso de empate el Presidente tendrá voto dirimente.

** Art. 16.- "La Comisión Ejecutiva estará integrada por:*

a) El Ministro de Finanzas, quien la presidirá, y cuyo alterno será el Subsecretario de Crédito Público.

b) El Gerente General del BEDE, quien presidirá en ausencia del Ministro de Finanzas, y cuyo alterno será el Subgerente General del Banco.

c) Un representante designado anualmente por el Directorio de entre sus miembros, y cuyo alterno será designado en la misma forma.

En ausencia del Ministro de Finanzas y Crédito Público y del Gerente General del BEDE, presidirá la Comisión Ejecutiva el Subsecretario de Crédito Público.

El Secretario General del Banco actuará como Secretario de la Comisión Ejecutiva".

(REFORMA LEY N° 14)*

Art. 17.- La representación legal y la gestión administrativa del Banco corresponden al Gerente General.

** Art. 18.- "Las funciones de la Comisión Ejecutiva son:*

a) Dictar las normas de operaciones del Banco, de conformidad con la política aprobada por el Directorio.

b) Proponer las normas y procedimientos internos del Banco, con

la descripción de funciones de las diversas unidades y de su personal.

c) A pedido del Directorio, pronunciarse sobre las materias que deban ser sometidas a la decisión de este organismo.

d) Ejercer todas aquellas atribuciones o funciones que el Directorio disponga”.

(REFORMA LEY N° 14)*

** Art. 19.- “La Comisión Ejecutiva sesionará cuando lo convoque el Gerente General, por iniciativa propia o a pedido de cualquiera de sus miembros.*

Las deliberaciones tendrán lugar con la presencia de al menos dos de sus miembros. Las decisiones se tomarán igualmente con un mínimo de dos votos conformes; en caso de empate, el Presidente tendrá voto dirimente”.

(REFORMA LEY N° 14)*

Art. 20.- Son deberes y atribuciones del Gerente General:

a) Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del Banco;

**b) “Celebrar los contratos y convenios autorizados por el Directorio o la Comisión Ejecutiva”;*

c) Resolver sobre todos los actos relativos a la Administración General y de Personal;

d) Preparar la Agenda para las sesiones del Directorio del Banco y concurrir a ellas con voz informativa pero sin voto;

e) Hacer cumplir la Ley, los Estatutos y las Resoluciones de la

Junta General, del Directorio y de la Comisión Ejecutiva;

f) Vigilar la marcha de la Entidad;

g) "Integrar en calidad de vocal principal la Junta Monetaria;

**h) Integrar en calidad de miembro permanente el Comité de Crédito Externo;*

**i) Integrar en calidad de vocal principal el Comité de Coordinación y Seguimiento de Proyectos Financiados con Créditos Externos otorgado a las entidades y organismos del Sector Público;*

**j) Expedir las normas de personal del Banco;*

**k) Extender representaciones o conferir delegaciones mediante oficios, y otorgar poderes generales o especiales, mediante escritura pública, al Subgerente General u otros funcionarios, para el ejercicio de actos o contratos que conciernen al Banco;*

**l) En caso de urgencia, tomar las decisiones que a juicio corresponden en materias atribuidas a otros órganos del Banco debiendo informar sobre el particular, a la brevedad posible, a los órganos competentes".*

(REFORMA LEY N° 14)*

** Art. 21.- "El Gerente General y el Subgerente General deben ser personas de reconocida honorabilidad y notoria preparación y competencia; no pueden ser nombrados para el cargo los que tuvieren alguna de las inhabilidades mencionadas en el artículo 131 de la Ley de Régimen Monetario".*

** Corresponde al Subgerente General subrogar al Gerente General, con todas sus atribuciones y deberes, en caso de falta o impedimento temporal, y dirigir, supervisar y ejercer las actividades técnicas, operativas o administrativas del Banco, que le fueren*

encomendadas por el Gerente General o por sus reglamentos.

** En caso de falta definitiva del Gerente General le reemplazará en sus funciones el Subgerente General, hasta cuando el Directorio designe al titular. En caso de falta temporal de ambos, el Gerente General podrá encargar sus funciones a uno de los Gerentes Departamentales o de Area”.*

(REFORMA LEY N° 14)*

CAPITULO III

DE LAS OPERACIONES

Art. 23.- El BEDE realizará operaciones financieras de cualquier género, relacionadas con sus objetivos y actuará en las referidas operaciones como agente financiero de los Consejos Provinciales, de las Municipalidades y de las demás entidades públicas y privadas con finalidad social y pública.

** “El BEDE mantendrá un Fondo de Asignaciones no reembolsables para financiar programas, proyectos, obras y servicios de las entidades y organismos del sector público, de corta o ninguna capacidad de endeudamiento y que tengan los objetivos señalados por la Ley Estatutaria del Banco, así como de instituciones del sector privado que persigan similares propósitos, de conformidad con el artículo 17 de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.*

** Para impulsar el desarrollo del sector productivo privado, el BEDE podrá financiar programas y proyectos, con recursos*

obtenidos del mismo sector, mediante el mercado de valores y la venta de bonos y papeles fiduciarios emitidos por el Banco”.

(REFORMA LEY Nº 14)*

Art. 24.- El BEDE podrá también contratar operaciones en el país o en el exterior con entidades extranjeras o internacionales, para lo cual está facultado a aceptar la forma y las cláusulas usualmente adoptadas en los contratos externos e inclusive, la de someter al arbitraje y las controversias que surjan de aquella contratación.

Sus operaciones de crédito, cuando deba aplicar recursos obtenidos en el exterior, las podrá realizar en cualquier moneda.

CAPITULO IV

DEL EJERCICIO FINANCIERO

Art. 25.- El ejercicio financiero del Banco se cerrará el 31 de diciembre de cada año. Al término de cada ejercicio, se formularán los correspondientes Estados Financieros y Económicos.

Art. 26.- El BEDE realizará los balances generales y el estado de pérdidas y ganancias semestralmente, el 30 de junio y el 31 de diciembre de cada ejercicio.

Art. 27.- Los balances del BEDE se presentarán con sujeción a las normas establecidas por la Superintendencia de Bancos.

Art. 28.- Los gastos de Administración General no podrán exceder,

en cada ejercicio financiero, del monto equivalente hasta el 2% de los recursos administrados por el BEDE en el ejercicio correspondiente, de acuerdo a la decisión del Directorio.

CAPITULO V

DISPOSICIONES VARIAS

Art. 29.- El BEDE coordinará su acción con la política monetaria, fiscal y de desarrollo económico del país.

Art. 30.- En todas las operaciones que realice, el BEDE estará exento del pago de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, municipales y especiales.

** Art. 31.- Para la recuperación de los créditos y préstamos que concede el BEDE, ejercerá la jurisdicción coactiva. El Gerente General es competente para tramitar el juicio correspondiente, competencia que podrá delegarla a otro funcionario del Banco, debiéndose someter el trámite a los procedimientos establecidos "por el Directorio".*

(REFORMA LEY N° 14)*

** Art. 32.- Los créditos adeudados al Banco gozarán de preferencia, conforme lo establecido en el "Art. 2.398 numeral 8" del Código Civil.*

(REFORMA LEY N° 14)*

Art. 33.- El Banco gozará de los beneficios o privilegios civiles, mercantiles, procesales y de cualquier otra naturaleza que corresponden a las instituciones bancarias que operen en el país.

Art. 34.- Los créditos concedidos por el BEDE podrán ser corregidos monetariamente, según la variación del índice de precios sectorial o nacional.

Art. 35.- Los funcionarios y empleados del BEDE se sujetarán al régimen establecido para los trabajadores bancarios, para efectos del goce de derechos de orden laboral y social, contemplados en las leyes respectivas. El número y los sueldos de los funcionarios y empleados se fijarán en el Presupuesto Administrativo del BEDE, que será aprobado por el Directorio, sin que para su vigencia se requiera de ningún otro requisito legal.

Art. 36.- La reglamentación y más normas de actividad del BEDE se dictarán de conformidad con el presente Estatuto. Los casos de duda serán resueltos por el Directorio.

Art. 37.- Las acciones suscritas por el Estado serán pagadas con los recursos que cuenta el FONADE. En caso de insuficiencia de recursos, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público podrá contratar préstamos internos o externos, por cuenta del Gobierno, para pago de acciones suscritas por el Estado.

Art. 38.- El Banco de Desarrollo del Ecuador S.A. asume el Activo y el Pasivo del FONADE y del FODEM y todas sus obligaciones y derechos.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Los funcionarios y empleados que actualmente prestan sus servicios en la Unidad de Fondos de Desarrollo (FONADE y FODEM) de la Subsecretaría de Presupuesto y Crédito Público continuarán en esta Dependencia y pasarán al Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE) de acuerdo a lo que en cada caso resuelva su Directorio tomando en cuenta las funciones que han venido desempeñando y su preparación profesional. Los recursos del FONADE asignados a proyectos no reembolsables incrementarán el Presupuesto del Gobierno Nacional.

SEGUNDA.- La Contraloría General de la Nación, conjuntamente con la Superintendencia de Bancos y el Director Encargado de la Unidad de Fondos de Desarrollo, en el plazo de 30 días, determinarán el estado del Activo y del Pasivo del FONADE y del FODEM, cortados al 10 de agosto de 1979.

ARTICULO FINAL.- El presente Decreto, que tendrá el carácter de ley, entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, y de su ejecución, encárgase al señor Ministro de Finanzas y Crédito Público.

2.1.2. PRIMEROS PROBLEMAS

El BEDE constituye elemento esencial de los sistemas nacionales de planificación y de proyectos que han de aplicarse en el país con el objeto de dar cumplimiento a los preceptos constitucionales; su acción se orienta a concentrar, coordinar y distribuir los recursos

destinados a obras prioritarias de desarrollo del sector público. Por estas consideraciones al BEDE se lo concibió como entidad distinta para facilitar la concentración del crédito y autónoma frente al Gobierno y a otras entidades, para garantizar el manejo de esos recursos en forma objetiva, profesional y técnica.

De conformidad con lo previsto en su Ley Estatutaria, el BEDE, para alcanzar sus fines, actúa con recursos de su propio capital o con fondos que se obtengan en el país o en el exterior, por cuenta propia o del Estado, de los consejos provinciales, de las municipalidades y de las demás entidades públicas.

El BEDE, para conseguir sus objetivos de impulsar la ejecución de obras prioritarias de infraestructura y servicios básicos de desarrollo, ha debido obrar como entidad financiera y, concretamente, como Banco.

Estas dos posiciones, que fueron causa de sus primeros problemas, pueden resultar antagónicas pero en los hechos son complementarias, que se explican por su visión a largo plazo, mientras mayor sea el volumen de recursos con los que puede contar a efectos de financiar la realización de obras fundamentales y urgentes, que ponga directamente en aplicación el Estado, e inducir a las entidades autónomas a adoptar y ejecutar los contemplados como esenciales en los planes de desarrollo, en las condiciones previstas por estos, mayor es la eficiencia del organismo promotor de desarrollo.

En forma correlativa con tal hecho, para una entidad bancaria, utilizar, mantener e incrementar el recurso financiero y monetario que debe administrar, constituye sustancia, fundamento y razón de

ser de su acción.

Como banco de desarrollo, el BEDE ha logrado, por consiguiente, un equilibrio dinámico entre las posiciones de institución promotora del desarrollo y de entidad financiera, que está obligado, por igual, a mantener.

No han faltado quienes, en varias ocasiones, manifiesten preocupación por la existencia de una aparente antinomia entre los roles de entidad bancaria y de organismo promotor de desarrollo, que debe cumplir el BEDE.

Se ha expresado, por ejemplo, que el cobro de intereses, que guarden relación con los fijados por normas de aplicación general y con el costo del dinero; que el requerimiento de estudios, de viabilidad técnico-económica, en lo posible completos, o la cuidadosa selección de proyectos, según su prioridad en los planes de desarrollo, dificultan o retardan la ejecución de las obras que interesan a las entidades públicas; o que la exigencia de percepción de adecuadas tasas o contribuciones de mejoras de las entidades que ejecutan los trabajos o prestan los servicios financiados, las desestimulan o inhiben de realizar las acciones respectivas.

Tales preocupaciones se explican si solo se considera la situación coyuntural y de plazo inmediato. Pero el desarrollo es una tarea continua y de largo plazo, que demanda el esfuerzo y sacrificio concertado de todos. Si no se recuperan, en lo posible en valores constantes, los recursos prestados, se quita al Estado y a las entidades públicas la posibilidad de efectuar, en el futuro, inversiones imprescindibles. Si se entregan recursos sin la exis-

tencia de estudios o la comprobación del correspondiente adelanto de obras, se corre el riesgo de que aquellos se desperdicien. Si no se seleccionan cuidadosamente los proyectos a financiar, hay el peligro de que se realicen algunos que, con sentido nacional, pueden resultar supérfluos y se pospongan o no se concreten otros que son necesarios para el desarrollo.

Esta selectividad y observancia de prioridades ha sido y es uno de los problemas a los cuales el Banco de Desarrollo tiene que enfrentar. Puesto que, de todas maneras, a lo largo de su historia institucional, ha tenido que enfrentar presiones políticas en la dotación o no de recursos para una determinada obra.

Por otra parte, en principio, por la naturaleza de los proyectos que ha financiado el Banco de Desarrollo, las tasas de interés a las que se conferían los préstamos, con el objetivo señalado, debían ser subsidiados, para facilitar la ejecución de las obras.

Dada esta circunstancia, aún cuando los préstamos del BEDE se concedían a una tasa de interés cercana a la prevaleciente en las operaciones del sistema financiero nacional, la recuperación de los recursos del Banco resultaba inferior a la merma que éstos sufrían por el proceso inflacionario, aún en el supuesto que esas tasas hubieran estado vigentes a esa fecha. Si los intereses eran menores a las del mercado y se apartaban aún más que éstas de lo que podría llamarse el costo del dinero, el proceso de deterioro de los fondos del Banco se aceleraba.

Por ello, se tomaron medidas para contrarrestar esta tendencia, a fin de no correr el peligro de que los valores que tenía en su poder el Banco, expresados en moneda nacional, pudieran servir para

financiar una cantidad cada vez menor de obras; e inclusive, correr el riesgo de que se vuelvan irrelevantes o aún puramente nominales.

Se ha sostenido una política coherente en lo que concierne a concesión de los créditos que el Banco otorga; a los que recursos que el BEDE recibe del Estado; a la fijación de tasas de interés y de servicios que armonicen las consideraciones de impulso al desarrollo con la de conservación del patrimonio y a la capitalización de adecuados niveles de utilidades.

Respecto a las tasas de interés debemos expresar que éstas han significado una piedra de tope para la acción del Banco puesto que, al momento de adoptarlas o reajustarlas, tanto consejos provinciales, municipalidades grandes o pequeñas, no las han visto con satisfacción. Se considera, hasta hoy, que la necesidad de reajustar las tasas por servicios y cumplir con el servicio de la deuda con el BEDE, no les conviene políticamente. Aún conciente de la realidad de deterioro de la economía nacional, y de la entidad que les proporciona recursos, su actitud ha sido reacia puesto que los organismos seccionales y sus usuarios se han acostumbrado al paternalismo y al clientelismo político.

El Banco, de todas formas, no ha aspirado a cobrar tasas de interés que reflejen el costo real del dinero, porque si bien, con ello, se precautelaría su patrimonio y actuaría como una institución bancaria y financiera típica, en cambio, afectaría su rol esencial de entidad promotora del desarrollo.

Se ha pretendido mantener intereses inferiores a la convencionales vigentes, menores que lo que puede llamarse el costo del dinero; y

no podrían llegar a los niveles de inflación o devaluación.

2.2. RELACION QUE SE ESTABLECE ENTRE EL BEDE Y LOS MUNICIPIOS

En la Ley Estatutaria del Banco de Desarrollo se establece que como recursos, tendrán los aportes de capital; los ingresos correspondientes al antiguo FONADE y FODEM; las utilidades que obtenga de sus operaciones, a más de los que provengan de los créditos externos; y los demás que se le asignen posteriormente. El capital autorizado inicial fue de 25 mil millones de sucres.

Se le reconoce una participación en las exportaciones de petróleo y en el impuesto unificado a la renta procedente de la exploración y explotación de hidrocarburos.

En cuanto a los accionistas del Banco, los instrumentos constitutivos disponen que el Estado será titular de por lo menos el 51% y hasta el 49% restante, podrá ser adquirido por entidades descentralizadas del Sector Público.

El Banco ha brindado un aporte significativo a los Municipios del país, mediante el otorgamiento de créditos en condiciones favorables, para el financiamiento de proyectos específicos. Desde fines de 1979 hasta diciembre de 1985, por citar un ejemplo, el BEDE había concedido 113 créditos a 65 Municipios diferentes, por un valor superior a 8 mil 600 millones de sucres.

Esta cifra ha sido superada extraordinariamente hasta 1991 demostrando que los Municipios, que son accionistas, mantienen relaciones de financiamiento y de colaboración de gran importancia

con el BEDE, no solamente desde el punto de vista cuantitativo, referido al monto de recursos, sino también cualitativo, en lo que corresponde a colaborar con su fortalecimiento técnico-administrativo y financiero, en procura de que éstos mejoren las recaudaciones por la prestación de servicios públicos que a ellos les incumbe.

En este último aspecto, las principales actividades que ha ejecutado el Banco han estado encaminadas a la capacitación del personal de los organismos seccionales, a la realización de estudios y manuales, a la implantación de técnicas administrativas para la aplicación práctica de los tributos y al desarrollo de proyectos de informática y su automatización.

En el área de capacitación se ha proporcionado información necesaria para que puedan realizar una gestión apropiada, tomando en cuenta los limitados recursos que disponen estos organismos.

En el área de técnicas-administrativas, el BEDE ha financiado la realización de estudios en el campo de los catastros urbanos y de tarificación de los sistemas de agua potable.

CAPITULO III

GESTION DEL BEDE

3.1. RESUMEN ANALITICO DE LOS DOCE PRIMEROS AÑOS

Para una mejor comprensión de la actividad desplegada por el Banco de Desarrollo del Ecuador, en estos doce años de funcionamiento, es importante efectuar un análisis global de su gestión.

Como se ha expresado, el BEDE fue creado en 1976, con el objeto de que el Estado ecuatoriano cuente con una entidad financiera que concentre, coordine y distribuya recursos destinados al financiamiento de proyectos prioritarios de desarrollo a cargo del sector público y, de igual manera, oriente y aplique estrategias de inversión coherentes con los objetivos de desarrollo económico y social del país.

La función encomendada al BEDE, por la Ley, ha sido cumplida en forma realmente satisfactoria.

Esta afirmación la corroboran los datos y cifras que contiene el presente trabajo, pues el Banco no solo se ha distinguido por ser una entidad crediticia eficiente sino que además presenta la más alta recuperación de cartera que sobrepasa el 99 por ciento (este hecho ha sido reconocido por organismos internacionales de crédito).

Las cifras que se expondrán a continuación, reflejan cuantitativamente el trabajo del BEDE; pero, también, se debe anotar que la acción del Banco reviste caracteres cualitativos esenciales que, en definitiva, son los más importantes y trascendentes.

El Banco ha buscado mantener una orientación claramente técnica en el manejo de sus recursos para dedicarlos a proyectos necesarios y urgentes, que impulsen efectivamente el desarrollo; su objetivo también ha estado orientado a desterrar el paternalismo y el clientelismo político; se ha esforzado por encontrar la capacidad creadora de los organismos seccionales y de la población; ha pretendido proponer el autofinanciamiento de los entes seccionales y locales; y, por supuesto, ha conseguido una sólida proyección financiera de la entidad, de tal manera que no dependa únicamente de los recursos de la exportación petrolera.

La acción del BEDE siempre ha sido coordinada con los planes y programas del CONADE; esto asegura la eficaz aplicación de los mismos cumpliendo con ello con los objetivos de desarrollo socio-económico definidos por el organismo planificador.

Ejemplos de inversiones planificadas por el BEDE dentro de esta orientación son, entre otros, la construcción de hospitales, el desarrollo de sistemas de agua potable, la ejecución de sistema de alcantarillado, la realización de obras comprendidas en los proyectos de desarrollo rural integral, el tendido de líneas de transmisión y subtransmisión del Sistema Nacional Interconectado, la construcción de mercados, el desarrollo urbano, en varias ciudades del país; y dentro de esta actividad, la pavimentación de calles, la construcción de cementerios, caminos vecinales, puentes, etc.

Si queremos apreciar la importancia del BEDE en el desarrollo económico y social del país debemos comparar las cifras correspondiente a los préstamos aprobados por la Institución, con las del Producto Interno Bruto.

INVERSIONES DEL BEDE FRENTE AL PIB (en millones de sucres)

AÑOS	PIB	BEDE	
		PRESTAMOS APROBADOS	%
1988	3'019.724	9.967	0.33
1989 sd)	5'325.155	38.403	0.72
1990 p)	8'349.688	103.859	1.24
1991 *)	12'644.192	158.816	1.26

FUENTE: PIB, Cuentas Nacionales Nº 14-Banco Central del Ecuador
sd) semidefinitiva;
p) provisional
*) 1991 Estimación del Banco Central del Ecuador.

Comparada las cifras de este valioso indicador de la economía nacional con los montos de los préstamos realizados por el BEDE, observamos una significativa magnitud pues, representan, en promedio, en los cuatro últimos años, el 1.0 por ciento del Producto Interno Bruto, con la tendencia a aumentar la participación relativa.

Además, es notorio que, de 1988 a 1990, mejora sustancialmente ese porcentaje, que pasa del 0.33 por ciento a 1.24 por ciento. Se esperaba que para 1991 se consolide esa posición. El cumplimiento de los objetivos del BEDE son aun más meritorios si tomamos en cuenta la crisis que afecta a la economía nacional desde comienzos de la década de los años 80.

INVERSIONES DEL BEDE FRENTE A LA FBKF*

(en millones de sucres)

AÑOS	FBKF	BEDE	
		PRESTAMOS APROBADOS	%
1988	642.854	9.967	1.6
1989sd)	1.110.070	38.403	3.5
1990p)	1.527.434	103.859	6.8
1991**)	2.291.217	158.816	6.9

* FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo.

FUENTE: FBKF, Cuentas Nacionales N° 14. Banco Central del Ecuador.-

sd) Semidefinitiva

p) Provisional

**) 1991, Estimación del Banco Central del Ecuador.

Dentro de la economía ecuatoriana, una variable muy importante constituye los préstamos aprobados por el BEDE. Un proyecto que cuenta con el financiamiento aprobado es ya un beneficio puesto que asegura fuente de trabajo, por un tiempo determinado, y con el se prevén ingresos que incrementan la demanda agregada.

La importancia del financiamiento del BEDE en la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) es trascendente, y así lo revelan las cifras; vale decir, en la inversión, que es la parte del PIB orientada a aumentar la capacidad productiva ecuatoriana.

El Banco se ha convertido en verdadera fuerza motriz que dinamiza la economía nacional mediante el financiamiento de inversiones del sector público. Cuando aumenta la inversión, se incrementa proporcionalmente el Producto Interno Bruto por el efecto multiplicador de la inversión. Con el crecimiento del PIB, de igual forma se eleva la renta disponible y, desde luego, suben las disponibilidades de consumo que alientan mayores expectativas de inversión para cubrir, cada vez más, necesidades insatisfechas.

Sin la presencia y gestión del BEDE, posiblemente las secuelas de la crisis que agobia a pueblos periféricos ecuatorianos pudieron ser más vulnerables.

La política crediticia que mantiene el Banco ha buscado, a más de distribuir el crédito equitativamente, en todos los sectores del país, suministrar recursos para proyectos rentables, tanto desde el punto de vista económico como social.

Y, para cumplir con esta política se ha contado con estudios técnicos, económicos y financieros que den sustento a los proyectos; fundamentalmente, que demuestren que los efectos de la inversión son de beneficio para las comunidades en donde se ejecutarán las obras y los proyectos de infraestructura.

Estos mecanismos han servido para que el BEDE, a lo largo de su vida institucional, proporcione créditos dentro de una planificación correcta y cumpla con su objetivo: dotar a la población que carece de los servicios básicos indispensables, situación que aún afecta a gran parte de las comunidades.

Período 1979-1991

Desde el inicio de sus operaciones, agosto de 1979, hasta diciembre de 1991, se aprobaron 566 préstamos por 405.431.0 millones de sucres. Esta cifra demuestra el gran esfuerzo desplegado por el Banco para el financiamiento de proyectos, obras y servicios de infraestructura, en todo el territorio nacional, en una época caracterizada por una profunda crisis y a la cual se la ha denominado la “década perdida”.

Entre agosto de 1979 y agosto de 1984, el crédito alcanzó los 67.787.2 millones de sucres que, en relación al período de análisis (1979-1991), representa el 16.7 por ciento.

De agosto de 1988 a diciembre de 1991, el Banco otorgó créditos por un monto de 303.278.1 millones de sucres que nos dan el 74.8 por ciento del total concedido en 12 años de gestión. En valores sucres, el volumen del crédito aprobado entre agosto de 1979 y agosto de 1988 representa el 25.2 por ciento del total concedido.

El esfuerzo crediticio del BEDE ha estado encaminado a la realización de proyectos de infraestructura básica, a cargo de los organismos seccionales, de desarrollo regional, del Gobierno central y de otras entidades del sector público.

Evolución del crédito, 1979-1991

Es útil y objetivo analizar, adicionalmente a los datos anotados, la evolución del crédito en el período 79-91.

Los cuadros que se presentan demuestran que la tasa de crecimiento

de los créditos concedidos por el Banco han tenido variaciones notables, con incrementos y decrementos acentuados, con excepción de los últimos tres años, en los que se aprecia un aumento muy regular, sistemático y positivo del volumen del crédito según lo demuestra el siguiente gráfico:

**NUMERO DE PROYECTOS EVALUADOS Y VOLUMEN DE
PRESTAMOS APROBADOS**
Período: 1979-1991
(millones de sucres)

AÑO	PROYECTOS		MONTO	%
	NUMERO	%		
1979	64	10,40	1,929.4	0.50
1980	37	6,0	6,167.8	1.50
1981	24	3,9	3,118.8	0.80
1982	29	4,7	5,820.4	1.40
1983	42	6,8	6,858.5	1.70
1984	54	8,8	14,509.2	3.60
1985	109	17,7	33,570.0	8.30
1986	53	8,6	12,870.9	3.20
1987	18	2,9	9,540.5	2.40
1988	22	3,6	9,967.2	2.50
1989	43	7,0	38,403.4	9.50
1990	46	7,3	103,859.3	25.60
1991	76	12,3	158.815.6	39.00
TOTAL:	617	100,0	405,431.0	100.00

Distribución del crédito por sectores, regiones y entidades

Del análisis de la distribución del crédito por sectores económicos se desprende que, de 1979 a 1991, éste se ha canalizado a la ejecución de obras de beneficio mayoritario para la población, dentro del mayor equilibrio posible, así: el sector de infraestructura económica recibió 203.551.4 millones de sucres, que nos dan un 50.2 por ciento del total del crédito; al sector de infraestructura social se le concedieron 201.879.6 millones de sucres, equivalentes al 49.8 por ciento.

Los proyectos de vialidad, transporte comunicaciones, terminales electrificación, especialmente la rural, y los de almacenamiento y comercialización son los proyectos que mayor énfasis se dio dentro del área de la infraestructura económica. El proyecto de propósito múltiple "Jaime Roldós Aguilera"; el financiamiento de las carreteras Calacalí-Los Bancos- La Independencia y San Plácido Pichincha son obras de enorme importancia, que merecen, entre otras, destacarse, pues, contaron con el financiamiento total o parcial del Banco de Desarrollo.

El crédito del BEDE llegó al área de la infraestructura social, se priorizaron y destinaron mayores recursos para proyectos de agua potable y alcantarillado, construcción y equipamiento de hospitales. El Banco no descuidó el aporte para la educación, de ahí que se han construido aulas escolares y, de igual forma, fueron beneficiadas las universidades.

El financiamiento del Banco de Desarrollo llegó a los sistemas de agua potable que como ejemplos de esta aseveración basta citar el de la provincia del Guayas y el proyecto Papallacta, de la ciudad de

Quito.

En el análisis de la distribución regional del crédito vemos que la Sierra se benefició con operaciones que giran en torno al 48 por ciento del total del crédito concedido; la Costa recibió préstamos que se acercan a tal porcentaje; a la Amazonía se destinaron valores que dan un 2.2 por ciento; y, finalmente, la Región Insular recibió un 1 por ciento.

De lo anotado se concluye que el BEDE dotó de recursos financieros a todas las regiones de la patria, sin excepción. Por el número de beneficiarios, las necesidades concretas de la región y otras consideraciones, el mayor volúmen fue para la Costa y la Sierra.

Si consideramos el destino de los créditos, por entidad prestataria, vemos que, en el período en estudio, el BEDE concedió préstamos al Estado ecuatoriano por 220.361.8 millones de sucres, equivalente al 54.3 por ciento. De este crédito se beneficiaron los consejos provinciales, con 45.002.5 millones de sucres, que representan el 20.4 por ciento del total de crédito otorgado al Estado; las municipalidades, con 37.057.8 millones de sucres, que significan el 16.8 por ciento; los ministerios, con 74.225.0 millones de sucres, equivalentes al 33.6 por ciento; los organismos de desarrollo regional, con 34.480.4 millones, equivalentes al 15.6 por ciento; y, otras entidades de desarrollo, con 29.596.1 millones de sucres, esto es, el 13.6 por ciento del crédito proporcionado al Estado.

Directamente, las municipalidades recibieron préstamos por 73.649.5 millones de sucres, que nos dan el 18.1 por ciento del total del período 79-91; los consejos provinciales, 44.162.8 millones de sucres, que significan el 10.8 por ciento; los organismos de desarrollo

regional, 45.152.6 millones de sucres, que equivalen al 11.1 por ciento; las entidades financieras, 2.764.4 millones de sucres, que representan el 0.6 por ciento; y, finalmente, otros organismos recibieron créditos por 19.339.9 millones de sucres, igual al 5.1 por ciento del crédito otorgado.

De lo expuesto, si se considera adicionalmente la parte del crédito que el Estado destinó a otras entidades, se desprende que son las municipalidades las que mayores volúmenes de recursos recibieron del Banco de Desarrollo, crédito que ascendió a 110.707.3 millones de sucres, que significan el 27.3 por ciento del total de crédito concedido en los 12 años de actividad del Banco; en importancia, le siguen los consejos provinciales, con 89.165.3 millones de sucres, que representan el 22.0 por ciento del total; los organismos de desarrollo regional, con 79.633.0 millones de sucres, equivalentes al 19.6 por ciento.

Si consideramos el total del crédito recibido por las entidades seccionales (municipios y consejos provinciales), el volumen de aquel llega a la cifra de 199.872.6 millones de sucres que, comparada con todo el crédito otorgado por el BEDE en los años de existencia, corresponde a un 49.3 por ciento. Estos rubros demuestran el grado de apoyo económico conferido a esos organismos por el Banco de Desarrollo, que se refleja en el financiamiento de proyectos prioritarios de gran aporte económico y social para las respectivas colectividades beneficiarias de los préstamos.

Desembolsos del crédito 1979-1991

Para el BEDE no solo es importante la aprobación de los créditos, ya

que uno de sus objetivos es el de facilitar y asegurar la ejecución de los proyectos para los cuales ha venido entregando a los beneficiarios de los mismos, los recursos previstos, con oportunidad, en base a los créditos concedidos para la realización de las obras y a los cronogramas de desembolsos.

Durante el período 1979-1991, el volumen de desembolsos fue de 187.274.0 millones de sucres, cifra que, si se la compara con el total de los préstamos en ese mismo período, representa un 46.2 por ciento, cantidad que se ajusta al avance de las obras y proyectos en ejecución.

Entre agosto del 79 y agosto del 84, los desembolsos realizados por el BEDE fueron por 15.274.1 millones de sucres que significan el 8.2 por ciento del total de los desembolsos efectuados en el período 1979-1991, expresados en sucres.

Desde agosto de 1984 hasta agosto de 1988, los desembolsos alcanzaron la cifra de 63.136.5 millones de sucres que, en relación al total del volumen desembolsado en el período de análisis, significa el 33.7 por ciento.

En el ejercicio agosto 1988-diciembre 1991, el BEDE desembolsó 108.863.2 millones de sucres, cifra que se relaciona con el alto volumen del crédito concedido en el mismo período y que sintetiza el esfuerzo que viene desplegando el Banco para que las entidades sujetas de crédito tengan el respaldo financiero que les permita realizar sus obras y proyectos, en los tiempos previstos para su ejecución. De este modo, el BEDE precautela el mantenimiento de los costos que tiene una tendencia alcista, debido al proceso inflacionario, que afronta la economía del país.

Los desembolsos representan, en sucres, el 58.1 por ciento del total de los efectuados desde agosto de 1979 a diciembre de 1991. Esta gran expansión del volumen de desembolsos es un elemento importante para configurar la imagen real de que el Banco realiza la entrega de sus fondos, en forma eficiente y oportuna, especialmente en una época de crisis nacional.

Si analizamos la distribución de los desembolsos, por sectores económicos, las cifras señalan que, para infraestructura económica, se desembolsó la cantidad de 82.653.3 millones de sucres que, en relación al total de desembolsos en todo el período de análisis, representa el 44.1 por ciento; para el sector de infraestructura social, los desembolsos fueron por 104.620.7 millones de sucres, que equivalen al 55.9 por ciento del total.

Pese a que los créditos se otorgaron, en partes casi iguales, para ambos sectores, se han priorizado los desembolsos para el sector de infraestructura social con lo cual se privilegia la construcción de proyectos de agua potable, alcantarillado, hospitales, aulas escolares, entre otros, y se coadyuva significativamente para mejorar el bienestar de la población urbana y rural del país.

Una relación estrecha con el crédito concedido se guarda en la distribución de los desembolsos, clasificados por regiones; así, la Sierra se benefició de 73.600.3 millones de sucres, que es el 39.3 por ciento del total de desembolsos; la Costa recibió desembolsos por 71.626.9 millones de sucres, que es el 38.3 por ciento; la Amazonía, 3.403.6 millones de sucres, que es el 1.8 por ciento; la Región Insular, 236.7 millones de sucres; y, los proyectos nacionales, la suma de 38.406.5 millones de sucres, que es el 20.5 por ciento del total desembolsado, desde agosto de 1979 a diciembre de 1991.

Lo expuesto nos indica que el mayor volumen de desembolsos se entregó para la obra pública de Sierra y Costa, lo que significa que las dos regiones, con mayor población y problema agudos y grandes, han sido las que más recursos financieros han requerido para la ejecución de sus proyectos ya que, paralelamente, han sido las que más número de obras y proyectos están ejecutando.

Analizando los desembolsos por entidad prestataria tenemos que durante los años de operación del Banco de Desarrollo, el Estado ecuatoriano ha recibido la mayor cantidad de recursos financieros, 128.310.5 millones de sucres, que equivalen al 68.5 por ciento del total de desembolsos entregados en el período de análisis. Las municipalidades recibieron, directamente, 13.398.0 millones de sucres, que es el 7.1 por ciento del total; los consejos provinciales, 12.072.9 millones de sucres, esto es, el 6.5 por ciento del total; los organismos de desarrollo regional, 17.454.8 millones, que es el 9.3 por ciento; las entidades financieras, 2.764.4 millones de sucres, esto es el 1.4 por ciento; y otros organismos, 13.273.4 millones de sucres que son el 7.2 por ciento del total de desembolsos efectuados por el BEDE, entre agosto de 1979 a diciembre de 1991.

Como se aprecia, el Estado ecuatoriano recibió desembolsos en un 68.5 por ciento; le siguen los organismos de desarrollo regional, con el 9.3 por ciento; y, en menores cantidades, las otras entidades que han recibido los desembolsos en función del crédito concedido, la ejecución de las obras y los trámites realizados.

3.1.1. ENFOQUE HACIA LA FINANCIACION DE LA OBRA PUBLICA MUNICIPAL

La responsabilidad fundamental que tienen los municipios es la de

contribuir en forma decisiva a satisfacer las necesidades colectivas de los cantones; la forma y grado de atención a sus obligaciones incide directamente en las condiciones de vida de los habitantes, sobre todo en las áreas urbanas en las que se concentra la mayor parte de la actividad municipal.

Los entes seccionales para su acción requieren contar con recursos de todo orden, en magnitudes y cantidades comparables solo con sus responsabilidades y cuya escasez ha sido tradicional, notoria y persistente. Los recursos financieros son importantes, pero el dinero sin una acción efectiva no sirve. Es fundamental una eficiente capacidad administrativa; una cuidadosa asignación y priorización de los recursos para una buena actividad cantonal. Se observa que las características anotadas no se cumplen, lo que ha desvirtuado su potencialidad y se ha disminuido su capacidad de acción para el desarrollo seccional.

Las necesidades colectivas básicas de las poblaciones cantonales incluyendo inversiones en equipamiento urbano, agua potable, alcantarillado y salubridad, que corresponden al Estado, se realizan, en gran parte, a través de los municipios.

Los gastos de las entidades seccionales han ido creciendo considerablemente; representan un gran peso en los gastos del sector público. Los incrementos se deben, básicamente, a mayores asignaciones proporcionados por el Gobierno central. En todo caso, sea que los recursos destinados por el Estado sean mayores o menores, la realidad es que estos han sido destinados en un gran porcentaje a gastos corrientes.

Los gastos corrientes de los municipios, que en promedio

representan el 41.4 por ciento del gasto total, hasta 1984, tienen diversos componentes que incluyen las remuneraciones al personal de empleados y trabajadores, compra de bienes y servicios, pago de intereses de la deuda municipal.

Los gastos de capital han aumentado persistentemente; incremento que fue notorio en 1981, debido a las asignaciones nuevas de recursos que hizo el Congreso Nacional en favor de los gobiernos seccionales. Los componentes de este gasto de capital son la inversiones reales, es decir, gastos en construcción de obras, compra de maquinaria y equipos; inversión financiera, que incluye adquisición de bienes y la compra de valores fiduciarios; y, transferencia de capitales que hacen los organismos seccionales a otros organismos públicos, al sector privado o al exterior, como resultado de las disposiciones legales de convenios con otras disposiciones o de obligaciones procedentes de crédito externo.

Dentro de los gastos corrientes, un gran peso lo tienen las remuneraciones, mientras que las compras de bienes y servicios tienen una participación media. Hay un incremento en el pago de los intereses de la deuda que mantienen los organismos seccionales a nivel externo e interno, particularmente con el BEDE, para nuevos proyectos de inversión.

En lo que concierne a los gastos de capital es del caso señalar que éstos se han dedicado fundamentalmente al equipamiento urbano, el agua potable y alcantarillado y la construcción de vías.

La magnitud y complejidad de los proyectos anotados requiere de períodos de ejecución largos y de fuentes de financiamiento

adecuadas. A partir de 1980, se produjo un notable incremento de las inversiones en agua potable y alcantarillado, lo que obedece, en buena parte, al financiamiento que comenzó a otorgar el BEDE.

En el área de infraestructura económica, la acción municipal ha sido importante, especialmente, en la construcción y mantenimiento de vías urbanas; en ocasiones, se han hecho esfuerzos conjuntos con INECEL y con las empresas regionales para obras de electrificación. Varios municipios han dedicado sus actividades hacia el bienestar social, fomento a la cultura, deporte y turismo, de acuerdo con sus posibilidades y circunstancias.

Actualmente, hay una disminución de los ingresos municipales en términos de capacidad adquisitiva real lo que ha producido un debilitamiento financiero de los municipios. Los problemas de coordinación y supervisión de esfuerzos se han agudizado en la medida que se ha tornado más grande la estructura administrativa estatal y se han interpuesto los intereses y conflictos de orden político, en cuanto a la realización de obras prioritarias de desarrollo cantonal.

Los ingresos municipales provienen, básicamente, de dos fuentes: los obtenidos mediante la recaudación directa (a través de impuestos, tasas y contribuciones especiales) e indirecta (por medio de venta o arrendamiento de tierras o inmuebles municipales, utilidades de empresas e interés y utilidades de inversiones financieras); y, las transferencias y aportes provenientes de asignaciones fiscales.

Nos interesa analizar a estos últimos puntos, pues, son los que proporciona el Gobierno central, mediante diferentes mecanismos

como el Presupuesto General del Estado, las asignaciones por ventas petroleras o por otras disposiciones legales.

Los municipios, además, están facultados a obtener préstamos externos o internos para el financiamiento de obras y servicios prioritarios. En estos últimos años, la principal fuente de crédito interno ha sido el Banco de Desarrollo; como se manifestó en el capítulo anterior, la acción del BEDE en beneficio de las entidades seccionales se ha efectuado desde 1979, año de creación de la Institución crediticia. Este ligero análisis de la acción municipal nos indica que sus recursos, se invierten modestamente en los sectores fundamentales, de allí la creciente necesidad de obras básicas de los cantones. Solo en los municipios más grandes y mejor organizados y en aquellos que han logrado llevar a cabo proyectos importantes con el concurso del BEDE, se observa magnitudes significativas de inversión.

El BEDE ha brindado un aporte considerable a los municipios del país, mediante el otorgamiento de créditos en condiciones favorables, para el financiamiento de proyectos específicos.

El monto de los préstamos ha sido importante no solo en términos cuantitativos, dada la limitada situación financiera municipal, que se los puede constatar revisando las cifras del capítulo anterior, sino que es conveniente puntualizar que, en el orden cualitativo, el BEDE ha dado su contribución para el fortalecimiento de los municipios por la vía de alentar la formulación y realización de proyectos prioritarios, mejorar los procedimientos de planificación y supervisión de obras e inducir a una más adecuada utilización de los recursos, propiciando a la vez una más elevada capacitación del personal municipal.

De lo dicho se desprende la positiva influencia y gestión que ha ejercido y ejerce el Banco de Desarrollo dentro de la acción municipal, sobre todo. Estos organismos seccionales por sí solos o con la asignaciones del Estado no pueden atender a las grandes e insatisfechas necesidades de sus comunidades. El BEDE, desde sus inicios, en 1979, ha estado presto a otorgar el financiamiento para obras sustantivas de agua potable y alcantarillado, mercados y frigoríficos, pavimentación, obras de desarrollo urbano, etc., luego que municipalidades y cantones cumplan con los requisitos legales que el Banco de Desarrollo exige.

3.1.2. LOS MUNICIPIOS Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

La idea de planificación del desarrollo no es nueva en el Ecuador; a partir de 1954, el país adoptó ese sistema como base de su política económica; se lo efectuó en virtud de leyes específicas que orientaron la actividad planificadora del Estado y sus organismos a través de planes plurianuales levantados por la Junta Nacional de Planificación, en principio, y, luego, por el CONADE.

Bajo el entendido de que la aplicación de los planes de desarrollo nacional, regional o local debía estar por sobre las cambiantes coyunturas políticas, el organismo nacional de planificación y el Frente Económico concluyeron que era necesario estructurar un fondo especial y autónomo con cargo al cual pudieran obtenerse, en forma oportuna y constante, recursos para la ejecución de proyectos fundamentales contemplados en tales planes, al margen de las contingencias que pudiera experimentar el Presupuesto General del Estado y los de otras entidades del sector público.

Se indicaba que los recursos de este fondo debían incrementarse permanentemente, en razón de que los requerimientos del desarrollo eran siempre crecientes; o que, al menos, debían mantenerse sin menoscabo, a valores constantes, pues, de otro modo, se suscitarían en el país tasas negativas de inversión y crecimiento.

Según las teorías de planificación global del desarrollo, esos fondos servirían, de un lado, para financiar los proyectos que, según el Plan General, debería ejecutar con prioridad el Estado y sus organismos; y, de otro lado, para inducir a las entidades autónomas a adoptar y aplicar los que conforme el Plan, debían tomar ellas a su cargo.

Se expresaba que, mientras mayor magnitud real tuviere aquel fondo de inversión, más alta sería su eficacia como mecanismo de financiamiento directo de proyectos prioritarios y de inducción para llevar adelante el proceso de desarrollo planificado del país. Para ello, se insistía en rescatar del gasto corriente la mayor cantidad de recursos, para destinarlos a incrementar ese fondo.

Otro de los objetivos que se buscaba alcanzar con este fondo nacional de inversión era dotar al país de recursos y mecanismos de acción que permitieran atender adecuadamente los requerimientos de contrapartida nacional para los créditos blandos que el país pudiera obtener de organismos internacionales de financiamiento de desarrollo.

Se aspiraba a aumentar la capacidad negociadora del Ecuador frente a tales instituciones, al incrementar, con el respaldo del capital con que contara dicho fondo, el grado de confianza de

aquellas podrían concretar operaciones crediticias en favor del país.

3.1.3. CREACION Y ACCION DEL FONADE

Se intentó alcanzar las finalidades antedichas a través del Fondo Nacional para el Desarrollo, FONADE.

No obstante, sea por la ausencia de precedentes, ya por falta de estructuración orgánica o de precisa definición de objetivos, los recursos que éste manejó y que fueron del orden de 43 mil millones de sucres, con el poder adquisitivo que nuestra moneda tenía entre 1974 y 1979, se administraron en forma que produjo desencanto en el país.

Más del 60 por ciento del total de esos recursos se destinó a entregas gratuitas o al financiamiento de gastos a veces irrisorios.

El valor restante se entregó en préstamos. Parte sustancial de aquel no pudo ni podrá ser recuperado, pues, muchos créditos no se documentaron; otros, no señalaron plazos ciertos, no fijaron tipos de interés o supeditaron el pago del capital a determinadas condiciones impracticables, no sujetas a formalidades esenciales.

El Fondo Nacional de Desarrollo se convirtió, a la postre, en la “caja chica” del poder central donde, quien quiera que tuviese influencia en las autoridades gubernamentales, podía llegar a él en procura de dinero para cualquier fin. No hubo control ni el más mínimo registro de los egresos. Se otorgaron capitales a quien lo requería. Fue una “ventanilla de atención al público”.

Sucedió lo que en muchas ocasiones en el país, que un gran objetivo con bases de sustentación débiles y sin medios de control suficientes y bien orientados, sirve para ser mal utilizados o “bien usufructuados” por todos aquellos que alcanzan el poder por medios ilícitos.

Las experiencias registradas como resultado de la operación del FONADE, pusieron de relieve que, ante la enorme desproporción existente entre las necesidades del país y los recursos que éste podía obtener de la exportación de hidrocarburos, resultaba imprescindible configurar un sistema que limitara en el mayor grado posible la asignación de recursos al gasto; y que permitiera, paralelamente recuperarse en forma real y, en lo posible, a valores constantes, para seguir orientáolos hacia tal fin.

Esas experiencias permitieron concluir que, para lograr esos objetivos era menester dar a ese fondo una organización bancaria que recoja planteamientos esenciales de la teoría de planificación global del desarrollo económico y de la experiencias vividas en el país.

Esta iniciativa no contaba, en sus inicios, con el aval de los gobernantes puesto que les coartaba “su generosidad” de extender vales u órdenes para que el FONADE proporcione recursos en forma indiscriminada.

Dentro del sistema previsto para la entidad bancaria, se otorgó fundamental importancia a su autonomía e independencia y la necesidad imprescindible de recuperar valores prestados, para hacer posible el reciclaje o renovación de sus recursos.

Sin embargo, la falta de actividades planificadas de las entidades seccionales eran, en gran medida, factores de estancamiento para las mismas; de allí que, en la década de los setenta y en atención a las disposiciones que contiene la Ley de Régimen Municipal, expedida en enero de 1966, sobre Planeamiento y Urbanismo, los Concejos Municipales comienzan a preocuparse por dar cumplimiento a la obligación de preparar planes de desarrollo urbano, con el fin de prever, dirigir, ordenar y estimular el desenvolvimiento de los respectivos cantones en los órdenes social, económico, físico y administrativo.

Los concejos municipales formulan los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano, es el caso de Quito, Guayaquil y Esmeraldas que son los primeros que inician los estudios e investigaciones para elaborar sus planes, para lo cual contaron con la colaboración técnica y financiera de las Naciones Unidas y la AID.

Es de mencionar que, desgraciadamente, en Guayaquil no se llegó a concluir con la elaboración del plan de desarrollo. Se realizaron una serie de trabajos de campo, encuestas, investigaciones, etc., que permitieron contar con una información completa en casi todos los aspectos concernientes al desarrollo físico, socio-económico, político, administrativo, crecimiento urbano de la ciudad y su área de influencia.

3.1.4. APORTE DEL FONAPRE Y CONADE PARA EL DESARROLLO NACIONAL

Para 1976, se creó el FONAPRE, Fondo Nacional de Preinversión, como organismo financiero que concede créditos a los organismos

públicos para la realización de estudios de pre-inversión por parte de consultores nacionales. Una de las líneas prioritarias del crédito del FONAPRE es la destinada a financiar los estudios para la formulación de los planes de desarrollo de los Municipios del país.

La preocupación e interés por el problema de ordenar el desarrollo de los cantones del país, que ha sido sentida especialmente por el CONADE, determina que en los planes Nacionales de Desarrollo elaborados a partir de 1980, se incluyeran programaciones de planificación urbana y catastro, en los que se identifica un conjunto de ciudades clasificadas como medias, que deben elaborar prioritariamente sus respectivos planes de desarrollo urbano-rural o planes de ordenamiento urbano.

3.1.5. EL BEDE Y LA TOMA DE CONCIENCIA DEL ROL HISTORICO MUNICIPAL

Un gran porcentaje de los cantones del país disponen actualmente de instrumentos de planificación urbana, lo que puede calificarse de un avance muy significativo, por un lado, y, por otro, que las entidades seccionales han tomado conciencia de su rol histórico en la vida de sus comunidades.

Al adquirir esta conciencia, se hacía necesaria la participación de una organización crediticia que llevara adelante la financiación de aquellos planes y proyectos de ejecución de obras emergentes de alcance nacional, regional y local, esta institución ha sido el Banco de Desarrollo del Ecuador.

Por ello la estrecha relación que empieza a gestarse entre el BEDE

y las entidades seccionales del territorio ecuatoriano, a partir de 1980.

El Banco de Desarrollo del Ecuador, entidad crediticia, y los concejos municipales, en coordinación con los planes y programas levantados por sí mismos y por el Consejo Nacional de Desarrollo empiezan a ejecutar obras emergentes y prioritarias en favor de todos los sectores del país.

A lo largo y ancho del territorio ecuatoriano se observa la ejecución de obras de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, vías urbanas, mercados y camales, terminales terrestres, adoquinamiento y pavimentación de calles, etc.

En estos doce años, el BEDE se ha convertido en el puntal del desarrollo planificado del país; se han ejecutado grandes y pequeñas obras, todas en beneficio de los conglomerados sociales. Sin embargo de la toma de conciencia de rol fundamental de los municipios, los problemas subsisten y falta mucho por hacer, porque las necesidades crecen día a día, pero el Banco de Desarrollo del Ecuador está conciente que “el desarrollo no puede esperar” y hacia ello están encaminados todos sus esfuerzos.

CAPITULO IV

NUEVAS ACCIONES PARA EL DESARROLLO SECCIONAL

4.1. LEY DE DESARROLLO SECCIONAL

El Fondo Nacional de Participaciones, FONAPAR, fue creado mediante Decreto Supremo N° 983, de 2 de julio de 1971, con el propósito de reordenar, simplificar y racionalizar el sistema de distribución de las asignaciones fiscales y coadyuvar al fortalecimiento económico de los Consejos Provinciales y Municipios de la República.

Inicialmente, este Fondo se financiaba con el rendimiento de ciertos gravámenes sobre las exportaciones de banano, azúcar, café, cacao y otros productos; así como la importación de cigarrillos; el 0.87 y 1 por ciento sobre mercaderías clasificadas en Listas I y II, en su orden; y arancelarios a las importaciones. Además, se nutría de participaciones en el impuesto a la renta general, a la renta petrolera, a la producción y venta de cigarrillos nacionales y timbres fiscales.

A medida que la economía fue dependiendo menos de las exportaciones tradicionales, varias fuentes que financiaban el Fondo fueron disminuyendo o desapareciendo. Con la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público, de 16 de marzo de 1983, se incrementó la participación de la renta petrolera y se establecieron transferencias de otros organismos públicos como del Banco Central, las Superintendencias de Bancos y Compañías y de la Contraloría General del Estado.

A través de otros mecanismos legales se fueron comprometiendo los recursos de este Fondo. En tales circunstancias, los ingresos corrientes netos, en 1990, fueron del orden de los 50.953 millones de sucres que fue insuficiente para cubrir los 85.983 millones de gastos corrientes y de capital. El déficit de 35.030 millones tuvo que ser cubierto con los recursos de la Cuenta Corriente Unica.

De los egresos corrientes y de capital del FONAPAR, el 58.1 por ciento se orientó a gastos corrientes y el 41.9 por ciento a gastos de capital. Los recursos se designaron en mayor porcentaje a las Municipalidades (72.3 por ciento), los Consejos Provinciales (25.4 por ciento) y otras entidades como empresas municipales, autónomas de educación y de salud privadas o no lucrativas (2.3 por ciento).

Bajo el criterio de que la distribución de los ingresos del FONAPAR debía simplificarse y perfeccionarse, estableciendo normas equitativas de reparto, se creó, en su lugar, el Fondo de Desarrollo Seccional, (FODESEC) mediante Ley N° 72, de 8 de mayo de 1990, que entró en vigencia el 1991. El Fondo está alimentado por los recursos del FONAPAR y por las asignaciones del 2 por ciento de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado, la participación de tres mil millones de sucres provenientes de la exportación petrolera y de otras asignaciones que se establezcan en el futuro.

Paralelamente, se expidió la Ley N° 65, de 5 de marzo de 1990, que creó el Fondo de Desarrollo Provincial, para fortalecer a los Consejos Provinciales, financiado igualmente con una asignación del 2 por ciento que los ingresos corrientes del Presupuesto, que en 1990, fue de 20.000 millones de sucres.

LEY DE DESARROLLO SECCIONAL

Nº 72

CONGRESO NACIONAL

**EL PLENARIO DE LAS COMISIONES
LEGISLATIVAS**

Considerando:

Que las entidades provinciales y cantonales en el país carecen de recursos financieros suficientes, para solucionar los crecientes y cada vez más complejos problemas de sus jurisdicciones;

Que el Gobierno Nacional está empeñado en la consecución de créditos externos, destinados a la ejecución de obras prioritarias en todas las provincias del país y a la asistencia financiera y técnica a las municipalidades, créditos que deben complementarse con fuentes de financiamiento interno;

Que las tasas retributivas de servicio y las contribuciones especiales de mejoras constituyen importantes fuentes de financiamiento de las inversiones productivas para dotación y mejoramiento de los servicios municipales;

Que el régimen de distribución de ingresos del Gobierno Nacional a los gobiernos seccionales, regulado por la Ley de Participaciones en las Rentas Fiscales y otras disposiciones legales, debe simplificarse y perfeccionarse, estableciendo criterios equitativos de reparto;

Que es necesario corregir algunas disposiciones e introducir modificaciones a la Ley N° 56 de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial N° 341 de 22 de diciembre de 1989;

Que en vista de los avances que se han suscitado en el ámbito internacional en materia de comercio exterior, es imperiosa la actualización y modernización inmediata de la Ley Arancelaria, contenida en el Decreto Supremo N° 198-M, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 527, de 4 de abril de 1974;

Que la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante Decisión N° 249, del 21 de julio de 1989 aprobó la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros del Grupo Andino (NANDINA), la que debe ser puesta en vigencia en el país;

Que es necesario reformar la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, con el objeto de adaptar sus normas a los requerimientos de agilidad y dinamismo que deben caracterizar a la gestión de la Corporación Financiera Nacional;

Que es conveniente fortalecer el Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito, el que presta sus servicios a la población de escasos recursos económicos; y,

Que el Presidente de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Constitución Política, ha calificado de urgente este Proyecto de Ley de naturaleza económica.

En ejercicio de sus facultades constitucionales, expide la siguiente,

**LEY DE DESARROLLO SECCIONAL Y DE REFORMAS A
LAS LEYES DE REGIMEN MUNICIPAL, REGIMEN
TRIBUTARIO INTERNO, ARANCELARIA, ORGANICA DE
ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL Y 006 DE
CONTROL TRIBUTARIO Y FINANCIERO**

**TITULO I
DE LA PROMOCION DEL
DESARROLLO SECCIONAL**

CAPITULO I

Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana.

Art. 1.- Las Municipalidades, con el apoyo del Gobierno Nacional, formularán y ejecutarán programas de desarrollo e infraestructura urbana, para la realización de obras prioritarias en áreas urbanas y periférico-urbanas, así como programas de asistencia técnica y capacitación.

Art. 2.- Para los procedimientos y demás normas relativas a licitaciones, concursos públicos, concursos privados y contratación directa, se estará a lo dispuesto por la Ley de la materia.

Art. 3.- Los préstamos que otorgue el BEDE para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, sólo requerirán para su celebración de la autorización del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, y contendrán en un solo documento las estipulaciones pertinentes, tanto del crédito, como del fideicomiso de rentas del prestatario.

El Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, tomará a su cargo el financiamiento de todos los estudios de proyectos necesarios para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana.

En estos préstamos puede participar como sujeto de crédito la Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas (EPAP-G), creada mediante Ley N° 38, publicada en el Registro Oficial N° 246 de 3 de agosto de 1989, y otras empresas de la misma naturaleza que se crearen en el futuro, las que mediante Resolución de su Directorio, podrán fijar las tasas y contribuciones especiales de mejoras previstas en la Ley de Régimen Municipal.

Art. 4.- Los préstamos que otorgue el Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE), para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, en lo financiado total o parcialmente, con fondos provenientes de préstamos internacionales no requerirán de nuevos informes para su celebración, aparte de los que se hayan emitido de conformidad con la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control para la celebración de los contratos de financiamiento externo.

En la tramitación de los contratos de préstamos que realice el BEDE con estos recursos o con otros fondos, se prescindirá del dictamen de la Junta Monetaria previsto en los artículos 144 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y 107 de la Ley de Régimen Monetario, siempre que el monto de los desembolsos de los contratos de crédito no sobrepasen el volumen que se haya destinado en el Presupuesto anual del Banco para financiar los proyectos de inversión.

Art. 5.- EL Banco de Desarrollo del Ecuador, BEDE, prestará la asistencia técnica y la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, dependiente de la Presidencia de la República, conjuntamente con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, y los mismos municipios llevarán a cabo programas de capacitación y entrenamiento para que las entidades beneficiarias del Programa de Desarrollo Municipal fortalezcan su capacidad de gestión.

Para mejorar la capacidad de gestión, tanto en la asistencia técnica como en la capacitación, se contará con la participación del CONADE.

CAPITULO II

Del Fondo de Desarrollo

Seccional

Art. 6.- Créase el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), en sustitución del FONAPAR, con los siguientes ingresos y asignaciones que se depositarán en una cuenta especial en el Banco Central del Ecuador.

a) El 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado, calculado a base de las cifras previstas en el Presupuesto del Estado del año respectivo;

** AÑADIR:*

a) Al final del literal a) del artículo 6, añadir "a partir de 1991";

(L 79 PCL. RO 464: 22-VI-90).

b) La participación de tres mil millones de sucres anuales que en forma previa a la distribución de los ingresos que percibe el Estado por la producción y exportación de petróleo, el Banco Central del Ecuador acreditará al FODESEC en alícuotas mensuales, suma que a partir de 1991 se incrementará en forma acumulativa en un porcentaje igual a la variación anual del índice de precios al consumidor elaborado por el INEC;

c) Todos los ingresos que, por disposiciones legales vigentes hasta la expedición de la presente Ley se destinaban a través del FONAPAR, a los municipios y consejos provinciales; y,

d) Las asignaciones que en el futuro se establezcan con cargo al Presupuesto del Estado para los municipios y consejos provinciales.

Art. 7.- El Presupuesto del Fondo de Desarrollo Seccional será expedido anualmente, hasta el 31 de enero de cada año por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, que distribuirá los ingresos de la siguiente manera:

1) El 2% a que se refiere el literal a) del artículo 6, para municipios capitales de provincia;

2) El saldo, luego de establecida la asignación señalada en el numeral precedente, se dividirá en las siguientes partes:

a) 20% para los consejos provinciales y el Instituto Nacional Galápagos (INGALA);

b) 75% para las municipalidades; y,

c) 5% para una Cuenta de Reserva para Emergencias.

Art. 8.- El 2% destinado a los municipios capitales de provincia, se distribuirá de la siguiente manera:

a.- El 25% para la Municipalidad de Quito;

b.- El 25% para la Municipalidad de Guayaquil; y,

c.- El 50% restante, en partes iguales, para las demás capitales de provincia.

Estas asignaciones serán transferidas por el Banco Central del Ecuador, en forma automática y en alícuotas mensuales.

Art. 9.- El monto asignado anualmente con cargo al FODESEC, a favor de los consejos provinciales y el Instituto Nacional Galápagos (INGALA), será distribuido entre cada uno de ellos en la siguiente forma:

a.- 60% en proporción directa a la población de la respectiva jurisdicción territorial;

b.- 20% en proporción a la superficie territorial de la misma jurisdicción; y,

c.- 20% en proporción a las necesidades básicas insatisfechas de cada Provincia, medidas a través de los siguientes indicadores: ingreso per cápita, tasas de mortalidad infantil, de desnutrición y de crecimiento poblacional.

De la asignación que corresponda a cada uno de los consejos provinciales les será transferido el 70% en forma automática, en alícuotas mensuales, por parte del Banco Central del Ecuador. Esta parte será de libre disposición para gastos corrientes o inversiones, por cada partícipe de acuerdo con sus presupuestos aprobados. El resto de la asignación (30%), se destinará exclusivamente a inversiones en las zonas rurales y será entregado por orden del Ministerio de Finanzas y Crédito Público de acuerdo al cronograma presentado por los beneficiarios, sujeto a evaluación y revisiones periódicas de este Ministerio.

Art. 10.- El 75% establecido en el literal b) del numeral 2, del artículo 7 de esta Ley, se dividirá en dos partes:

a.- El 60%, que será distribuido por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público a cada una de las municipalidades, como se señala a continuación:

a. 1. 60% en proporción al número de habitantes;

a. 2. 30% en relación a las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad, medidas por los siguientes indicadores: ingreso per cápita, tasa de mortalidad infantil, desnutrición y crecimiento poblacional, para satisfacer los déficits de infraestructura y servicios básicos; y,

** REFORMA:*

b) En el literal a) del artículo 10, numeral a. 2., en vez de "y" poner "y/o"; y en lugar de "para satisfacer los", poner una coma (","),

(L 79 PCL. RO 464: 22-VI-90).

a. 3. 10% en relación al grado de evolución de la eficiencia administrativa, medida en base al esfuerzo realizado en la recaudación de los ingresos propios.

** REFORMAS:*

Al final del literal a) numeral a.3., suprimir el punto (".") y añadir "y al manejo de los egresos y su financiamiento".

(L 79 PCL. RO 464: 22-VI-90).

Las asignaciones así determinadas serán transferidas a las municipalidades por el Banco Central del Ecuador, en forma automática, alícuotas mensuales, y serán de libre disposición por cada partícipe, para gastos corrientes o inversiones contemplados en sus presupuestos aprobados; y,

b.- El 40% que será transferido en alícuotas semestrales al Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE) para constituir el Fondo de Inversiones, servirá de contraparte nacional para la obtención de créditos o como financiamiento complementario para las inversiones dentro del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana.

Previamente a la transferencia de estos recursos al BEDE por parte del Banco Central del Ecuador, se deducirán los valores que las municipalidades hayan comprometido con anterioridad a la expedición de la presente Ley, para el servicio de créditos u otros contratos con cargo a las asignaciones del FONAPAR destinadas a

inversiones, o a otros recursos que se unifican por disposición de esta Ley.

Art. 11.- La distribución del 5% de la Cuenta de Reserva para Emergencias se realizará mediante Acuerdo del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, a favor de los organismos seccionales, previa la presentación de la solicitud justificativa correspondiente.

Art. 12.- Para la determinación de los índices referidos en los artículos 9 y 10 de esta Ley, se utilizarán estadísticas y proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y los indicadores publicados por otros organismos especializados.

El grado de evolución de eficiencia administrativa a que se refiere el artículo 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.

Art. 13.- Los municipios y consejos provinciales previo informe del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, autorizarán el fideicomiso de asignaciones del FODESEC, con un porcentaje máximo del 50% de los recursos asignados en el literal a) del artículo 10 de esta Ley y a pedido de las entidades partícipes y hasta un plazo de 15 años.

** AÑADIR:*

c) En el artículo 13, después del "Literal a. del artículo 10 de esta Ley", añadir: "o en el artículo 9, en su orden".

(L 79 OCL. RO 464: 22-VI-90).

Los fideicomisos que se hayan establecido previamente con cargo a las antiguas asignaciones de retención automática, continuarán aplicándose a las nuevas asignaciones del FODESEC.

Art. 14.- El Ministerio de Finanzas y Crédito Público dictará los procedimientos y demás normas que sean necesarias para la administración del Fondo de Desarrollo Seccional.

TITULO II

REFORMAS A LA LEY DE REGIMEN MUNICIPAL

Art. 15.- Agréganse en el artículo 65, los siguientes numerales:

"14.- Disponer para otros fines los recursos destinados al pago de remuneraciones y cumplimiento general de contratos colectivos, actas transaccionales o sentencias pronunciadas por Tribunales de Conciliación y Arbitraje".

"15.- Nombrar o contratar servidores municipales sin que existan las respectivas partidas presupuestarias para el pago de remuneraciones de Ley".

Art. 16.- Agrégase en el artículo 76, el siguiente literal:

"c.- Otorgar nombramientos o suscribir contratos individuales o colectivos de trabajo, de servidores municipales, sin contar con los recursos y respectivas partidas presupuestarias para el pago de las remuneraciones de Ley".

Art. 17.- Agrégase en el artículo 507, el siguiente inciso:

“El Presupuesto obligatoriamente contemplará el respectivo financiamiento para dar cumplimiento a los contratos colectivos, actas transaccionales o sentencias dictadas por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje”.

Art. 18.- Sustitúyese el artículo 407 por el siguiente:

“Las municipalidades y las empresas municipales de Agua Potable, fijarán las tasas de agua en función del costo de producción del servicio y de la capacidad contributiva de los usuarios”.

Art. 19.- En el artículo 420 de la Ley de Régimen Municipal, agrégase el siguiente literal:

“f) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable”.

Art. 20.- Después del artículo 428, agréganse los siguiente artículos:

“Art. . . . La contribución especial de mejoras por construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable, será cobrado por la municipalidad en la parte que se requiera una vez deducidas las tasas por servicios para cubrir su costo total en proporción al avalúo de las propiedades beneficiadas, siempre que no exista otra forma de financiamiento.

“Art. . . . Para el pago del valor total de la construcción, ampliación, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado, las municipalidades cobrarán las contribuciones especiales de mejoras y las tasas retributivas de los servicios en la

forma que señala esta Ley.

Las ordenanzas que expidan los concejos municipales para establecer las tasas de agua potable y las contribuciones especiales de mejoras de que trata este Título, sólo requerirán del informe favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, y entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial".

Dada en Quito, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas, a los ocho días del mes de mayo de mil novecientos noventa.

f.) Dr. Wilfrido Lucero Bolaños, Presidente del H. Congreso Nacional.

f.) Carlos Alberto Soto, Secretario General Encargado.

Palacio Nacional, en Quito, a dieciséis de mayo de mil novecientos noventa.

PROMULGUESE.-

f.) Rodrigo Borja, Presidente Constitucional de la República.

Es fiel copia: Lo Certifico,

f.) Washington Herrera P., Secretario General de la Administración Pública.

NOTA: Se publicó en RO 441: 21-V-90.

4.1.1. RECAPITALIZACION DEL BEDE

Los recursos con los cuales el Banco de Desarrollo dio comienzo a sus actividades, en 1979, provenían de los ingresos correspondientes al antiguo FONADE y FODEM, los aportes de

capital y, posteriormente, de las utilidades generadas en sus operaciones. El capital autorizado inicial fue de 25 mil millones de sucres; se le reconoció una participación en las exportaciones petroleras y en el impuesto unificado a la renta procedente de la exploración y explotación de hidrocarburos.

La situación del Banco de Desarrollo se ha venido considerando como muy solvente; sin embargo, al igual que todas las instituciones financieras públicas, ha estado expuesta a un proceso de descapitalización, a consecuencia de las condiciones financieras blandas con las que opera, al largo período de recuperación de los créditos, afectados por el deterioro del poder adquisitivo, y, sobre todo, en los últimos años, a la merma de sus recursos provenientes del petróleo.

Las diferentes políticas gubernamentales han estado orientadas precisamente a la capitalización de la institución en base de diferentes mecanismos, a fin de proporcionarle recursos frescos que puedan satisfacer la creciente demanda de fondos para financiar total o parcialmente los proyectos de inversión prioritaria.

Sin embargo, es previsible que los recursos de capitalización no sean suficientes en el largo plazo. Por esta circunstancia se han diseñado nuevas políticas de captación y administración de recursos.

En este contexto, se han delineado directivas que guían la gestión de la entidad con miras al futuro.

Como ejemplo de estas iniciativas está el crédito conseguido por el Gobierno Nacional de los Bancos Mundial e Interamericano de

Desarrollo para financiar el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana; créditos que son administrados actualmente por el BEDE.

De otra parte, se han revisado los niveles de las tasas de interés, con el fin de evitar la erosión de su capital. A través de esta política, se pretende que las entidades prestatarias fortalezcan su capacidad de autogestión.

El BEDE ha incursionado en el financiamiento de nuevos sectores insuficientemente desarrollados; así, ha considerado el sector informal, que involucra a una significativa porción de la población económicamente activa, para que se convierta en nuevo motor de desarrollo, mediante la asistencia financiera que le proporciona el BEDE.

El capital del Banco, por estas consideraciones y conforme a las necesidades nacionales y de la institución, ha sido incrementado por cuatro ocasiones con el objeto, básicamente, de atender las solicitudes de crédito de las entidades a las cuales presta sus servicios; el detalle de esta evolución es el siguiente:

AÑO	CAPITAL SUSCRITO	
	INCREMENTO	ACUMULADO
1983		25.000
1984	15.000	40.000
1986	10.000	50.000
1988	20.000	70.000
1991	80.000	150.000

El capital pagado siempre ha constituido el principal componente del patrimonio del Banco de Desarrollo del Ecuador; al mes de marzo de 1992 éste alcanzó la suma de 137.285 millones de sucres, que equivalen al 91.5 por ciento del capital suscrito y representa el 73.6 por ciento del Patrimonio.

4.1.2. ACCIONES DE LOS MUNICIPIOS Y SU PRESENCIA EN EL CAPITAL SOCIAL

Hasta 1990, algo más del 99 por ciento de las acciones del Banco de Desarrollo del Ecuador correspondían al Estado Ecuatoriano; la diferencia se hallaba en poder de las Municipalidades, los Consejos Provinciales y otros organismos. A partir de 1991, dicha conformación ha modificado esta estructura, pues han adquirido especial relevancia los Consejos Provinciales y las Municipalidades; los primeros, como consecuencia de los aportes que se originan en el Fondo de Desarrollo Provincial, FODEPRO, y, los segundos, por una donación que hizo el Estado Ecuatoriano por la suma de 10.503 millones de sucres, de las utilidades obtenidas durante el ejercicio económico de 1990.

Como aportes de capital de las municipalidades se irán incorporando los valores originados en el 25 por ciento de las recuperaciones de capital de préstamos concedidos con recursos del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, según lo estipulan los Convenios Subsidiarios suscritos entre el Ministerio de Finanzas y el BEDE, para la administración de los recursos.

La máxima participación que tendrán los consejos provinciales y las municipalidades dentro del capital pagado del Banco, será del 25 y

del 23 por ciento, respectivamente, mientras que el Estado ecuatoriano participará con al menos el 51 por ciento del total. Una pequeña diferencia que, cuando más, alcanzaría al 1 por ciento estará en poder de otros accionistas.

En el siguiente cuadro se aprecian las variaciones que se han dado en la conformación del capital pagado.

ACCIONISTAS	-Millones de sucres-					
	Al 90-12-31		Al 91-12-31		Al 92-03-31	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
E. ecuatoriano	69.861.1	99.80	88.032.5	70.85	96.784.2	70.50
Municipalidades	82.0	0.12	10.613.3	8.54	11.868.3	8.64
C. Provincial	21.2	0.03	25.556.8	20.57	28.579.5	20.82
Otros accionistas	34.9	0.05	47.6	10.04	52.6	0.04
TOTAL:	69.999.2	100.0	124.250.2	100.0	137.284.6	100.0

En cuanto a las reservas que el BEDE debe legalmente mantener tenemos que, al mes de agosto de 1988, el Banco las registró por un monto de 4.064 millones de sucres, que equivalen al 5.8 por ciento del patrimonio ; éstas se las puede comparar con aquellas registradas, en marzo de 1992, que fueron por la suma de 10.216 millones de sucres que significan el 5.5 por ciento de su patrimonio, lo que constituye un aval para la administración de la institución, pues demuestra solidez y buen manejo.

4.1.3. TRASCENDENCIA DE LOS MUNICIPIOS FRENTE AL BEDE

Para el Banco de Desarrollo del Ecuador los organismos secciona-

les, y en particular, los municipios han sido instituciones a las cuales ha pretendido dar más atención, no solo mediante la concesión de sus créditos, sino también a través de la asistencia técnica que les ha proporcionado, sobre todo, en estos últimos años.

El país, y, especialmente, los municipios y consejos provinciales se han beneficiado ostensiblemente de la actividad crediticia, dando un vuelco sustancial y, a manera de ejemplo, sólo en 1990, los valores proporcionados por el BEDE superan en más de tres veces, los concedidos a estos organismos, de 1979 a 1989.

Respecto a las operaciones registradas en 1990, el BEDE otorgó créditos a los consejos provinciales del país, por un monto de 26.177.2 millones de sucres, equivalente al 23.9 por ciento del total de los créditos concedidos en los doce meses del año. Las municipalidades fueron sujetos de crédito por la cifra de 26.793.6 millones de sucres, equivalentes al 24.4 por ciento. Sumados estos dos rubros, encontramos que el 48.3 por ciento de los 109.620.1 millones de sucres concedidos en el año, se orientaron hacia el financiamiento de la obra pública de los organismos seccionales del país.

En las operaciones crediticias registradas en 1991, vemos que se reafirma y consolida la presencia de las municipalidades y consejos provinciales, como sujetos de crédito del BEDE, en proporciones significativas, por lo que podemos afirmar que se ha dado un giro importante en las relaciones que ha mantenido el Banco con las entidades seccionales, a lo largo de sus doce años de vida institucional.

En cifras, en 1991, las municipalidades recibieron 38.734.0 millones de sucres, equivalentes al 24.4 por ciento; los consejos provinciales, 26.542.1 millones de sucres, que representan el 16.7 por ciento. Sumados los dos valores de créditos conferidos a los organismos seccionales, el Banco ha otorgado en favor de ellos, en 1991, el equivalente al 41.1 por ciento del total concedido en ese período.

La importancia de esta nueva orientación no solamente radica en los volúmenes de los préstamos concedidos a los organismos seccionales del país, sino que, por primera vez en la historia nacional, se da el lugar y la prioridad que les corresponde a los consejos provinciales y a las municipalidades de la patria, como los entes históricos en los que realmente se asienta la nacionalidad ecuatoriana y a quienes diferentes gobiernos les han mantenido en términos de instituciones marginales, sometidos al paternalismo de Estado, con toda la secuela demagógica, de obras a medio realizar, proyectos inaplicables y una permanente dilapidación de fondos públicos.

Se han establecido los fundamentos de una presente y futura autonomía económica, de la que siempre han carecido los consejos provinciales y las municipalidades ecuatorianas.

4.1.4. AMPLIACION DEL VOLUMEN DE CREDITOS

CARTERA DE CREDITO POR TIPO DE BENEFICIARIO -miles de sucres-

ACCIONISTA	AGOSTO 1988		MARZO 1992	
	Valor	%	Valor	%
E. ecuatoriano	56.893.3	79.1	129.941.3	74.9
Municipalidades	4.320.8	6.0	13.072.9	7.5
C. Provinciales	2.557.4	3.6	14.752.1	8.5
Otros accionistas	8.105.0	11.3	14.798.4	8.5
Cartera Vencida	51.7	*	1.011.8	0.6
TOTAL:	71.928.2	100.0	173.576.5	100.0

* MENOS DEL 0.1 POR CIENTO.

Del cuadro precedente se colige que el financiamiento destinado al Estado ecuatoriano es el de mayor significación; en agosto de 1988, representó el 79.1 por ciento de la cartera y en marzo de 1992, significó el 74.9 por ciento. Pero, es preciso señalar que del crédito que se concede al Estado ecuatoriano los mayores beneficiarios son, precisamente, los organismos de desarrollo regional y seccional.

A pesar de esta aparente situación de preferencia, en cuanto al crédito concedido al Estado ecuatoriano, su incremento en favor de las municipalidades y de los consejos provinciales, es manifiesto; lo que se debe, como ya se expresó en el ítem precedente, al gran impulso que el Banco de Desarrollo ha dado en los últimos años mediante concesión de préstamos a los organismos de desarrollo

seccional. Este incremento y mayor participación que seguirán adquiriendo dichos organismos, estará en función de la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, que cuenta con el financiamiento de 300 millones de dólares; así como el crecimiento del Fondo de Desarrollo Provincial, cuyos beneficiarios son los consejos provinciales.

Es de mención especial, el rubro que perteneció a la cartora vencida del BEDE, que no llega al 1 por ciento y que ha sido insignificante en todos los años de actividad del Banco; los vencimientos, por su parte, han tenido el carácter de temporal, por pocos días y en contados casos por pocos meses.

4.2. EL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL E INFRAESTRUCTURA URBANA, PDM, Y EL FONDO DE DESARROLLO SECCIONAL, FODESEC.

4.2.1. CONCEPCION Y TRAMITES

El Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana ha sido uno de los proyectos que con decisión ha impulsado el Gobierno nacional, pues es preocupación primordial el procurar mejores condiciones de vida a los ecuatorianos de menores ingresos del país.

En el aspecto financiero, desde inicios de la época petrolera las municipalidades fueron cayendo en una dependencia estatal absoluta, en desmedro de su propia capacidad de generar recursos. El FONAPAR, que indudablemente, constituyó una fuente importante de financiamiento, debió ser considerada como una

alternativa adicional a la generación de rentas propias; desgraciadamente, en la práctica, se convirtió en el principal y más importante medio de captación de recursos.

En esta forma, los gobiernos seccionales fueron perdiendo la autonomía consagrada en la Constitución Política de la República, hasta llegar a un punto en el que sin los recursos del Estado no pueden cubrir ni siquiera sus gastos de operación.

Esta situación fue el origen para que, cada vez, en mayor grado, el Estado asuma una actitud paternalista ante la disminución de la capacidad de ejecución de servicios públicos de las entidades seccionales y no solo con relación a las municipalidades, sino, aún más, respecto a la misma población ecuatoriana.

Las características actuales de gran parte de las municipalidades se inscriben en el hecho de que, tanto los recursos de retención automática del FONAPAR, como los destinados a la inversión, se han utilizado en cubrir gastos administrativos y una parte en los gastos de operación de los servicios.

Factor que ha incidido en la acción de los gobiernos seccionales ha sido el costo de los servicios; así por ejemplo, mientras el costo de operación del agua potable fluctúa entre 74 y 234 sucres el metro cúbico, las municipalidades, en promedio, cobran apenas dos sucres cincuenta centavos; es decir que, el usuario solamente financia el 2 por ciento del costo de operación.

En promedio, una familia de cinco personas que tiene una renta anual de 744 mil sucres, frente a otra, con igual número de miembros, pero, con un ingreso de 1.860 mil sucres anuales, paga

230 sucres mensuales por costo de servicios. En el primer caso, la suma aportada significa el 0.4 por ciento mientras que, la segunda, es el 0.15 por ciento, esto demuestra el trato desigual de los costos frente a igual servicio.

Características como las anotadas, a manera de ejemplo, han propiciado el que las municipalidades entren en una etapa de incapacidad de gestión; su estructura tributaria es injusta pues, se ha subsidiado a quienes tienen mayores posibilidades económicas y se han cobrado mayores, aunque insignificantes, tarifas a quienes menos ganan.

Los factores de orden político, por último, han coadyuvado para el desmejoramiento de la administración municipal, donde sus funcionarios están sujetos a los cambios permanentes de alcaldes y concejales y los esfuerzos de capacitación son estériles y han caído en el vacío.

El PDM es indudablemente un programa de ajustes sectoriales y, por tanto, supone que las entidades seccionales, libremente, opten por medidas de cambio estructural que propendan al mejoramiento financiero de los municipios a través de la recaudación de tributos, la optimización de estos sistemas, la generación de ingresos que cubran los servicios que prestan, la actualización y correcta administración de los catastros y la capacitación de sus recursos humanos.

Estas motivaciones fueron la causa para que, a través de comunicaciones del 21 de diciembre de 1988, dirigidas a los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y del Banco Mundial (BIRF), el entonces Ministro de Finanzas y Crédito

Público, Ing. Jorge Gallardo Z., a nombre y en representación del Estado ecuatoriano, solicite un crédito destinado a financiar el "Proyecto de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana", PDMIU, que contempla la dotación de recursos para la ejecución de inversiones, para rehabilitar, ampliar o emprender obras con las cuales se incremente la cobertura de servicios a cargo de las municipalidades, obras que coadyuvarán a mejorar la calidad de vida en los centros poblados del país.

Este préstamo fue aprobado por el Director Ejecutivo del BID, el 17 de octubre de 1990 y, posteriormente, el 15 de febrero de 1991, se firmaron los convenios de crédito tanto con el Banco Mundial (BIRF) como con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

El Programa de Desarrollo Municipal, PDM, considera el fortalecimiento institucional y el equipamiento de las entidades incluidas en la ejecución de este programa, entre las que encontramos: Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE), Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Instituto de Fomento de Desarrollo Municipal (INFODEM), Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Banco de Desarrollo (BEDE) y la capacitación, modernización y autonomía financiera de las municipalidades.

Este programa fue diseñado en función de los acuciantes problemas detectados en las entidades seccionales del país y que los podemos resumir en los siguientes aspectos:

a.- Deficiencia de los servicios de infraestructura básica urbana, en general, tanto en calidad como en cantidad;

b.- Falta de capacidad gerencial y especialización tanto en las municipalidades como en sus empresas;

c.- Marcado paternalismo del Estado frente a los municipios, lo que ha creado una dependencia creciente en materia financiera;

d.- Excesiva politización de las administraciones municipales, lo que ha determinado una falta de continuidad en la ejecución de planes y programas así como la carencia de estabilidad de los empleados municipales;

e.- Creciente centralismo y, como consecuencia, debilitamiento de los municipios y su autonomía;

f.- Ausencia de una adecuada coordinación regional;

g.- Carencia de coordinación, a nivel nacional, de las actividades que actúan en el sector urbano, en general, y municipal, en particular; y,

h.- Limitaciones en la disponibilidad y manejo de la información, en aspectos esenciales como el inventario de las necesidades de infraestructura de servicios básicos de la comunidad y el procesamiento de datos, que permita formular, evaluar y ejecutar proyectos de inversión pública.

Ante los problemas señalados, el PDM plantea objetivos enmarcados en los siguientes aspectos:

a.- Vigorizar los esfuerzos del Gobierno, a nivel nacional, por fortalecer las finanzas públicas;

b.- Apoyar cambios de políticas y cambios institucionales y financieros, que conduzcan a una mayor eficiencia del sector municipal;

c.- Financiar inversiones municipales prioritarias, en relación con servicios públicos básicos de agua potable y alcantarillado, pavimentación, adoquinamiento, aceras y bordillos, recolección y tratamiento de desechos sólidos, centros de comercialización y mercadeo, áreas recreacionales y espacios verdes, mejoramiento de barrios, cementerios, camales y sistemas de faenamiento y dotación de equipos para los ayuntamientos; y,

d.- Mejorar la capacidad y cantidad de los servicios de infraestructura destinados a la población urbana de menores recursos.

Con respecto al primero y fundamental objetivo, es decir, el fortalecimiento de las finanzas públicas, el proyecto busca:

a.- Reducir la dependencia económica de los gobiernos locales de los recursos que otorga el Gobierno central, mediante el reordenamiento financiero y la incorporación de fuentes de ingreso que, pese a estar previstas en régimen legal, no han sido aplicadas.

b.- Adoptar políticas adecuadas, en materia de fijación de tarifas, tasas, contribuciones y gravámenes a cargo de los usuarios.

c.- Reducir los niveles y la extensión de los subsidios del Gobierno central al mismo tiempo que instituir y asegurar una selección más equitativa de los beneficiarios de los subsidios; y,

d.- Convertir el actual proceso presupuestario, en uno más disciplinario, transparente y predecible.

El Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana está concebido a través de dos formas de apoyo:

a.- Subpréstamos del BEDE a los ayuntamientos y empresas municipales que manifiesten el interés de ser incorporados al Proyecto, para la ejecución de obras o equipamiento; y,

b.- Asistencia técnica, capacitación y adiestramiento de los niveles técnicos y operativos de las instituciones nacionales participantes.

En la preparación de este Proyecto han intervenido comisiones de los Bancos internacionales quienes dieron asistencia técnica y, hasta 1989, se desplazaron tres misiones conjuntas del BID y el BIRF. Como resultado de las labores efectuadas por estas misiones se elaboraron ayudas-memorias que contenían las principales observaciones sobre aspectos administrativos, técnicos y legales relacionadas con el Proyecto y las recomendaciones que han permitido, posteriormente, la obtención de estos recursos externos.

El Proyecto requirió la ejecución de varias actividades, en lo legal, operacional y técnico, de las entidades involucradas en él. Se debió mantener una coordinación institucional efectiva y permanente entre la Presidencia de la República, el Ministerio de Finanzas, BEDE, GTZ (Oficina de Cooperación Alemana), CONADE, FONAPRE, AME, IEOS, Procuraduría y Contraloría General del Estado.

La coordinación general del Proyecto se ha dividido en dos

aspectos: la coordinación técnica, a cargo del Banco de Desarrollo, y la relacionada con la capacitación bajo la responsabilidad de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, SENDA.

Para la ejecución del PDM se han efectuado diversas acciones previas, como por ejemplo, el Proyecto de racionalización de trámites de crédito público para los organismos seccionales; desarrollo de metodologías de análisis económico de cada uno de los sectores que serán financiados; propuestas de reformas a la Ley de Régimen Municipal, para una adecuada administración económica de las entidades edilicias; elaboración de convenios interinstitucionales entre el Ministerio de Finanzas y el BEDE, entre el Banco y las municipalidades, entre el FONAPRE y el BEDE, y el relacionado con la ejecución del Plan de Capacitación del sector. Se han preparado varios documentos normativos, entre los que se cuentan manuales de evaluación de proyectos, seguimiento de las inversiones, contratación y adquisición de bienes y servicios y el diseño de documentos-tipo, que normaticen los procedimientos que deberán ser observados en la ejecución del PDM.

El costo total del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana es de 300 millones de dólares, en base a la siguiente distribución:

CATEGORIA DE INVERSION	US.\$	MILLONES
Obras civiles y equipos		250.0
Estudios, supervisión y auditoría		25.0
Capacitación y asistencia técnica		25.0
TOTAL		300.0

FUENTE DE RECURSOS	US\$ MILLONES	%
Préstamo BIRF a/	104.0	34.6
Préstamo BID	104.0	34.6
Contribución GTZ	4.0	1.3
Contribución local (Municipios)	31.0	10.5
Aporte Local (Fondo de Inversiones)	56.5	19.0
TOTAL	300.0	100.0

a/ La OECF (Japón) ha manifestado interés inicial por participar en esta operación con un posible préstamo de US\$50.0 millones.

El aporte financiero que da el Gobierno al PDM proviene del Fondo de Desarrollo Seccional; es decir la contribución local por 31 millones, equivalentes, al 10.5 por ciento; y, el aporte local (Fondo de Inversiones) por 56.5 millones que significan el 19 por ciento.

Beneficiarias de este Programa serán todas las municipalidades del país, no obstante, su participación podrá ser inmediata o a corto plazo; dependiendo esto, de la disponibilidad que tengan los estudios sobre proyectos y de las condiciones que presenten las entidades seccionales para acometer con la ejecución de las obras.

Para determinar la elegibilidad de los municipios, empresas de servicios municipales y organismos regionales de desarrollo, se han establecido parámetros que se relacionan con el mantenimiento de una cuenta corriente balanceada, capacidad financiera para cubrir el servicio de la deuda, capacidad técnica, administrativa y financiera, demostrar el grado de esfuerzo de las municipalidades para recuperar la inversión de los proyectos a

financiarse.

Excepcionalmente, serían elegibles los municipios o sus empresas con proyectos para operación y rehabilitación de inversiones existentes, que no cumplan con los criterios anteriores, pero que presenten evidencia de que pondrán en marcha un plan de mejoras, a través de la asistencia técnica y capacitación que le brinden las instituciones a cuyo cargo está el proporcionarlos.

4.2.2. ASISTENCIA TECNICA

4.2.2.1. Programa de Fortalecimiento Municipal

Con los recursos del Programa se financia el componente de Asistencia Técnica que tiene relación con el Subprograma de Fortalecimiento Municipal, PFM, el cual desarrolla el BEDE en colaboración con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, GTZ, y consiste en la elaboración de Programas Urbanos en ciudades de tamaño medio y pequeño. Para el efecto se están realizando estudios, de los cuales salen los diagnósticos que permiten, por una parte, identificar los requerimientos para un adecuado desarrollo urbano; y, por otra, las necesidades de capacitación y asistencia técnica.

Luego del diagnóstico, se prepara un listado de las necesidades de la entidad estudiada que, posteriormente, son priorizadas mediante reuniones de trabajo en las que participan autoridades municipales y representantes de la comunidad.

De los proyectos elegidos, tanto por la población como por las autoridades, se elaboran los "Perfiles de Proyectos", los mismos

que contienen diferentes aspectos como su descripción, estudios técnicos elementales, resumen de inversiones y presupuestos.

De esta forma, los programas identificados a través del Subprograma de Fortalecimiento Municipal, son puestos a consideración del Banco de Desarrollo, con la respectiva solicitud de crédito, para ser sometidos al conocimiento y autorización del Comité de Proyectos.

4.2.2.2. Programa de Mejoramiento de Barrios

Este es uno de los subprogramas que cuenta con el financiamiento del PDM; su desarrollo está bajo la responsabilidad de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV) y el Banco de Desarrollo en colaboración de la Oficina Alemana de Cooperación, GTZ.

Este subprograma surge de la necesidad de brindar soluciones a problemas de invasión de terrenos públicos y privados; así como el surgimiento de sistemas de arrendamiento de terrenos particulares y de otras formas de tenencia de terrenos urbanos, por parte de grupos poblacionales de ingresos bajos y migrantes rurales. De esta manera, las municipalidades podrán legalizar la tenencia de terrenos invadidos; y, proporcionar a los barrios urbano-marginales servicios de infraestructura básica, de los que carecen en la actualidad.

Con este subprograma se esperan los siguientes resultados:

a.- Mejorar la calidad de vida de las familias que habitan en barrios urbano-marginales.

b.- Incorporar nuevos lotes al catastro municipal.

c.- Recuperar al menos parte de los costos incurridos en la dotación de servicios.

La Asistencia Técnica se orienta a los siguientes campos:

a.- Preparación de Proyectos.- Las obras que son financiadas con los recursos del PDM, deben cumplir con requisitos de orden técnico, financiero, económico, institucional y legal.

La asistencia se da durante todo el ciclo de la preparación de los proyectos.

b.- Asistencia técnica puntual.- Se la efectúa con todos los municipios participantes en base a los resultados obtenidos en los diagnósticos y de las evaluaciones previas hechas por el BEDE y la GTZ.

4.2.3. CAPACITACION

El subcomponente de Capacitación y Desarrollo Institucional está coordinado por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, SENDA, y es ejecutado a través de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME.

Está dirigido a todas las municipalidades del país y versa sobre materia de orden general, con un alcance global, sobre temas que, en todo caso, coadyuvarán al mejoramiento de la capacidad de gestión de las municipalidades y de los recursos humanos que la conforman.

La capacitación y el desarrollo institucional de las municipalidades está orientado a:

a.- Desarrollo institucional de los prestatarios.- Esta capacitación brinda a apoyo directo a las instituciones seccionales, empresas de servicios u otros entes municipales, para una eficiente ejecución de los proyectos, administración de sus recursos financieros y humanos.

b.- El fortalecimiento institucional.- Se ofrece mediante seminarios y recursos de capacitación, que abarcan temas y técnicas modernas de organización, planificación, asignación y administración de recursos, uso de maquinarias, técnicas contables, aspectos normativos y jurídicos, manejo de personal, etc.

Tanto los programas de asistencia técnica como los de capacitación esperan alcanzar resultados que, básicamente, se traducirán en:

a.- Fortalecimiento municipal en áreas técnicas, administrativas y financieras; lo que permitirá a estas instituciones acceder, de manera continua y permanente, a fuentes de financiamiento, sean internas o de organismos financieros internacionales.

b.- Mejoramiento del nivel técnico de los recursos humanos; de manera que, se encuentren preparados para realizar actividades concernientes a la formulación de proyectos bien concebidos, ejecución de los mismos y administración de los servicios públicos municipales, incorporando técnicas modernas.

c.- Mejoramiento sustancial de las finanzas municipales, mediante la optimización y control de los sistemas de recaudación; la incor-

poración de ingresos por nuevos servicios; la actualización de los sistemas tarifarios, de tasas y contribuciones; el perfeccionamiento de los sistemas fiscales, etc.

4.2.4. SUBSIDIOS

Para la ejecución del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, el Gobierno impulsó la creación y posterior aprobación por parte del Congreso Nacional de la Ley de Desarrollo Seccional.

Esta Ley creó, a su vez, el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, del cual, en lo que respecta a la participación de las municipalidades, se destinará el 40 por ciento para constituir el Fondo de Inversiones, cuya administración se encuentra actualmente bajo la responsabilidad del Banco de Desarrollo y es utilizado en la complementación de los recursos del PDM.

Este Fondo opera bajo estrictas consideraciones y análisis técnicos; permite otorgar financiamiento a las municipalidades, empresas de servicios municipales y organismos regionales de desarrollo que inicialmente no cuenten con los recursos necesarios para la ejecución de sus proyectos. Con este Fondo se financia tanto componentes de inversión como de asistencia técnica específica, en los casos que ésta fuera necesaria. El valor del subsidio se desprende, tanto del diagnóstico que el Banco de Desarrollo hace de las municipalidades y empresas sujetos de crédito, como de la evaluación respectiva de los proyectos.

Los subsidios se otorgan tomando en consideración aspectos como:

a.- Qué éstos deben tener como objetivo el que la población de bajos ingresos tenga acceso a los servicios básicos y por ello se benefician sectores como el de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, desechos sólidos, mejoramiento de barrios, camales de pequeña capacidad.

b.- Que los restantes sectores contemplados en el Programa no contarán con los subsidios.

c.- Los subsidios se otorgan como un incentivo a las municipalidades que cumplen con las condicionalidades del Programa y demuestran esfuerzo por generar ahorros corrientes.

En resumen, los subsidios se otorgan para los sectores descritos y están orientados hacia aquellas municipalidades cuyos proyectos no puedan, a través de la vía contributiva, recuperar los costos de inversión, operación y mantenimiento.

A este mecanismo, se han acogido, por lo general, las municipalidades pequeñas que por su condición, si se quiere marginal, están también incapacitadas para ejecutar proyectos de gran envergadura.

Para 1991, el Directorio del Banco aprobó la asignación y desembolso de recursos por concepto de excedentes de la contraparte nacional a la del PDM, del Fondo de Desarrollo Seccional y del Fondo de Inversiones Municipales, 7.180.9 millones de sucres a 152 municipalidades, que presentaron los justificativos correspondientes, como por ejemplo, para la conclusión de obras, iniciación de nuevas, rehabilitación de otras existentes, etc.

El Directorio del Banco mediante Resolución N° 92-23 fijó en 6.678.7 millones de sucres por excedentes que deberán ser repartidos en 1992, a través de las asignaciones no reembolsables, entre todas las municipalidades ecuatorianas.

El Fondo de Inversiones, entonces, sirve para cubrir la contraparte nacional para la obtención de los créditos contratados con el BID y el BIRF, o como financiamiento complementario para inversiones; esto es subsidio dentro del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana.

CAPITULO V

BANCO DEL ESTADO

5.1. FENECE EL BANCO DE DESARROLLO Y SURGE EL BANCO DEL ESTADO

5.1.1. ANTECEDENTES DE CREACION DEL BANCO DEL ESTADO

Dentro de las responsabilidades que tiene un gobierno para con el Estado y sus conciudadanos está el buen y adecuado manejo de la política económica y monetaria; en este accionar el objetivo más trascendente es el de preservar el valor de la moneda y, de hecho, garantizar la estabilidad del sistema monetario.

Sistema que, a través del tiempo, el país ha sufrido un proceso de deterioro, puesto que no se han cumplido con aquellas metas de equilibrio y desarrollo que los diferentes gobiernos, en su paso por la administración del Estado, han ofrecido cumplir.

La realidad económica del país se ha caracterizado por una pérdida paulatina y ascendente del poder adquisitivo de la moneda; los mecanismos de ajuste que se han establecido a nivel gubernamental son estructurales y positivos, pues han contribuido a una relativa estabilidad económica con miras a propiciar el desarrollo de la nación ecuatoriana y el bienestar de su población.

De todas maneras, la política económica aplicada ha inducido a

que los ciudadanos arbitren medidas individuales de defensa contra la inflación; es el caso de la adquisición de bienes en aquellos momentos en los que se dispone de dinero. Además, la población que está en capacidad de hacerlo se acogen al sistema de ahorro, pero esta acción no preserva el poder adquisitivo de la moneda porque los intereses bancarios que se aplican no compensan los niveles de inflación, de allí que el ahorro nacional se encuentra en porcentajes menores.

La Junta Monetaria es el organismo rector de la política económica; el Banco Central es la entidad emisora que debía cumplir con las disposiciones monetarias dictadas por la máxima autoridad económica; pero, con el transcurrir del tiempo, por las circunstancias y políticas existentes en el país, las funciones esenciales de estas dos instituciones se han desvirtuado. Sus actividades se han mezclado con aquellos intereses coyunturales de quienes han manejado el Estado.

El resultado ha sido el contar con un organismo rector de la política económica maniatado por aquellas motivaciones e intereses coyunturales, de un grupo y un Banco Central no autónomo, sujeto a los vaivenes de la política, burocratizado y, sobre todo, perdido en sus funciones sustanciales lo que ha ocasionado el déficit cuasi-fiscal más grande de la historia económica de este organismo y del país.

La realidad económica nacional ha estado, casi siempre, envuelta en la incertidumbre y esta evidencia motivó a que las autoridades gubernamentales actuales comiencen a pensar en cómo devolver a estas dos entidades sus roles originales; de esta conciencia surgió la necesidad de establecer un nuevo marco legal que los organice,

es el caso de la nueva Ley de Régimen Monetario y de crear el Banco del Estado en sustitución del Banco de Desarrollo del Ecuador, BEDE.

La nueva Ley se propone contribuir, según sus autores, al desarrollo de la economía del país y velar por la estabilidad de la moneda nacional y la solvencia financiera externa. Establecer los mecanismos que proporcionen una coordinación efectiva y práctica entre la política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria y la política fiscal, con las actividades del sector público.

De otra parte, se pretende restaurar las funciones iniciales del Banco Central acordes con sus objetivos propios, a la vez que definir las acciones de la Junta Monetaria, como organismo planificador y director de la economía nacional.

Esta Ley ha tenido que soportar los embates de la oposición, no solo aquella instalada en el Congreso Nacional sino, además, de quienes se sienten perjudicados con las disposiciones nuevas de la norma jurídica o por la conformación misma de la Junta Monetaria.

Luego de un largo proceso de revisión y aprobación entró en ejecución, a partir del 8 de mayo del año en curso. Con la puesta en vigencia de la Ley de Régimen Monetario quedó sepultado el Banco de Desarrollo del Ecuador, creado en 1979.

5.1.2. ANALISIS DE LA LEY ESTATUTARIA DEL BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR Y LA LEY DEL BANCO DEL ESTADO

Para establecer las ventajas y desventajas que esta creación con-

lleva, es necesario analizar somera y comparativamente la Ley Estatutaria del Banco de Desarrollo con la del Banco del Estado.

Es fundamental revisar algunos capítulos y artículos para darnos cuenta de las modificaciones efectuadas y de allí poder concluir los aspectos negativos y positivos de esta nueva entidad y su Ley.

En la Ley del Banco del Estado el Art. 109, del Título I, se especifican las nuevas funciones que asumirá la entidad, como la de ser depositario de los fondos públicos y prestar servicios bancarios y financieros destinados a favorecer el desarrollo de las actividades económicas nacionales, aspectos que anteriormente no los tenía el BEDE, pues su ley era clara al expresar que dará créditos para la ejecución de la obra pública nacional.

El capital autorizado para el Banco del Estado será, inicialmente, de 300 mil millones de sucres frente a los 25 mil millones de sucres, con los cuales dio comienzo su actividad el Banco de Desarrollo, en 1975, y luego ascendió esta suma a los 100 mil millones de sucres. Las acciones quedan en los dos casos con un valor de 25 mil sucres, cada una.

Dentro de los recursos de capital que nutrirán al Banco del Estado se omiten aquellos ingresos asignados al FONADE y FODEM porque, de hecho, ya están asimilados dentro de los recursos del ex-BEDE.

Concretamente, dentro del Título II, respecto a las operaciones del Banco del Estado, el Art. 113, indica que éste será depositario de los fondos del sector público. Esto significa que, tanto el Gobierno como sus dependencias, entidades y empresas públicas, de cual-

quier clase, deben efectuar los cobros y pagos que tuvieren que hacer, así como todas las operaciones bancarias que requiera el servicio público, de acuerdo con las resoluciones que adopte el Directorio de la entidad.

En este sentido, existen los artículos que delimitan la actividad del Banco del Estado, por ejemplo, la celebración de convenios de corresponsalía con el Banco Central y con otras instituciones del sistema financiero nacional, para la recaudación, cobro y pago de fondos públicos y para las demás operaciones bancarias. Otra disposición para el Banco del Estado expresa que el gobierno y sus dependencias mantendrán en sus cajas cantidades menores de recursos para pagos de menor cuantía.

Como éstas hay disposiciones en las que se fijan las actividades del Banco del Estado en funciones como la de retención y distribución de tributos; otorgamiento de anticipos a las entidades del sector público; ejecución del servicio de la deuda pública; retención de los recursos para sus servicios y recaudación de los ingresos públicos, etc.

En cuanto a las operaciones con el sector privado, si bien la Ley Estatutaria del BEDE, preveía las actividades de la institución con este sector, siempre y cuando los recursos fuesen obtenidos en el mismo, a través del mercado de valores o la venta de bonos y papeles fiduciarios emitidos por el ex-BEDE, esta actividad, podemos afirmar que, en la práctica, nunca se la realizó. Con el Banco del Estado las disposiciones se concretizan y se llevará a la ejecución la norma legal.

Hay un nuevo artículo común para regir las operaciones del Banco

del Estado y se refiere a que la entidad registrará y mantendrá en contabilidad lo que realice con el sector privado de aquellas del público. Esta es una disposición nueva, en razón de que, como manifestamos, el BEDE no llegó a efectuar transacciones con el sector privado.

En el aspecto administrativo y de gobierno se conserva una similar estructura del actual Banco con el anterior; es decir, la conformación de la Junta de Accionistas; en el Directorio se aumenta un vocal representante por los trabajadores del país y otro, elegido por los gerentes generales de las instituciones financieras públicas, que sustituye al Gerente del Banco Central, que estaba presente anteriormente, en el BEDE.

Las funciones del Directorio son similares en las dos Leyes.

La Comisión Ejecutiva, alta instancia directiva del ex-BEDE, se mantiene en el actual Banco del Estado.

La designación y funciones del Gerente General, al igual que las disposiciones del ejercicio financiero y presupuestario del Banco del Estado y del BEDE son iguales.

La autonomía del Banco del Estado se consagra en la Ley de Régimen Monetario, que ampara la facultad de esta institución para ejecutar, de acuerdo a las normas emanadas por su directorio, los actos y contratos necesarios para la administración. Esta es una disposición que estaba ausente en la Ley del BEDE, aunque, en la práctica, la anterior institución de desarrollo tenía accionar autónomo.

Los restantes artículos sobre disposiciones generales para el Banco del Estado legalizan el cambio del BEDE hacia esta nueva organización.

En cuanto a las disposiciones transitorias, en éstas se dan los mecanismos que se adoptarán hasta que el nuevo Banco se organice a nivel interno, en lo administrativo y operacional.

5.1.3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RESPECTO AL EX-BEDE Y AL BANCO DEL ESTADO

Previo al señalamiento de las conclusiones, se debe expresar que fue necesario incluir este capítulo, donde se indican los antecedentes de creación del Banco del Estado.

El presente trabajo no tendría validez si no se termina manifestando, aunque de manera rápida, la incidencia que ha tenido en la vida del país el Banco de Desarrollo.

Su historia de doce años como entidad de desarrollo, la podemos dividir en tres etapas. La primera de creación y consolidación en la que, mientras se proporcionaban recursos para la ejecución de obras prioritarias a lo largo del territorio nacional, se establecían los mecanismos adecuados para cumplir con los objetivos para los cuales fue creado. Etapa importante que permitió que el BEDE empiece a hacer conciencia en las instituciones prestatarias, en especial en los organismos seccionales de su rol histórico de servicio a sus comunidades. Ante el deterioro económico-administrativo de los municipios, de sus empresas y de los consejos provinciales ha sido el Banco de Desarrollo la institución crediticia que con sus aportaciones ha permitido que éstos ejecuten, en gran

medida, los planes y proyectos de estas entidades seccionales.

Una segunda etapa que la podemos denominar de robustecimiento, de asentamiento y fue aquella en que, de acuerdo a sus recursos, los proporcionaba generosamente a las instituciones que los requerían. Fue una época en que, si bien, se atendió con créditos a todos los sectores, se desvirtuó, un tanto, su labor y tarea específica, puesto que a través de las asignaciones no reembolsables, se atendieron compromisos políticos amparados en la Ley Estatutaria, en el capítulo referido a operaciones.

La tercera etapa, la podemos considerar como de despegue y de presencia definitiva en el desarrollo nacional.

La labor del BEDE ha sido siempre reconocida, en sus diferentes etapas, por las entidades beneficiadas y la población, en general; sin embargo, en estos últimos años, el trabajo del BEDE fue más fructífero y se le ha reconocido como la institución financiera más sólida del país. Por el capital suscrito y autorizado, por la magnitud de los préstamos aprobados y desembolsos efectuados, por el mínimo porcentaje de la cartera vencida y, por sobre todo, porque a través de sus préstamos totales o como contraparte nacional se han ejecutado importantes obras en el país. Es el caso, por citar algunos ejemplos, el proyecto de propósito múltiple "Jaime Roldós Aguilera"; obras de agua potable como el proyecto Papallacta, para la ciudad de Quito; la construcción de aulas escolares en la provincia de Manabí; la reparación y ampliación de vías y construcción de aulas escolares, en la provincia del Guayas; la construcción de mercados, camales, cementerios, etc.

De lo expuesto podemos decir que la acción del BEDE ha sido

preponderante en estos doce años de existencia como ejecutor de la obra pública nacional y, sobre todo, de la obra municipal.

Ahora, se debe analizar a la institución como el Banco del Estado. Para muchos, este cambio no tiene mayores implicaciones en cuanto a las acciones que el BEDE ha venido desarrollando con aquellas que le corresponderá ejecutar a la nueva entidad en favor de las municipalidades.

Las labores y responsabilidades como Banco del Estado se amplían y conllevan un campo más vasto de acción; de hecho, se están haciendo ajustes de carácter administrativo, por una parte, y de otra, se deberán establecer unidades técnicas y operativas que atiendan las nuevas funciones que tiene hoy a su cargo.

Existen opiniones favorables respecto a la Ley de Régimen Monetario y creación del Banco del Estado, porque, como hemos mencionado, no hay mayores diferencias estructurales entre una y otra institución. Lo que se pretende, según sus defensores, es reorientar la economía nacional por rumbos que permitan derrotar la inflación y lograr el anhelado crecimiento nacional con estabilidad.

Se tiene la intención de proporcionar al Banco Central una autonomía con respecto a las decisiones de carácter fiscal que adopten los gobiernos.

El propósito del Banco del Estado es: "financiar programas, proyectos, obras y servicios del sector público; ser depositario de los fondos públicos y prestar servicios bancarios y financieros destinados a favorecer el desarrollo de las actividades económicas

nacionales”.

Otra de las funciones de la nueva entidad es la de efectuar el servicio de la deuda interna y retener los recursos necesarios para el servicio de la deuda pública externa; realizar anticipos de corto plazo al gobierno y ser el agente fiscal de las instituciones públicas.

Son funciones nuevas que está asumiéndolas el Banco del Estado y que lo convierten en un superbanco con responsabilidades operacionales y movimientos económicos de grandes dimensiones.

Hay quienes han manifestado su inconformidad con esta creación, pues, expresan que el Banco de Desarrollo ha venido cumpliendo un probado y eficiente servicio durante toda su historia. No es oportuno, para ellos, que se disuelva a una institución seria para establecer un monstruo financiero que, con seguridad, se convertirá en un “pulpo” burocrático, con el gran riesgo de desvirtuar su acción en desmedro o perjuicio de municipios y consejos provinciales que se verán afectados con la eliminación del BEDE.

Se duda que se pueda conservar la actual eficiencia del Banco de Desarrollo dentro de la nueva entidad bancaria. El éxito estriba, expresan los inconformes, en una infraestructura organizativa, coordinada e independiente, con un elemento humano con calidad y capacidad adecuadas para su propósito y bajo la dirección de funcionarios especializados.

Muchos entendidos, cuando se refieren a la nueva Ley de Régimen Monetario, expresan que ésta no conlleva cambios estructurales que permitan la modernización efectiva del Estado. Lo que se ha tratado es de superar los problemas del Banco Central a través de

la creación de una entidad que absorba las funciones y responsabilidades del órgano emisor y poder, en adelante, cumplir con los dictámenes que le obliga la Ley y la Junta Monetaria, en el sentido de ser el ejecutor de la política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria de la República. No se dan o establecen nuevas políticas fiscales y económicas que permitan superar el déficit fiscal o promover el desarrollo del país, puesto que la Ley Monetaria trabaja por sus propios medios para hacer del Banco Central una entidad ágil.

5.1.3.1. Conclusiones del Ex-BEDE

- El Banco de Desarrollo, desde hace doce años, ha desarrollado su actividad crediticia de manera eficiente en favor de la obra pública municipal.
- Este trabajo se ha visto fortalecido en estos cuatro últimos años, ratificando su presencia como entidad prestataria, a lo largo del territorio nacional.
- El Banco de Desarrollo ha respondido a los objetivos para los cuales fue creado, financiar la obra pública en obras de salud, agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, electricidad, educación, vialidad, etc.
- El Banco del Estado continuará ejecutando las funciones encomendadas al BEDE, en el financiamiento de la obra pública nacional.

5.1.3.2. Recomendaciones para el Banco del Estado

- Constituido el Banco del Estado, las originales funciones del BEDE no se deben diferir, ni sus acciones despreocuparlas para relegarlas a un segundo plano; el hacerlo, significaría emitir la papeleta de defunción del Banco de Desarrollo.

- Es importante señalar, para que el Banco del Estado cumpla a cabalidad con las disposiciones de su creación no debe crecer burocráticamente, de acontecer esta situación tendríamos un super banco ineficiente y con las mismas anormalidades que obligaron a reestructurar el Banco Central.

- El Banco del Estado debe continuar con las políticas de acercamiento y fortalecimiento de los gobiernos seccionales que ha realizado el Banco de Desarrollo.

5.1.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES REFERENTES AL FUTURO DEL P.D.M.

El Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, P.D.M., vino a constituirse en una alternativa importante para el fortalecimiento administrativo y financiero de las entidades seccionales. Por la magnitud de sus recursos hoy las municipalidades y sus empresas están en posibilidad de ejecutar una gran cantidad de obras de interés seccional.

El programa se propone, como se dejó asentado en capítulos anteriores, estar presente en todos los gobiernos locales con

recursos, asistencia técnica y capacitación del recurso humano, para que éstos retomen su invaluable gestión histórica ante sus comunidades.

Para el Banco de Desarrollo no ha sido fácil el infundir autoconfianza en las autoridades seccionales; el devolver la posibilidad de autogestión administrativa y financiera, tan venida a menos, por efectos del paternalismo y el clientelismo político, ha sido ardua tarea para el BEDE.

En el proceso de aplicación del Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana muchas municipalidades, en especial las pequeñas, han manifestado su incapacidad financiera y ésta fue la causa de los primeros reparos. Sin embargo, a través del FODESEC y del Fondo de Inversiones, que administra el Banco de Desarrollo, se contempla la asistencia para estas comunidades que no tienen capacidad de acción, hoy se están acogiendo a los beneficios del Programa.

Son múltiples las ventajas que para el país tiene el P.D.M., pero, sobre todo, el devolver la autonomía real a las municipalidades es lo más importante. La descentralización administrativa estatal es una necesidad imperiosa en estos momentos de crisis económica nacional y por eso es que las entidades seccionales, ejes fundamentales de la organización del Estado, deben acogerse a este sistema que es parte de la modernización global que requiere el país.

El gobierno central debe dejar de lado su política paternalista y proteccionista, mediante mecanismos idóneos como es el caso del P.D.M. que permite fortalecer administrativa y financieramente a los

gobiernos seccionales.

Al pasar el BEDE a ser Banco del Estado, la opinión pública se hizo la interrogante lógica y obvia: ¿Qué sucederá con el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, que tantos esfuerzos significó para el país y para la institución?

El Programa, ya en ejecución desde 1991, está por sobre las situaciones coyunturales tanto de la institución nueva como por el cambio de gobierno que se aproxima.

Cuando los expertos, en especial del BEDE, hicieron el dimensionamiento del Programa establecieron que las necesidades de desarrollo de los gobiernos seccionales, hasta la fecha de corte, años 89-90, oscilaban en los 600 millones de dólares. Los bancos internacionales concientes de esta realidad dieron su aporte económico en forma parcial, los 208 millones de dólares para, en el futuro, completar la cifra o, en todo caso, conceder las cantidades requeridas. Esto significa que el país, más no la institución que administra el préstamo, deberá probar la capacidad de ejecutar las obras previstas con los préstamos otorgados.

De allí que, el ex-BEDE, hoy Banco del Estado, tiene en sus manos el futuro de los gobiernos seccionales y del país, porque con tan ingente cantidad en sus manos deberá confirmar la solvencia de administración y realización de obras que coadyuven a mejorar las condiciones de vida de miles de ecuatorianos.

El Programa tiene un enfoque nacional que no puede sujetarse a una política de tipo coyuntural; es un proyecto integral y estructural,

pues contempla diversos aspectos que permiten el que las municipalidades, en un futuro no lejano, recuperen sus funciones para las cuales fueron creadas en épocas coloniales.

El país al atravesar por una crisis económica, el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana con sus recursos está permitiendo el que, a través de las inversiones crediticias que se efectúan, las comunidades tengan mejores condiciones de vida; porque el hecho de que se dote de servicios básicos como la recolección de basura, la construcción de mercados y camales, la implementación de áreas y espacios recreacionales, la dotación de sistemas eficientes de agua potable y alcantarillado y otras obras de infraestructura básica a ciudades y poblados carentes de estos servicios, permite el tener una población satisfecha y productiva.

No hay posibilidad de regreso o trastoque porque, las entidades seccionales han hecho conciencia de los beneficios que está trayendo el P.D.M. para sus administraciones y sus jurisdicciones, por ello, día a día son más las municipalidades que se acercan al ex-BEDE para solicitar créditos con cargo a este Programa.

En definitiva, se está desterrando el paternalismo y el clientelismo político y podemos expresar que el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, P.D.M., es la alternativa válida de desarrollo para el país; las autoridades edilicias, en general, están superando el recelo al endeudamiento por su incapacidad de pago, pues se dan cuenta que ellos, con sus políticas reales de recuperación de los préstamos, por una parte, dotan de servicios a sus comunidades y éstas, a su vez, se sienten satisfechas porque ven que sus elegidos les proporcionan obras prioritarias.

Según los encargados del Programa, del BEDE, de la G.T.Z., de la SENDA y de las otras entidades que tienen bajo su responsabilidad la ejecución del programa, existe una aceptación generalizada del Programa. Poco a poco se está cambiando la mentalidad de los beneficiarios; desean ponerse a trabajar en favor de sus comunidades; ya no existen los temores de adoptar medidas modernizantes que permitan salir a sus jurisdicciones y al país del estancamiento que fue la característica de la última década.

5.1.4.1. Conclusiones del P.D.M.

- El Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana PDM es una alternativa para el fortalecimiento administrativo y financiero de las entidades seccionales. Los ingentes recursos que dispone el P.D.M. permitirán a las municipalidades y sus empresas ejecutar múltiples obras de interés para su colectividad.
- El P.D.M. está presente en todos los gobiernos seccionales, no solo con recursos, sino, además, con asistencia técnica y capacitación del recurso humano, de manera que, las entidades edilicias retomen su gestión histórica.
- El P.D.M. es un programa que está por sobre las situaciones coyunturales políticas del país; por tanto, su aplicación y futuro de los gobiernos seccionales está garantizado. De este modo, las autoridades municipales pueden planificar, a largo plazo, las obras y servicios que sus colectividades necesitan.

BIBLIOGRAFIA

AYALA M., Enrique, editor. "NUEVA HISTORIA DEL ECUADOR". Corporación Editora Nacional. 1983. Varios tomos.

BORCHART DE MORENO, Christian. "EL PERIODO COLONIAL: MONOGRAFIA DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA".

DE VELASCO, Juan. "HISTORIA DEL REINO DE QUITO".

MONCAYO, Jaime. Econ. "SITUACION SOCIO-ECONOMICA Y FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR". Banco de Desarrollo del Ecuador. 1986.

MORENO, Segundo y otros. "MONOGRAFIA DE PICHINCHA".

PACHECO, Lucas. "POLITICA ECONOMICA DEL ECUADOR". Colección Pensamiento Social. Publicaciones Mundo. CIPAD. 1989.

PAREJA D., Alfredo. "LAS INSTITUCIONES Y LA ADMINISTRACION DE LA REAL AUDIENCIA DE QUITO".

VARGAS, José María. "LA ECONOMIA POLITICA DEL ECUADOR DURANTE LA COLONIA".

VARIOS AUTORES. "EL ESTADO Y LA ECONOMIA". Introducción y compilación Lucas Pacheco. IIE-PUCE. 1983.

VARIOS AUTORES. "EI DESAFIO LOCAL: EL MUNICIPIO COMO AGENTE DE DESARROLLO". Ed. El Conejo. 1988.

-2-

MEMORIAS DEL BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR.
Años 83-85-86-88-87-89-90.

INFORMES A LA JUNTA DE ACCIONISTAS. Varios ex-Gerentes
Generales y actual de la Institución.

AYUDAS-MEMORIAS. Coordinación General del Programa de
Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, P.D.M.

AYUDAS-MEMORIAS. Gerencia de Cooperación Técnica del Banco de
Desarrollo del Ecuador.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
 CAPITULO I: NECESARIAS PUNTUALIZACIONES	
1.1. Antecedentes histórico-económicos del Ecuador	4
1.2. Actividad y comportamiento de los municipios	15
 CAPITULO II: EL BEDE Y SU TRABAJO ORIGINAL	
2.1. La creación del BEDE y su proyección nacional	30
2.1.1. Normas y procedimientos legales del BEDE	35
2.1.2. Primeros problemas	49
2.2. Relaciones que se establece entre el BEDE y los municipios	54
 CAPITULO III: GESTION DEL BEDE	
3.1. Resumen analítico de los doce primeros años	56
3.1.1. Enfoque hacia la financiación de la obra pública municipal	68
3.1.2. Los municipios y la planificación del desarrollo	73
3.1.3. Creación y acción del FONADE	75
3.1.4. Aporte del FONAPRE y CONADE para el desarrollo nacional	77
3.1.5. El BEDE y la toma de conciencia del rol histórico municipal	78

CAPITULO IV: NUEVAS ACCIONES PARA EL DESARROLLO SECCIONAL

4.1.	Ley de Desarrollo Seccional	80
4.1.1.	Recapitalización del BFDF	94
4.1.2.	Acciones de los municipios y su presencia en el capital social	97
4.1.3.	Trascendencia de los municipios frente al BEDE	98
4.1.4.	Ampliación del volumen de créditos	101
4.2.	El Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana, P.D.M. y el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC	102
4.2.1.	Concepción y trámites	102
4.2.1.	Asistencia Técnica	111
4.2.2.1.	Programa de Fortalecimiento Municipal	111
4.2.2.2.	Programa de Mejoramiento de Barrios	112
4.2.3.	Capacitación	113
4.2.4.	Subsidios	115

CAPITULO V: BANCO DEL ESTADO

5.1.	Fenece el Banco de Desarrollo y surge el Banco del Estado	118
5.1.1.	Antecedentes de creación del Banco del Estado	118
5.1.2.	Análisis de la Ley Estatutaria del Banco de Desarrollo del Ecuador y la Ley del Banco del Estado	120
5.1.3.	Conclusiones y recomendaciones respecto al ex-BEDE y al Banco del Estado	124
5.1.3.1.	Conclusiones del ex-BEDE	128
5.1.3.2.	Recomendaciones para el Banco del Estado	129

-3-

5.1.4.	Conclusiones y recomendaciones referentes al futuro del P.D.M.	129
5.1.4.1.	Conclusiones del P.D.M.	133
5.1.4.2.	Recomendaciones del P.D.M.	134

* * *

AUTORIZACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, I.A.E.N., para haga uso del presente trabajo para los fines que creyere conveniente. Sean éstos de reproducción total o parcial, en la Revista del Instituto, para las lecturas recomendadas u otras formas de difusión.

Lcda. Cecilia Mera de Muriel
XIX Promoción

Quito, 27-07-92