

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

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO**  
**DE SEGURIDAD NACIONAL**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS**  
**NACIONALES**



**TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL**  
**MASTERADO EN SEGURIDAD Y DESARROLLO**

**IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL EN EL**  
**FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

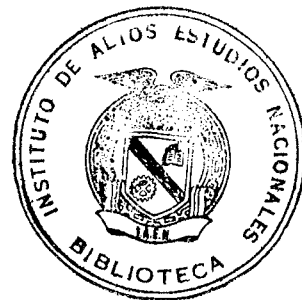
**ING. HUMBERTO BRAVO VALENCIA**

**XXV CURSO**

**03**

**1997 - 1998**

**REPUBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL  
EN EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

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

**Autor: Ing. Humberto Bravo Valencia  
Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño**

**Quito 3 de Julio de 1998**

IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL  
EN EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Por: Ing. Humberto Bravo Valencia

Tesis de Grado de Maestría aprobados (a) en nombre del Instituto de Altos  
Estudios Nacionales por el siguientes Tribunal, a los            días del mes de  
de 1998, Mención Honorífica (y) (o) Publicación.

-----  
C.I.            (Nombre)

-----  
C.I.            (Nombre)

-----  
C.I.            (Nombre)

**DEDICATORIA**

*A mi esposa ANGELA,*

*A mis hijos VALENTIN, ANDRES*

*HUMBERTO Y TOMAS,*

*Que con su apoyo y comprensión, hicieron posible  
alcanzar esta meta.*

## **RECONOCIMIENTO**

*Mi reconocimiento de gratitud al BANCO DEL ESTADO, por haber auspiciado mi participación en el XXV Curso Superior de Seguridad y Desarrollo; y, al señor Economista Carlos Rhon Patiño, por su valioso aporte y asesoramiento en la realización de este trabajo.*

## INDICE GENERAL

CONTENIDO	p.p.
LISTA DE CUADROS	vii
RESUMEN	viii
CAPITULO	
I ASPECTOS NORMATIVOS.....	1
Antecedentes.....	1
Marco Legal Municipal.....	5
Diagnóstico de la Actividad Municipal antes del Programa de Desarrollo Municipal.....	8
Análisis de la Situación de los Servicios Públicos.....	16
Estructura y Ambito de Acción de los Municipios.....	19
II INSTITUCIONALIZACION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	26
Estructura y Marco Legal.....	26
Entidades y Areas de Financiamiento.....	37
Descripción y Ejecución del Programa de Desarrollo Municipal..	51
Entidades y Sectores Beneficiarios.....	56
Financiamiento del PDM.....	63
III IMPACTOS DE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	73
Población Beneficiada.....	73
Impacto en los Municipios.....	86
Mejoramiento de los Servicios básicos.....	99
Desarrollo Financiero de los Municipios.....	107
IV EL FUTURO DEL MUNICIPALISMO ECUATORIANO CON EL APOYO DEL PDM.....	118
El Municipio Empresarial.....	118
Gerencia de Servicios.....	126
Modernización del Municipio.....	133

CONTENIDO	p.p
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	141
REFERENCIAS.....	150
ANEXOS.....	152
A COBERTURA DE SANEAMIENTO A NIVEL NACIONAL 1990	
B COBERTURA DE SANEAMIENTO A NIVEL DE PAIS 1997	
C ABASTECIMIENTO DE AGUA, AREA URBANA Y RURAL, MEDIO DE ABASTECIMIENTO	
D ABASTECIMIENTO DE AGUA, AREA URBANA Y MEDIO DE ABASTECIMIENTO	
E ELIMINACION DE AGUAS SERVIDAS, AREA RURAL	
F VIVIENDAS PARTICULARES SISTEMA DE ELIMINACION DE BASURA	

## LISTA DE CUADROS

CUADROS	pp.
1. FINANCIAMIENTO DEL PDM POR CATEGORIAS.....	64
2. POBLACION A NIVEL NACIONAL - 1.990.....	76
3. POBLACION A NIVEL NACIONAL -1.997.....	77
4. RESUMEN DE LAS POBLACION BENEFICIADA 1.990-1.997.....	84
5. DISTRIBUCION SECTORIAL DEL CREDITO PDM.....	85
6. TEMAS DE CAPACITACION MUNICIPAL.....	93
7. PORCENTAJE DE CAPACITACION MUNICIPAL.....	94
8. TIPOS DE MUNICIPIOS CAPACITADOS.....	94
9. CAPACITACION POR PROVINCIAS.....	95
10. CAPACITACION MUNICIPAL EN ADMINISTRACION Y FINANZAS.....	96
11. CAPACITACION MUNICIPAL POR TEMAS.....	96
12. ASIGNACION DEL PDM POR COMPONENTES.....	98
13. DISTRIBUCION SECTORIAL DEL CREDITO PDM.....	102
14. TIPOLOGIA DE MUNICIPIOS.....	103
15. POBLACION TOTAL Y URBANA SEGÚN ESTRATOS DE LA POBLACION TOTAL.....	104
16. ESTRATOS DE URBANIZACION POR ESTRATO DE POBLACION.....	104
17. INFORMACION EPIDEMIOLOGICA NACIONAL.....	105
18. TRANSFERENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS.....	111
19. EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES (1991-1995).....	113
20. ESTRUCTURA DE LOS GASTOS MUNICIPALES.....	114
21. RELACION SERVICIO DEUDA/GASTO TOTAL POR ESTRATO DE POBLACION .....	115



# INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

## IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Autor: Ing. Humberto Bravo Valencia  
Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño  
Año: 1998

### Resumen

Los municipios son los gobiernos locales del Estado Ecuatoriano, los cuales, tienen un rol preponderante en el desarrollo socio-económico del País a través de las funciones que realizan, determinadas en la Ley de Régimen Municipal. En 1990 las ciudades alcanzaron un vertiginoso proceso de urbanización provocado por el crecimiento de la población urbana y una creciente disminución de la población rural, creando y consolidando los barrios periféricos; esto, unido a la disminución y la no disposición de las transferencias por parte del gobierno central, de los recursos previstos en los presupuestos para las municipalidades, así como las deficiencias administrativas, técnicas y financieras, ocasionó un gran incremento en el déficit de cobertura de los servicios básicos de saneamiento ambiental en las ciudades del País. Con este panorama y con el propósito de contribuir a la solución, el Banco del Estado establece el Programa de Desarrollo Municipal P.D.M., concebido como un mecanismo ágil y eficiente para proporcionar el financiamiento de obras de infraestructura básica y garantizar la autogestión de las municipalidades y sus empresas a través de la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional, para mejorar las condiciones de vida de la población urbana del País. El PDM consta de los siguientes componentes: líneas de crédito, desarrollo institucional e inspección y vigilancia. Con la aplicación de estos componentes se benefició directamente a la población de los cantones, por medio de la dotación de los servicios básicos a una mayor población; se fortaleció a los municipios, con una capacitación administrativa, financiera, técnica y sus recursos humanos a todo nivel y, en las diferentes áreas. Los Gobiernos Municipales se han caracterizado por ser paternalistas, unilaterales y limitados a la administración tradicional de recursos y provisión de servicios, con una acción dispersa y una ausencia casi total de participación de la comunidad en el desarrollo integral de la

ciudad, agravada por la carencia de recursos, una debilidad financiera, administrativa e institucional; lo expresado plantea la necesidad de modificar la actitud en la gestión municipal, generando un nuevo proceso de cambio, para esto se requiere que utilicen sus instrumentos de gestión, su forma integral en el proceso de transformación y modernización dirigidos a obtener una administración empresarial de los municipios del País.

Las nuevas condiciones y escenarios políticos y socioeconómicos del País, hacen necesario analizar la cantidad y calidad de la prestación de los servicios públicos y su relación con la comunidad, comprender su situación y tomando en consideración que las organizaciones hoy más que nunca son dinámicas, las cuales deben ajustarse a las nuevas circunstancias y perspectivas futuras, los municipios no pueden quedarse al margen de la solución y deben ingresar en un proceso de modernización integral.

## **CAPITULO I**

### **ASPECTOS NORMATIVOS**

#### **Antecedentes**

De acuerdo con la historia, el nacimiento de los municipios se ubica en Roma, con la denominación de las ciudades conquistadas, para el efecto, los romanos establecieron las instituciones denominadas 'municipium', mediante las cuales se garantizaba el autogobierno para atender los asuntos locales, bajo la supervisión y control del Imperio Romano con el propósito de facilitar la dominación y el cobro de los tributos, con la expansión de la ciudad, se otorgó a sus habitantes un estatuto de ciudadanos, respetado por el poder imperial y a la ciudad la característica de sujeto de derechos, capaz de contraer obligaciones y ser titular de derechos como adquirir bienes y cobrar tributos.

En América Hispana, el Municipio es una institución trasplantada en la Colonia, que tuvo larga y vigorosa tradición en España, alcanzando varios fueros, derechos que le dieron cierta independencia que fue respetada por el absolutismo monárquico. Sin duda, el Municipio español tiene sus raíces en

el derecho germánico, denominado el Cabildo, éste se ocupó de la administración de la ciudad y la protección del interés común de los habitantes, alcanzando un poder legítimo dentro del poder de la monarquía. Etimológicamente, la palabra cabildo viene del latín "capitulum" que significa cuerpo, congregación o corporación municipal, llamándose así a la propia reunión que celebra el Municipio (cabildo ampliado). Los habitantes de las ciudades españolas tenían un estatuto jurídico que establecía determinados derechos de los que carecían los habitantes rurales o del campo, situación que se trasladó también en las colonias. Principal preocupación de los españoles en la conquista fue la fundación de una ciudad y la formación de un Cabildo, que tenía como prioridad en su gestión la de repartir los solares de la nueva ciudad y las tierras de labranza. El gobierno municipal en sus primeros años acaparó toda la gestión de gobierno y por lo tanto fue el centro del control político de los Reyes de España, pasando luego a manos de los chapetones y criollos más tarde.

La autoridad municipal colonial estaba representada en lo principal por los regidores, llamados ahora concejales que eran nombrados por el ejecutivo, es decir por la corona a través del gobernador y los alcaldes ordinarios o jueces de primera instancia. Los regidores se designaban en números que iban de cuatro hasta doce en las capitales de los virreinos, de acuerdo a la importancia de la ciudad. En las ciudades menores había un alcalde ordinario y en las mayores dos. Ser Regidor era una codiciada

distinción que daba fama y poder, tenían fueros especiales y privilegios sociales, pues pertenecían a la más alta clase social. Otros funcionarios que integraron el Municipio en la Colonia fueron el Alferez Real, el Alguacil Mayor de la ciudad (con funciones que corresponden al actual Intendente de Policía), el Depositario General (custodia de bienes menores), el Fiel Ejecutor (Inspector de Pesas y Medidas), Receptor de Penas (Recaudador de multas por sanciones judiciales), el Síndico o Procurador General, el Mayordomo (Guardián), Alcalde de la Santa Heredad (Jefes o Tenientes Políticos en distritos rurales) y el Escribano que actuaba también de Secretario. En las ciudades grandes había además alcaldes de Barrio. Los cargos municipales en el transcurso del Régimen Colonial, se convirtieron en propiedad privada vitalicia, susceptibles de transferencia a través de la compra-venta, con derecho a reventa, previo el pago de derechos destinados a la caja del Rey.

Existen dos escuelas principales que explican el origen de los municipios; la escuela Sociológica o Jusnaturalista que sostiene que el Municipio es una Institución de Derecho Natural, impuesta por las exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente con la contiguidad de las familias y que no es por tanto creado por el Estado, sino solamente reconocido en su existencia.

La escuela Legalista, expresa por su parte que el Municipio es una Entidad Territorial creada por la Ley con atribuciones delegadas por el

Estado, las que pueden ser ampliadas, reducidas y aún suprimidas. Según esta Escuela, el principio y el fin de un Municipio se halla determinado en la Ley con presencia de factores geográficos y sociológicos.

Siguiendo la Escuela Sociológica o Jusnaturalista, el Estatuto Municipal de España definía a los municipios como "la Asociación Natural, reconocida por la Ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad".

Municipio es el conjunto de habitantes de una jurisdicción, asentado en un territorio determinado, regido por un ayuntamiento que administra los propios y peculiares intereses de sus habitantes, referidos a la satisfacción de sus necesidades comunes básicas.

**AYUNTAMIENTO:** Es una corporación compuesta de un Alcalde y varios Concejales para la administración de los intereses de un Municipio.

En el Ecuador los municipios tienen su origen en los cabildos coloniales, los cuales fueron instituidos a la par de la conquista. Los cabildos coloniales trasladaron las funciones del cabildo español que tubo su época más floreciente durante los siglos XII y XIII, con propósito de consolidación de la conquista así como para la explotación de la población nativa.

La creación de los cabildos coloniales se dio a la par de la fundación de las ciudades y las villas, por parte de los españoles, en los centros poblados indígenas más importantes.

En el país el primer cabildo que se estableció fue el de Quito al fundarse Santiago de Quito en la antigua Riobamba, la que luego fue trasladada a la antigua ciudad de los Shyris, en donde se fundó la ciudad de San Francisco de Quito, el 6 de Diciembre de 1.534. Posteriormente se fundaron las ciudades; Santiago de Guayaquil 1.538, Portoviejo 1.539, Manta 1.539, Loja 1548, Zamora 1549, Cuenca 1.557, Ambato 1.557, Riobamba 1.575 y Zaruma 1.593.

### **Marco Legal Municipal.**

Los Municipios del país tienen como marco legal vigente los determinados en la constitución Política de la República del Ecuador y la ley de Régimen Municipal.

El Régimen Jurídico de los Municipios Normado en la Constitución Política de la República, (Actualizada 21 - Noviembre -1997) dice:

## TITULO V

### DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO Y SECCIONAL SECCION I REGLAS GENERALES:

**Art. 148.-El territorio del Ecuador es indivisible, para la administración del Estado, se establece, provincias, cantones y parroquias cumpliendo los requisitos señalados por la ley. Las demarcaciones de provincias, cantones y parroquias no otorgan, ni quitan territorio.**

### SECCION III DEL REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO:

**Art. 152.-Los gobiernos seccionales autónomos están constituidos por los consejos provinciales y los consejos municipales.**

**La ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y los consejos municipales, dando eficaz aplicación al principio de la autonomía, la descentralización administrativa y territorial, propendiendo al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y cantonal.**

**Podrán establecerse distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importantes de cada circunscripción."**

**Art. 154. "Los consejos provinciales y los consejos municipales podrán asociarse para alcanzar sus objetivos comunes.**

**La ley regulará el régimen de los distritos metropolitanos. La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial; para su protección podrán restringirse los derechos de libre residencia, propiedad y comercio."**

**Art. 158. "Cada Cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular, directa y secreta, con arreglo a la Ley. Al Alcalde elegido en la misma forma, será la autoridad ejecutiva que presidirá en forma, la**



autoridad ejecutiva que presidirá el Consejo sólo con voto dirimente; sus atribuciones y deberes constarán en la Ley.”

#### **LEY DE REGIMEN MUNICIPAL:**

La base jurídica de la administración Municipal se sustenta en la ley de régimen Municipal en los reglamentos y Decretos relacionados, cuyos documentos especifican el marco legal de las funciones recomendadas al gobierno municipal, el cual es directamente responsable de administrar los cantones y parroquias del país.

Responsabilidad que implica ampliar las atribuciones que tradicionalmente han tenido las autoridades municipales, a través del marco jurídico, que a nivel de gobierno local regule su accionar, y la estructura de organización, con el objeto de responder a las necesidades de prever, organizar y controlar el crecimiento y desarrollo de su jurisdicción.

De acuerdo con la ley de Régimen Municipal.

**TITULO I  
ENUNCIADOS GENERALES  
CAPITULO I  
DEL MUNICIPIO  
SECCION 1ra DEL MUNICIPIO EN GENERAL:**

**Art. 1.** El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

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

**Art. 2.** Cada Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la constitución y la ley.

La organización jurídica, así como la normatividad de la gestión de los municipios, a través de la constitución política de la república y la ley de régimen municipal, constituyen a los municipios Ecuatorianos en gobiernos locales, con ámbito de acción propio, autonomía política y financiera, sus dirigentes son elegidos por sufragio universal.

## **Diagnóstico de la Actividad Municipal antes del Programa de Desarrollo Municipal**

### Antecedentes

El Ecuador en la década de los ochenta sufrió una fuerte contracción económica, producida especialmente por la baja del precio del barril de petróleo en el mercado internacional, el incremento de las tasas de interés de la deuda externa, esto provocó una disminución del crédito externo, un crecimiento económico bajo, factores que determinaron la disminución de los ingresos fiscales.

La tasa de crecimiento en el periodo 1982 y 1986 fue del 1,5% promedio anual que comparado con el crecimiento durante el periodo 1975 a 1981 fue del 6,1% de promedio anual.

Como consecuencia de estos problemas se presenta un déficit fiscal incrementándose cada año, esto ocasionó una difícil situación financiera del país.

Esta situación tuvo fuertes impactos en todas las instituciones gubernamentales, incluyéndose los Municipios afectados por la disminución, y la no-disposición de las transferencias de los recursos previstos en los presupuestos anuales, esto unido a las deficiencias administrativas y financieras por las que atravesaban los municipios, así como el crecimiento de la población urbana, y por la casi nula capacidad de expansión de los servicios básicos, lo que ocasiona un incremento significativo en el déficit de la infraestructura urbana. Para el año de 1982 el 75% de la población urbana disponía del servicio de agua potable, para 1987 solo el 53% de población urbana dispone de agua potable.

#### Diagnóstico del área Urbana

El Ecuador en la década de los ochenta sufre un acelerado proceso de urbanización provocado por el crecimiento de la población urbana y una creciente disminución de la población rural, producto de la rígida estructura agraria y las políticas económicas, creando y consolidando los barrios periféricos y los cinturones de miseria en las ciudades.

La población total para el año de 1990 de acuerdo con la dinámica poblacional del Ecuador del CEPAR 'Principales indicadores demográficos 1993' fue de 10'264.000 habitantes de los cuales corresponden a la población urbana 5'684.000 que representa el 55,4% de la población, y la población rural 4'580.000 que es el 44,6% de la población total del Ecuador.

De acuerdo a la proyección de la población para el año 2000 seremos 12'800.400 habitantes de los cuales corresponden 7'950.900 a la Población Urbana y 4'849.500 a la Población Rural, de acuerdo con el CEPAR.

Para el período de 1980-1990 el país tuvo una tasa de crecimiento demográfico media anual total de 2,5%, en la zona urbana la tasa de crecimiento fue del 4,2% y la zona rural con el 0,8% de tasa de crecimiento, conforme los datos estadísticos del CEPAR, "principales indicadores demográficos", 1993.

El proceso de urbanización del país se caracteriza por un vertiginoso crecimiento de las áreas urbanas, en especial de las ciudades de Quito y Guayaquil, este crecimiento se presento también en las ciudades de población mediana con predominio de las ciudades de la costa ecuatoriana.

El resto de las ciudades han mantenido su crecimiento demográfico acorde con la estructura urbana del país.

La economía del área urbana se caracterizó por una fuerte concentración de las actividades económicas en las ciudades principales y una gestión económica menor y menos diversificada en las ciudades más pequeñas.

Uno de los parámetros de medición de la actividad económica urbana es a través de la población económicamente activa (PEA). En el año de 1982 el Ecuador contaba con una población económicamente activa de 2'400.000 de personas creciendo a una tasa del 2,9% anual.

El desarrollo de la PEA por sectores nos da como resultado una disminución del sector agropecuario y un crecimiento del sector comercial y de las actividades económicas del área urbana, así como de las fuentes de trabajo.

El desarrollo urbano del país fue producto de las políticas del gobierno en cuanto al incentivo a la producción, al ahorro y a la inversión, lo que favorece el incremento de la estructura urbana.

El gobierno nacional elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1989-1992 en el que constan dos objetivos importantes para el desarrollo urbano que son los siguientes:

- Reducir el déficit de vivienda con el propósito de favorecer a los sectores poblacionales de escasos ingresos y poder mejorar la calidad de vida
- Incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; agua potable, alcantarillado, salud y educación.

### Contexto Municipal

En 1989 el Ecuador se encuentra dividido en 20 provincias y 162 municipios o gobiernos locales dirigidos por un Alcalde y el Concejo Municipal.

De acuerdo con la ley de Régimen Municipal Establece "de los fines Municipales":

1. Satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos.
2. Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.
3. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus zonas urbanas y rurales.

4. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la conformidad de los asociados, para lograr el crecimiento progreso y la indisoluble unidad de la nación (Art. 12 L.R.M.)

En forma complementaria y solo en la medida que le permitan sus recursos cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.

Son funciones primordiales del Municipio sin perjuicio de los demás que le atribuye la Ley de Régimen Municipal (Art., 15) Son las siguientes:

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

9. Servicio de Cementerios.
10. Fomento del turismo
11. Servicio de mataderos y plazas de mercado.

Para el cumplimiento de los fines y funciones, los municipios del país (menos de Quito y Guayaquil) no cuentan con el personal técnico e instrumentos adecuados para la planificación de inversiones.

Los Programas de Desarrollo Urbano que han realizado ya sea por administración directa o a través de consultores contratados, la gran mayoría no han servido para dirigir las inversiones de los municipios debido a; La escasa o ningún personal capacitado para actualizar o rediseñar los planes y programas a las cambiantes circunstancias producto del desarrollo y crecimiento de las áreas urbanas. La inseguridad y desconocimiento para la obtención de recursos económicos para la ejecución de los planes y proyectos a nivel de diseños definitivos que son archivados como tales.

### Las Finanzas Municipales

Los Municipios del país tienen como principal fuente de ingreso las transferencias o asignaciones del gobierno, las cuales no obedecen a ninguna política preestablecida o guarden algún parámetro de relación con la población, grado de desarrollo, nivel de pobreza, o algún otro



dato referencial, que sirva para que el gobierno local pueda proyectar y estimar los recursos que recibirá en los próximos años, lo cual le permitirá programar la ejecución de las obras.

En el año de 1989 las finanzas Municipales del promedio del país están constituidas de la siguiente manera:

Ingresos:	
Transferencias del Gobierno Central	52%
Impuestos	26%
Contribución por mejoras	2%
Préstamos	15%
Otros	5%
TOTAL	100%

Egresos:	
Remuneraciones y aportes	34%
Obras públicas	40%
Servicio de deuda	13%
Otros gastos	13%
TOTAL	100%

La tendencia de éstos últimos años es a disminuir los ingresos como consecuencia; menor capacidad de gasto, en cambio la demanda de los servicios básicos, con el tiempo van aumentando en función del crecimiento poblacional y del proceso de urbanización de las ciudades.

De lo expuesto se determina que uno de los graves problemas por los que atraviesan los municipios, es la falta de disponibilidad de recursos financieros de distinto origen y aquellos que tienen relación con el bajo nivel de recaudaciones propias, lo que no permite satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

### **Análisis de la Situación de los Servicios Básicos**

En 1990 del total de la población del país el 55,4% habitaba en los centros urbanos, el vertiginoso crecimiento y el deterioro financiero de las municipalidades impiden encarar las soluciones de servicios básicos, con lo cual no se atiende la cobertura de los centros urbanos peor aún del sector rural.

En el año de 1990, el porcentaje de total de viviendas provistas de agua por medio de red pública es del 57,1%, mientras que el 13,2% de las viviendas contaban con agua de pozo, el 15% con agua de río, vertiente o acequia el 11,8% por medio de carro repartidor y el 2,9% por otros medios. De acuerdo al Anexo A, "Abastecimiento de Agua Area Urbana y Rural medio de Abastecimiento' del INEC".

En el área urbana para 1990, la provisión de agua por medio de red pública es del 76,5% de las viviendas, mientras que la provisión de pozos es

del 4,4%, las viviendas abastecidas por carros repartidores es del 15,6%. De acuerdo al cuarto censo de vivienda 1990, publicado por el INEC. Anexo B

Las provincias que cuentan con un menor índice de cobertura de agua proveniente de la red pública, en las áreas urbanas, son las siguientes: Sucumbios con el 32,4% es la provincia que presenta un mayor déficit, le sigue Cañar con el 56,8%, Napo con el 57,4%, Guayas con el 63,6%, Esmeraldas con el 64,2%, Los Rios con el 68,4%, El Oro con el 78,6%, y Morona Santiago con el 78,7%, las restantes provincias presentan porcentajes de cobertura de éste servicio superior al 80,0%.

En lo referente al servicio de eliminación de aguas servidas, el INEC distingue la forma de evacuación de los excrementos y aguas servidas de las viviendas en cuatro categorías:

**Conectado a red pública de alcantarillado:** Si la eliminación de las aguas servidas es a través de un sumidero subterráneo público.

**Pozo ciego:** Si las aguas servidas se eliminan en una excavación.

**Otra Forma:** Si la vivienda tiene infraestructura de eliminación de aguas servidas que no estén conectadas a la red pública o pozo ciego.

Ninguno: Si la vivienda no dispone de ningún sistema de eliminación de aguas servidas enunciadas anteriormente.

En 1990, el porcentaje de viviendas que cuentan con un servicio de alcantarillado es del 39,5%, viviendas que tienen pozos ciegos el 25,1%, Anexo C.

La provincia que cuenta con un menor porcentaje de vivienda del área urbana y rural con servicios públicos de alcantarillado es la de Sucumbios con el 3,7%.

Las regiones de la amazonía (19,0%) y la región litoral (33,3%) son las que cuentan con un menor porcentaje de cobertura, de las viviendas conectadas a la red Pública de Alcantarillado, en el área urbana y rural

En lo que tiene que ver con la prestación del servicio de recolección y eliminación de desechos sólidos la información consta en los resultados del cuarto censo de vivienda efectuado en 1990.

Según ésta fuente, el 43,2% del total de viviendas en el Ecuador cuentan con el servicio de recolección de basura por medio de carro recolector, el 29,4% lo hace en terrenos baldíos o quebradas, el 22,4% lo hace por incineración o entierro y el 5,0% lo hace de otras formas, Anexo D.

Los problemas de dotación de agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario y de recolección de desechos sólidos son recurrentes en casi todos los centros urbanos, en particular por el número de habitantes merecen mención las ciudades de Machala, Esmeraldas, Quevedo, Ambato, Santo Domingo de los Colorados, Durán, Milagro, Daule y Babahoyo. Son muy pocos los campos en que la atención de servicios de infraestructura básica alcanzan al menos a la mitad de la población, ésta es la realidad en la que se encuentran los servicios básicos en el país de acuerdo a la información obtenida en los censos de población y vivienda de 1990.

### **Estructura y Ambito de Acción de los Municipios**

Durante el periodo colonial la gestión municipal abarcaba casi toda la administración pública, no obstante, con el transcurso del tiempo y la organización estatal a través del régimen normativo constitucional, se fijarán con claridad las competencias del Estado y los Municipios, pasando a control estatal, áreas como las de policía, justicia y determinando con precisión los servicios que serán administrados por los Municipios; estos servicios municipales para ser tales cumplen con las siguientes condiciones:

- Son de carácter general;
- Son de primera necesidad;
- Deben redundar en beneficio del vecindario;
- Deben presentarse dentro la jurisdicción municipal (territorio-cantón).

De acuerdo con lo expresado, son servicios municipales los siguientes: Sanidad, Transporte, Agua, Alcantarillado, Tratado de Calles, Formación de plazas, Parques, Marcados, Construcción de Camal, Cementerios, Alumbrado Público, etc., a cambio de la prestación de estos servicios municipales, el Municipio cobra a sus vecinos como contraprestación, una carga tributaria expresada en impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Los elementos esenciales del municipio son: La población, el territorio y el gobierno.

- La población del municipio es la comunidad de vecinos del cantón, sin distinciones de sexo, raza, religión y nacionalidad (Art. 3 de la Ley de Régimen Municipal).
- El territorio o jurisdicción municipal está conformado por la circunscripción cantonal, con sus parroquias urbanas y rurales. (Art. 1 de la Ley de Régimen Municipal).
- El Gobierno municipal está a cargo del consejo, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta (Art. 121 de la Constitución Política del Ecuador).

La Administración Municipal es ejercida conjuntamente con el Concejo y el Alcalde o Presidente del Concejo, quienes con funciones separadas, están obligados a colaborar armónicamente en el cumplimiento de los fines del municipio.

➤ Integrantes del Concejo

1.- Ediles o concejales elegidos por sufragio universal y secreto, en el número determinado en la Ley de Elecciones. Cada concejal principal tendrá los suplentes que determine la misma ley.

Alcaldes elegidos por voto popular que dirigen la gestión municipal en los consejos de las capitales de provincia y, en los cantones cuyas cabeceras pasen de cincuenta mil habitantes, un alcalde.

➤ Período de Funciones de los Concejales

1. Los concejales durarán cuatro años en sus funciones, los consejos se renovarán cada dos años, por partes de acuerdo al número de Ediles existentes.

2. Los alcaldes durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos por una vez.

3. Los presidentes de los consejos durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

4. Los Vicepresidentes elegidos por el Cabildo, durarán dos años, subroga al Alcalde o Presidente en sus funciones.

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La Ley de Régimen Municipal establece que la estructura de los Municipios estará de acuerdo con las necesidades que deba satisfacer y la cuantía de las rentas.

En el Reglamento Orgánico Funcional se determinará la estructura administrativa de cada municipio. Los niveles administrativos establecidos son: El Directivo, Asesor y Operativo.

Se han establecido los niveles de dirección, departamento, sección, con el criterio de la complejidad de la labor encomendada. No obstante, se señala una estructura administrativa básica de acuerdo al monto de rentas anuales que perciban.



## NIVELES ADMINISTRATIVOS DE LOS MUNICIPIOS

### ➤ Directivo

Tomar decisiones, impartir las instrucciones para que se cumplan, coordinar en forma general las actividades y supervisar el eficiente cumplimiento de las mismas.

### ➤ Asesor

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

### ➤ Operativo

El nivel Directivo del Concejo está representado por el Alcalde o el Presidente del Concejo.

El nivel operativo de los Municipios que cuentan con rentas superiores a 20 millones de sucres se integrarán básicamente con las siguientes dependencias:

1. De servicios Públicos
2. De Obras Públicas
3. Financiera
4. Administrativa
5. Higiene y salubridad
6. De Educación y Cultura.

En las Municipalidades con rentas inferiores a 20 millones de sucres anuales, el nivel Operativo se integrará básicamente con las siguientes Direcciones:

1. De Obras y Servicios Públicos
2. Financiera
3. Administrativa; y
4. De servicios Sociales

El nivel asesor de los Municipios con rentas superiores a 20 millones de sucres anuales, se compone básicamente con las unidades de:

1. Planificación Urbana
2. Programación Presupuestaria y Estadística
3. Asesoría Jurídica
4. Administración de personal; y
5. Organización y Métodos.

El nivel Asesor de la Municipalidades que dispongan de rentas inferiores a 20 millones de sucres anuales, se conformarán básicamente con las siguientes Unidades:

1. De Planificación:
  - Físico
  - Económico
2. Asesoría Jurídica

**CAPITULO II**

**INSTITUCIONALIZACION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO**

**MUNICIPAL**

**Estructura y Marco Legal**

Estructura

La República del Ecuador a través del Ministerio de Finanzas y crédito Público el 21 de diciembre de 1988, solicitó al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) (BIRF) un crédito destinado a financiar el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana. Los mismos que fueron aprobados el 17 de octubre de 1990 y el 20 de diciembre de 1990 respectivamente.

Los convenios de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) fueron suscritos el 15 de febrero de 1991.

El gobierno Ecuatoriano designa como coordinador general y ejecutar del Programa de Desarrollo Municipal al Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE).

El Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE) fue creado mediante Decreto Supremo No 774 de 17 de septiembre de 1976, publicado en el Registro Oficial No 183 de 30 de los mismos mes y año, como una institución de derecho privado con finalidad social y pública, con personería jurídica, dotada de la autonomía que le corresponde en esta condición, y de patrimonio propio. Esta regido por la Ley Estatutaria; y, supletoriamente, por las disposiciones legales aplicables de la Ley de Compañías, de la Ley General de Bancos y de la Ley de Régimen Monetario.

La Ley Estatutaria del BEDE, expedida mediante Decreto Ley No. 3731 de 6 de Agosto de 1979, publicada en el Registro Oficial No 8 de 22 de agosto del mismo año, establece que "es necesario que el Estado Ecuatoriano cuente con una institución financiera que concentre, coordine y distribuya los recursos destinados al financiamiento de proyectos prioritarios de desarrollo del sector público y facilite la aplicación de una sana estrategia de inversión dentro del marco de los objetivos de desarrollo económico que propugna el Gobierno Nacional".

El Banco del Estado<sup>1</sup>, es la institución autónoma del Estado que financia el desarrollo planificado del país, de conformidad con el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Proyectos.

Son objetivos específicos del Banco: financiar programas, proyectos, obras y servicios del sector público, a cargo de ministerios, municipalidades, consejos provinciales; y, entidades autónomas de desarrollo.

La labor esencial del Banco es la de suministrar, en forma constante y oportuna tales recursos; y, la de financiar obras que incrementen la capacidad productiva del país y/o mejoren las condiciones esenciales de vida de los ecuatorianos.

Los créditos del Banco favorecen directamente el desarrollo de los sectores económicos hacia los cuales se canalizan los recursos, pero, en forma inducida y mediante el delineamiento de políticas especiales de crédito, el beneficio puede extenderse a otros sectores, que requieren también de apoyo financiero. Tales políticas de crédito son aplicables sobre todo en épocas de crisis, cuando el Gobierno debe ir en apoyo de aquellos proyectos cuya ejecución tenga el mayor efecto multiplicador.

---

<sup>1</sup> El 7 de mayo de 1992 se crea el Banco del Estado. R.O. – S-930 en sustitución del Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE).

La finalidad del Banco del Estado comprende tareas de cooperación técnica que fortalezcan a las entidades del sector público del país, de manera especial a municipalidades y consejos provinciales, como auténticos centros de administración de servicios y de dinamización de comunidades.

El Banco del Estado ha asumido también, por disposiciones legales, la función de financiar actividades culturales en el país y administrar los recursos del Fondo Nacional de Cultura, actividades que, sin lugar a dudas, son parte consubstancial del desarrollo planificado de la nación.

#### ➤ ORGANIZACION INTERNA

De acuerdo con la Ley Estatutaria del Banco del Estado, la Junta General de Accionistas es el máximo organismo de la institución. Se reúne ordinariamente cada seis meses para conocer informe, el balance general y el estado de pérdidas y ganancias del Banco y para resolver respecto de la distribución de utilidades. La Junta nombra también al Auditor Interno del Banco y a los Comisarios.

El Directorio del Banco del Estado es el organismo que, por Ley, conoce y resuelve respecto del otorgamiento de créditos, refinanciamiento de proyectos, asuntos presupuestarios, y otros. Se reúne por lo menos una vez

cada mes y extraordinariamente cada vez que es convocado por su Presidente.

El Gerente General del Banco es la máxima autoridad administrativa y ejecutiva del Banco y lo representa legalmente. Junto a él, esta el Subgerente General, que tiene funciones administrativas específicas y de coordinación con la Gerencia General.

Para la parte operativa del Banco se han establecido las siguientes gerencias:

- Gerencia Técnica, cuya tarea esencial es la de presentar a consideración de los organismos de alta dirección del BANCO DEL ESTADO, los estudios, análisis e informes relacionados con los proyectos de las instituciones del sector público que requieren del financiamiento del Banco del Estado y que han presentado sus respectivas solicitudes.
- Gerencia de Crédito, que tiene a su cargo la tarea de velar por la ejecución correcta y oportuna de la política crediticia que ha sido aprobado por la Gerencia General y el Directorio.
- Gerencia Financiera, que tiene a su cargo el área de administración financiera y contable del Banco.



- Gerencia de Planificación, que es la responsable de la elaboración de planes anuales operativos en coordinación con políticas nacionales de desarrollo y con los objetivos esenciales del Banco.
  
- Gerencia Administrativa, que tiene como responsabilidad principal la de garantizar los recursos humanos, técnicos; y, materiales indispensables para el normal funcionamiento de la institución.

De acuerdo a claras disposiciones legales, el Banco tiene una unidad de Auditoría Interna, cuyas funciones esenciales son las de velar por el correcto uso de los recursos del Banco del Estado, a través de sus labores específicas. De igual manera, en el Banco funciona una unidad de Auditoría Externa, a cargo de un funcionario expresamente designado por la Superintendencia de Banco.

A estas unidades deben agregarse la Dirección Jurídica, que tiene funciones de asesoría en materia legal y normativa, y, la Secretaria General, que se ocupa de llevar, tramitar y mantener la documentación oficial del Banco y su correspondiente archivo.

Funciona, además el Comité de Coordinación, el Comité de Crédito y el Comité de Adquisiciones cuyas tareas y responsabilidades están fijadas por los reglamentos.

En la ciudad de Guayaquil esta la sede de la Oficina Regional del BANCO DEL ESTADO, cuyas tareas específicas tienen relación con el seguimiento y control de los proyectos que se ejecutan con financiamiento del Banco en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Galápagos.

### Marco Legal

Con el objeto de llevar adelante el Programa de Desarrollo Municipal, el Gobierno del Ecuador, realizó varias reformas de carácter legal, para viabilizar el cumplimiento de los objetivos del programa, los cuales consisten en los siguientes aspectos:

#### ➤ SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACIONES

El Sistema Nacional de Participaciones fue reformado el 8 de mayo de 1990 mediante la aprobación de la Ley de Desarrollo Seccional y reformas a la ley de Régimen Municipal. Con estas reformas se crea el fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) que reemplazaría al sistema Nacional de Participación la misma que tiene como fundamento la reducción de la dependencia de los gobiernos locales, del Gobierno Central, fomentando en estos una mayor disciplina fiscal y que las transferencias sean para proyectos y planes definidos y específicos.

➤ FUENTES DEL FODESEC

Las fuentes del Fondo de Desarrollo Seccional son: 2% del Presupuesto Nacional + Impuestos Petróleo + Fondos de Intereses Provisional + fondo Emergencia + otros fondos que se destinen a Municipios y Provincias.

Distribución del FODESEC:

98% Gobiernos locales.

2% Capitales Provinciales

El 98% Gobiernos locales se divide en:

1. 75% Municipios

2. 20% Provincias

3. 5% Fondo de emergencia.

1. El 75% Municipios se distribuye así:

60% Transferencias gastos Corrientes y

Otros gastos: 60% Población

30% Pobreza

10% Esfuerzo fiscal.

40% Fondo Inversiones Municipales FIM, (Contrapartida del programa).

(FIM): \*10% Créditos del Banco del Estado.

\*40% subsidios

\*50% Incentivos al ahorro. Corriente.

2. El 20% de Provincias se distribuye así:

Transferencias gastos corrientes e Inversiones en Areas Rurales:

60% Población

30% Area

10% Pobreza

\* Estos porcentajes rigen para el primer año del Programa de Desarrollo Municipal (PDM) los siguientes serán determinados por el Banco.

Dentro del FODESEC se ha creado el Fondo de Inversiones Municipales (FIM), con recursos determinados para los Municipios (40%) los cuales serán administrados por el Banco del Estado; y, utilizados por los Municipios a través de la distribución descrita anteriormente y la combinación de los mismos siendo los subsidios y el incentivo al ahorro corriente no reembolsable.

Los subsidios serán destinados solamente para las obras de Agua, potable, alcantarillados, desechos sólidos y mejoramiento de barrios, los cuales serán beneficiados siempre y cuando demuestren que las tarifas de tasas e impuestos calculados y aplicados cubran los costos de operación, mantenimiento y administración. Los proyectos que sean financiados con recursos del PDM deberán recuperar la totalidad de la inversión y cuando este no se alcance a cubrir con las tarifas, tasas e impuestos se cubrirá con el subsidio que es de carácter no reembolsable.

Durante la ejecución del PDM el monto de los subsidios del Fondo de Inversiones Municipales (FIM) sería decreciente y el del incentivo al ahorro corriente sería creciente, buscando que al final los subsidios por parte del FIM desaparezcan y sean cubiertos por los ingresos propios de los Municipios. Para el primer año de ejecución se estableció los siguientes porcentajes:

- Los porcentajes máximos para subsidios serían del 40%
- El porcentaje para el incentivo al ahorro corriente es del 50%
- El porcentaje mínimo para crédito sería del 10%.

## TRAMITE DE LOS PROYECTOS

El reglamento de la Ley FODESEC estipula la creación de un Comité de Proyectos de carácter permanente en el Banco del Estado integrado por representantes de todos los organismos involucrados por la ley en lo referente a los proyectos de los Municipios y otras Entidades.

Este comité está conformado por representantes del Banco del Estado quien lo presidirá, Ministerio de finanzas. Consejo Nacional de desarrollo (CONADE) Contraloría General del Estado, Secretaría Nacional de Administración (SENDA) y de otras instituciones que se requieran según el área del proyecto.

El comité de Proyectos a su cargo dice lo siguiente:

- Determinar las normas y procedimientos que regirán los procesos.
- Conocerá, analizará y priorizará los programas trimestrales de proyectos presentados por el Banco del Estado para ser financiados

- Conocerá, analizará y priorizará los programas trimestrales de proyectos presentados por el Banco del Estado para ser financiados con aplicación a los recursos del programa.
  
- Responsabilidad de tramitar la aprobación de los modelos de las bases de licitación por única vez ante la Procuraduría y contraloría. Una vez aprobados dichos modelos por estas dos instituciones, las Entidades prestatarias, podrán utilizar dichas bases para convocar a licitación concurso de ofertas o de precios.

### **Entidades y Areas de Financiamiento**

#### Entidades

Las entidades que participan en el programa de desarrollo Municipal son los siguientes:

1. **Municipios y Empresas Municipales**

El rol que deben jugar los municipios y las empresas Municipales en el PDM es el de identificar sus necesidades prioritarias en cuanto a la cantidad y la calidad de sus servicios públicos, preparar perfiles de proyectos para ser presentados al Banco del Estado, ejecutar, operar y mantener las obras

financiadas por el PDM y mantener la contabilidad de los proyectos y contratar los auditores requeridos.

Todos los municipios, empresas municipales y regionales pueden participar en el Programa. Para ello deberán expresar formalmente al Banco del Estado su deseo de hacerlo. Sin embargo, se ha acordado con el Gobierno que ningún municipio podrá participar con un monto mayor a un 15% del monto total de la línea de crédito del Programa, de desarrollo Municipal.

## 2. Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA)

El Gobierno, el 7 de marzo de 1989 creó la SENDA con el objetivo, de contar con una institución estatal encargada de elaborar políticas de desarrollo administrativo, proporcionar asesoramiento a las instituciones de derecho público y de derecho privado para el establecimiento de sistemas técnicos de administración y desarrollo de sus recursos humanos, elaborando para ello programas de capacitación integrados y coordinados a nivel nacional.

Se ha designado a la SENDA para coordinar la capacitación prevista en el PDM de manera de que la misma se enmarque dentro de los lineamientos



de la política global y la estrategia definida por el Gobierno para el sector público.

### 3. Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

La AME fue creado en el año 1978 con el objetivo de que los municipios tuvieran una sola voz para presentar y discutir sus problemas. Los municipios constituyen la asamblea general del AME y en sus reuniones se elige por períodos de 4 años un Comité Ejecutivo, quien a su vez designa el Secretario Ejecutivo.

Considerando la falta de capacitación de los empleados municipales, la Asamblea General del AME, creó en septiembre de 1984 el Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal (INFODEM), como una dependencia de la Secretaria General. INFODEM es el organismo ejecutor de las políticas, planes y programas que la AME adopte sobre capacitación, asistencia técnica e investigación para los municipios.

### 4. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)

La cooperación de la GTZ consistirá en la provisión de meses/consultores, y se realiza a través de un convenio principal con el Banco del Estado así como de subconvenios con otras entidades

responsables de diferentes partes del PDM, principalmente con SENDA y AME. El desarrollo de las actividades de GTZ se haría en forma paralela a la del BID/BIRF.

Además de actuar en el área de asistencia técnica, la GTZ prestaría su apoyo a las actividades de capacitación y adiestramiento a nivel nacional o regional, en temas de interés general para el Programa, así como en la elaboración de materiales, instrumentos y procedimientos específicos relativos a este campo.

#### Áreas de Financiamiento

Las inversiones previstas en el Programa de Desarrollo Municipal se realizarán a través del componente de crédito, que incluirá préstamos del Banco del Estado, para la ejecución de obras destinadas a los sectores prioritarios siguientes:

1. Agua Potable
2. Alcantarillados sanitario y/o pluvial
3. Vías
4. Terminales Terrestres y fluviales
5. Mercados
6. Camales

7. Cementerios
8. Areas verdes (parques y viveros) desechos sólidos
9. Mejoramiento de barrios y proyectos de creación o actualización de catastros.

### Proyectos de Saneamiento Urbano

#### ➤ PROYECTOS DE AGUA POTABLE.

Con el Programa de Desarrollo Municipal se prevé ejecutar las obras necesarias en las entidades elegibles, a fin de que los sistemas de agua potable tengan la capacidad necesaria para satisfacer adecuadamente la demanda prevista de la población para los próximos 20 años.

Se considerarán como punto de partida el diagnóstico de los sistemas existentes, del cual se han definido las acciones e inversiones que prioritariamente deben ejecutarse para alcanzar la optimización operativa de los sistemas, rehabilitación y máxima utilización de las instalaciones existentes, mejoramiento de la calidad de la agua suministrada, reducción de pérdidas y racionalización del consumo.

Los proyectos de alcantarillado sanitario están concebidos y diseñados para mejorar el servicio a los usuarios y extender su cobertura en concordancia con el sistema de agua potable y sus planes de expansión, con

el propósito de proveer la evacuación sanitariamente segura de las aguas servidas de la población en los 20 años próximos.

Es de fundamental importancia el saneamiento integral de las áreas urbanas y la protección de los cuerpos de agua receptores de las descargas finales de los sistemas y del ambiente en general, proveyendo, en los casos en que así se requiera, el tratamiento necesario. En este sentido, se ha considerado, que cuando sea factible técnica y económicamente, la reutilización de las aguas servidas tratadas, particularmente para irrigación agrícola.

➤ PROYECTOS DE ALCANTARILLADO PLUVIAL

Este tipo de proyectos esta orientado a la solución de problemas críticos de inundaciones de las áreas urbanas. Comprenden las obras de canalización necesarias para interceptar y conducir en forma segura las aguas de lluvia que corren por las vías públicas de la ciudad.

➤ PROYECTOS DE ALCANTARILLADO COMBINADO

Este tipo de proyectos consideran, la solución integral al problema de la evacuación de las aguas servidas y de las aguas de lluvia a través del mismo sistema, es decir, utilizando una sola serie de tuberías para ambos

propósitos. Estos proyectos tienen básicamente las mismas características técnicas de los sistemas de alcantarillado Sanitario y Pluvial

➤ PROYECTOS DE RECOLECCION Y DISPOSICION DE RESIDUOS SOLIDOS

Dentro de este componente del Programa de Desarrollo Municipal, se contemplan acciones, tendientes a:

1. Ampliar la cobertura de servicios
2. Mejorar la calidad ambiental
3. Eliminar los efectos contaminantes de las basuras
4. Elaborar un sistema eficiente de prerecolección, limpieza, recolección, transferencia, transporte y disposición final de basura y
5. Establecer una política de ingresos y gastos que permite hacer autofinanciable el servicio.

Se prevé el financiamiento de la adquisición del equipo y el equipamiento necesario para la recolección de los residuos sólidos de las áreas urbanas, la construcción, rehabilitación o ampliación de rellenos sanitario y de estaciones de transferencia. Con esto, se permitirá ampliar la cobertura del servicio de barrido, limpieza y recolección de residuos sólidos, y cuando sea del caso, efectuar el reciclaje partiendo de la recolección.

## Proyectos de Equipamiento Urbano

Vías Urbanas Terminales Terrestres y Fluviales.- Los proyectos viales urbanos del Programa de Desarrollo Municipal están orientados a construir, mejorar y mantener pavimentos rígidos, flexibles o de empedrado o adoquinado en toda la red vial urbana con cobertura de infraestructura sanitaria, incluyendo la provisión de bordillos y pavimentación de aceras, y en caso necesario, señalización, semaforización e iluminación.

En áreas suburbanas, dichos proyectos están orientados a la construcción y mejoramiento de vías urbanas que cuenten con infraestructura sanitaria. Los proyectos viales pueden incluir en algunas ciudades ampliación o construcción de puentes, de intersecciones o de pasos peatonales.

Los proyectos de terminales terrestres y fluviales incluyen inversiones para estudios, asistencia técnica y obras civiles para mejorar, rehabilitar, ampliar o construir estos terminales, para servicios de pasajeros urbanos o interurbanos, incluyendo las facilidades necesarias para la adecuada atención de los pasajeros, estacionamientos y vías de circulación interna e instalaciones para administración y para establecimientos comerciales.

➤ Construcción, rehabilitación y ampliación de mercados

Incluirá inversiones en obras civiles, equipos, asistencia técnica y estudios para mejorar, rehabilitar, expandir o construir mercados y regular sus impactos ambientales.

➤ Construcción, rehabilitación y ampliación de camales

Se financiarán obras civiles, cooperación técnica, estudios y supervisión para la rehabilitación, expansión o construcción de camales públicos y el adecuado tratamiento de sus impactos ambientales.

➤ Construcción y ampliación de cementerios

Se contempla la inclusión del financiamiento de inversiones en obras civiles, equipos, asistencia técnica y estudios para rehabilitar, ampliar o construir cementerios municipales, en condiciones ambientales y zonas adecuadas.

➤ Construcción de parques, viveros y áreas de recreación

Este subcomponente incluirá inversiones en obras civiles, equipos, estudios y asistencia técnica necesarias para rehabilitar, mejorar, expandir o

construir áreas verdes urbanas con fines de mejoramiento ambiental y recreación activa o pasiva y rehabilitar, mejorar, expandir o construir viveros forestales destinados a la producción de plantas.

➤ **Proyectos de Regularización y Mejoramiento de Barrios**

Estas operaciones están orientadas a mejorar integralmente las condiciones de vida de comunidades de bajos ingresos que residen en asentamientos sub-normales de centros urbanos. La combinación específica de acciones incluidas en estos subproyectos es determinada con participación de la comunidad a partir del conjunto de inversiones.

Las inversiones previstas para los proyectos de mejoramiento de barrios incluyen: (a) obras civiles, equipos, diseños, estudios, asistencia técnica y supervisión necesaria para construir, mejorar, expandir o rehabilitar infraestructuras en asentamientos elegibles; y, (b) equipos, sistemas, entrenamiento y asistencia técnica necesaria para fortalecer la capacidad administrativa, operativa y financiera de entidades promotoras de estos proyectos y de la participación de la comunidad en su consecución y realización.

Los tipos de infraestructura básica elegibles como sub-componentes de proyectos de mejoramiento de barrios incluyen: (a) redes locales de



distribución de agua potable, alcantarillado, electricidad y alumbrado público; (b) sistemas de drenaje de aguas superficiales, control de inundaciones y erosión; (c) instalaciones, en el área de barrio, para la recolección y almacenamiento de basuras; (d) calles y vías peatonales; (e) construcción de unidades sanitarias básicas de baño, cocina y lavadero en los lotes individuales de modo de asegurar el uso de las redes de infraestructura (f) instalaciones de recreación básicas; y, (g) centros comunitarios y planes de desarrollo comunitario asociado al uso de estos centros.

La regularización de la tenencia del suelo, sólo incluirá el financiamiento para la habilitación de nuevos lotes con servicios en los proyectos de mejoramiento de barrios cuando estos sean necesarios para re-localizar familias que no pueden ser atendidas en sus localizaciones actuales dado que se ubican en áreas:

1. Inundables o insalubres
2. Que presentan riesgos por fallas geológicas, deslizamientos de tierra o aluviones
3. Que no pueden ser servidas con infraestructura o que los costos de proveerla en esas localizaciones supere los rangos de costo-eficiencia.

➤ Catastros

Se financiará equipos, asistencia técnica y estudios para implantar, actualizar y rehabilitar catastros urbanos. En tanto se ajustan a las normas del Banco del Estado, el financiamiento podrá cubrir todas las fases del proceso de formación catastral, incluyendo: relevamiento y procesamiento de la información, desarrollo de sistemas de registro, cobranza y supervisión, mecanismos de actualización y re-tasación.

Asistencia Técnica para el Desarrollo Institucional

El fortalecimiento y la capacitación prevista en el Programa de Desarrollo Municipal esta dirigida a apoyar a consolidar su nueva estructura y capacitar consecuentemente sus recursos humanos para que cuente con la preparación necesaria y suficiente para la evaluación de proyectos en las áreas técnica, ambiental, financiera y económica.

Con respecto a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), se contempla contar la coordinación de acuerdo con la estrategia a nivel nacional del Sector Público y en la implementación de la carrera administrativa municipal.

Para el fortalecimiento de los municipios se contempla llevar a cabo en cada municipio lo siguiente:

1. Lograr un conocimiento urbano-institucional a través de la interacción entre las autoridades municipales, Banco del Estado, SENDA, AME y la comunidad, a fin de llevar a cabo un primer diagnóstico de los principales problemas de desarrollo y de carácter administrativo del municipio y con ello auscultar la voluntad de cambio de las autoridades y comunidad local.
2. La elaboración de un perfil institucional orientado a diagnosticar la situación institucional del municipio y formular un plan de fortalecimiento a ser ejecutado con el Programa
3. Levantar un perfil urbano, con el objeto de diagnosticar los problemas del desarrollo urbano, identificar soluciones y definir prioridades de acción de mediano y largo plazo.
4. Establecer un programa Urbano, destinado a definir el programa de inversiones de mediano plazo, elaborar los perfiles de proyecto, planes operativos y de presupuesto necesarios para su presentación al Banco del Estado.

El fortalecimiento a las municipalidades consiste en el diseño y ejecución, en cada uno de los municipios participantes, de acciones de mejoramiento de los sistemas, procedimientos y mecanismos de gestión y provisión de servicios urbanos. Para la ejecución, el Banco del Estado contó con el apoyo de la GTZ.

Finalmente se ha previsto dentro del componente de Desarrollo Institucional adquirir:

- Equipos de transporte destinados a las actividades de coordinación, fiscalización de estudios, ingeniería, supervisión de obras, fortalecimiento y capacitación.
  
- Equipos de oficina e ingeniería tales como: máquinas de escribir, calculadoras, computadoras personales para el control de operaciones y para la sistematización de sistemas comerciales y contables, equipos de topografía.

Tanto para las entidades de apoyo, como de los municipios beneficiarios.

## Descripción y Ejecución del Programa de Desarrollo Municipal (PDM)

### Descripción del Programa de Desarrollo Municipal

El programa de Desarrollo Municipal tiene por objeto establecer un nuevo marco de Desarrollo Municipal mediante el fortalecimiento de los municipios y la autonomía financiera de los mismos; así como, apoyar los esfuerzos del Gobierno, a nivel nacional para fortalecer las finanzas públicas los cambios de políticas, institucionales y financieros que conduzcan a una mayor eficiencia del sector municipal; financiar inversiones prioritarias buscando mejorar la cantidad y calidad de los servicios de infraestructura urbana equipamiento urbano y catastros, permitir un mejor acceso de la población urbana de menores recursos a los servicios básicos; continuar la preparación de proyectos prioritarios de las municipalidades y prestar la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional a través de la capacitación.

El programa de Desarrollo Municipal para dar cumplimiento con los objetivos determinados dispone de recursos económicos para financiar dos componente fundamentales que son los siguientes:

1. Líneas de crédito para obras de infraestructura física urbana y creación y/o actualización de catastros.

2. Asistencia técnica para los municipios, empresas municipales u empresas provinciales, fortalecimiento institucional de las entidades participantes en el PDM y perfeccionamiento del personal municipal.

Las políticas a llevarse a cabo dentro del PDM se encuentran en los siguientes aspectos:

1. Todas las reformas de carácter legal y administrativas necesarias tendientes a obtener una mayor eficacia y eficiencia de los gobiernos locales.

2. Capacitación del personal municipal el fortalecimiento institucional administrativa, técnica y operativa de los municipios así como de las instituciones gubernamentales que sirva de apoyo a los municipios como son: Banco del Estado, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativa, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

3. Financiamiento a través de la línea de crédito del Banco del Estado de proyectos prioritarios de inversión municipal para la construcción, ampliación y rehabilitación de obras de infraestructura urbana, encaminadas a reducir el déficit de los servicios y mejorara su calidad en beneficio de la comunidad.

### Ejecución del Programa de Desarrollo Municipal (PDM)

El Banco del Estado es la Institución designada por el Gobierno Ecuatoriano, como ejecutor del programa de Desarrollo Municipal así como el agente financiero central en el PDM cuya responsabilidad global es la de coordinar su ejecución.

El Fondo Nacional de Preinversión FONAPRE hasta su desaparición<sup>2</sup> fue la institución encargada de la elaboración de los términos de referencia para las contrataciones de consultoría tendientes a realizar los estudios y diseños definitivos de los proyectos de inversión.

La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo SENDA es responsable de la coordinación de la capacitación.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME es la encargada de las ejecuciones de la capacitación.

La ejecución del PDM se efectuó mediante los procedimientos operativos, administrativos y financieros del Banco del Estado, FONAPRE,

---

2 El 5 de abril de 1994. R.O. 413

SENDA y AME de los Municipios Empresas Municipales cuya interrelación esta determinada por:

- Las disposiciones establecidas en el contrato de préstamo entre los Bancos internacionales y el Gobierno del Ecuador.
- El convenio Subsidiario de transferencia y donación de recursos entre la República del Ecuador y el Banco del Estado.
- El reglamento de Crédito del PDM.
- Los manuales los cuales definen las normas para la ejecución del PDM. Estos manuales son parte integrante del Reglamento de Crédito.
- Los convenios de coordinación interinstitucionales entre el Banco del Estado y FONAPRE, SENDA y AME.
- Los reglamentos internos operativos de crédito y financieros del Banco del Estado.

Los recursos del préstamo consignados al rubro de desarrollo institucional son transferidos por el Gobierno del Ecuador al Banco del Estado con carácter de no-reembolsable.



Los recursos de los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) son transferidos por el Gobierno del Ecuador al Banco del estado en calidad de préstamos de acuerdo con lo estipulado y las condiciones del convenio Subsidiario de Transferencia y donación de Recursos del Banco del Estado-República del Ecuador.

La ejecución del Programa de Desarrollo Municipal se regirá por el Reglamento de Crédito el cual tiene como propósito establecer los términos y condiciones por las que regirá el programa global de crédito para el desarrollo Municipal, el mismo que contiene los siguientes manuales:

1. Manual de Elegibilidad.
2. Manual de Asistencia Técnica.
3. Metodología de Evaluación económica.
4. Manual de evaluación financiera de Proyectos.
5. Manual de evaluación Técnica de Proyectos de:

- Agua potable
- Alcantarillado
- Desechos sólidos
- Mercados
- Vías Urbanas

- Areas verdes
- Cementerios
- Terminales Terrestres
- Camales.

6. Manual de solución de Estudios Ambientales de Proyectos de infraestructura Urbana.

7. Manual de Seguimiento y Supervisión de Proyectos.

8. Manual de Seguimiento y evaluación Ex-Post del Programa.

9. Manual de catastros.

### **Entidades y Sectores Beneficiarios**

El Programa del Desarrollo Municipal (PDM) como un programa de desarrollo Urbano tiene como objetivo primordial mejorar las condiciones de vida de la población urbana del país. En consecuencia las entidades que participan en el PDM son todas las Municipalidades Ecuatorianas y sus empresas de servicios. Con el limitante que ningún municipio podrá participar con un monto mayor al 15% del total de la línea de crédito del PDM.

### Selección de Entidades

Para proceder a la selección de las entidades municipales y empresas municipales, que participen en el PDM se han establecido los siguiente criterios:

- Demuestren a través de su Plan de Desarrollo y si no poseen por medio de encuestas, tener necesidades insatisfechas en los sectores que financia el programa.
- Municipios que presente una cuenta corriente balanceada y en el caso de empresas municipales y regionales, que los ingresos por venta de servicios cubran al menos los costos de operación, mantenimiento y administración de dichos servicios.
- Que posean experiencia en ejecución, administración, operación y mantenimiento de obras.
- Admita participar en el componente de Desarrollo Institucional en las áreas recomendadas por los estudios previos ejecutados por el Banco del Estado.
- Apruebe el compromiso de actualizar el catastro de los predios urbanos dentro de su jurisdicción en un plazo no mayor de dos años.
- Este cumpliendo con obligaciones contractuales que tuviese con el Banco del Estado.

➤ **RESTRICCIONES SOBRE EL USO DE LOS RECURSOS.**

Los Recursos del PDM no podrán destinarse al financiamiento de:

- Adquisición de bienes muebles usados.
- Refinanciamiento de deudas.
- Pago de impuestos
- Gastos generales de administración.
- Adquisición o arriendo de inmuebles, con la excepción de terrenos requeridos para la implantación de los proyectos lo que podrán adquirirse con el aporte propio.
- Capital de trabajo.

Sectores Beneficiarios

El Programa cuenta con recursos para financiar dos componentes:

1. Líneas de crédito para obras de infraestructura y equipamiento urbano, y creación y/o actualización de catastros
2. Asistencia técnica para los municipios, empresas municipales, fortalecimiento institucional a las entidades del Gobierno participantes en el Programa y capacitación para el personal municipal.

➤ EL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO URBANO Y CATASTROS

1. Infraestructura Urbana y Equipamiento

Para la ejecución de este sector el Banco del Estado traspasaría los recursos del Programa a las entidades seleccionadas, de la siguiente manera: a las municipalidades y empresas municipales mediante préstamos e incentivos de ahorro o una combinación de préstamo, incentivos de ahorro y transferencia, dependiendo de la capacidad de pago de la población, beneficiaria y de los sectores financiados.

Los recursos de este sector se utilizarán para construir, ampliar o mejorar la infraestructura de:

Saneamiento básico Urbano:

- Agua Potable
- Alcantarillado Sanitario
- Alcantarillado Pluvial
- Alcantarillado Combinado, y,
- Recolección y Disposición de Residuos Sólidos

### Equipamiento Urbano:

- Vías Urbanas, Terminales Terrestres y Fluviales
- Mercados
- Cementerios
- Camales
- Parques y viveros

## 2. Catastros

Considerando que uno de los objetivos del Programa es el fortalecimiento fiscal de los municipios.

La entidad prestataria deberá comprometerse en caso de no haber sido actualizado en los últimos cinco años, a actualizar el catastro de los predios urbanos dentro de su jurisdicción en un plazo no mayor de dos años, dicha actualización debe realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Catastros e incluir principalmente los siguientes aspectos:

- Garantizar que la cobertura actual de los registros catastrales se extienda a todos los predios
- Que la municipalidad revalúe todas las propiedades cuyos avalúos tengan una antigüedad igual o mayor a cinco años

- La municipalidad debe hacer uso de los registros del impuesto municipal de alcabala como elemento básico para la conservación de los catastros.
- El municipio debe garantizar que la eficiencia en el recaudo del impuesto a los predios urbanos sea por lo menos del 80% en un plazo máximo de 4 años,
- El municipio debe tomar las medidas para mantener los ingresos por impuestos prediales por lo menos constantes en términos reales.

➤ FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CAPACITACION

El Banco del Estado traspasaría los recursos, con carácter de no-reembolsables, a los municipios, empresas municipales y otras entidades participantes mediante convenios con las mismas.

Este sector esta compuesto por:

- El fortalecimiento institucional y Capacitación del personal.
- El fortalecimiento institucional.- El cual tiene por objeto determinar las áreas críticas de las instituciones y establecer las acciones necesarias para su eficiente funcionamiento.

- Capacitación del personal.- Tiene como finalidad capacitar a los recursos humanos de las instituciones en especial en las áreas más débiles y vulnerables.

➤ SELECCION DE PROYECTOS

Para seleccionar los proyectos que serán financiados por el PDM estos deben cumplir con los siguientes procedimientos:

- Los Municipios deberán determinar la prioridad de los proyectos de acuerdo a las necesidades de la comunidad.
- Solicitud de préstamo al Banco del Estado firmada por el Alcalde y con la autorización escrita del Concejo Municipal cuando se trata del Municipio y por el Gerente de la Empresa para el caso de Empresa Municipales una vez autorizado por el Directorio de la misma.
- Cumplir con las normas técnicas de diseño, así como su viabilidad económica, en concordancia a lo que se establece en la metodología de Evaluación Económica.
- Los beneficiarios del crédito deben estar en capacidad de recuperar por medio de tarifas tasas o impuestos, los costos de inversión, operación, administración y mantenimiento del proyecto. A excepción de los sectores que tienen que ser cubiertos con transferencia cuando una parte de los beneficiarios no tiene suficiente capacidad de pago esto es



aplicable para proyectos de agua potable alcantarillado, sanitario y pluvial, recolección y disposición de desechos sólidos y mejoramiento de barrios.

Los proyectos se ajusten a la demanda real y efectiva en cuanto a su dimensionamiento y presupuesto así como a la capacidad de pago de los beneficios.

### Financiamiento del PDM

El Programa de Desarrollo Municipal está compuesta por el financiamiento externo y una contrapartida local.

El financiamiento externo, se consiguió a través de créditos al Gobierno Nacional por parte de los siguientes organismos internacionales:

Banco interamericano de Desarrollo (BID):	104	Millones de dólares
Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF):	104	Millones de dólares
Agencia Alemana de Asistencia Técnica (GTZ)*	4	Millones de dólares
TOTAL	212	Millones de dólares

\* La GTZ otorgó con carácter de donación al gobierno del Ecuador.

La contrapartida local: el gobierno nacional aporta al financiamiento del PDM con una contraparte local con el carácter de crédito no reembolsable, provenientes del fondo de Inversiones Municipales (FIM).

Contraparte local : 88 millones de dólares.

El costo total del programa es de 300 millones de dólares, el cual se detalla por categorías a continuación:

**CUADRO N° 1**  
**FINANCIAMIENTO DEL PDM POR CATEGORIAS**

CATEGORIAS	BID	BIRF	GTZ	FIM	TOTAL	%
	(en millones de dólares)					
1.Línea de Crédito	95	96		81	272	90,7
2.Desarrollo Institucional	8	8	4	7	27	9,0
3.Inspección y Vigilancia	1				1	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>104</b>	<b>104</b>	<b>4</b>	<b>88</b>	<b>300</b>	<b>100</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>34,7</b>	<b>34,7</b>	<b>1,3</b>	<b>29,3</b>	<b>100</b>	

**FUENTE** : Gerencia financiera- Banco del Estado

➤ CONDICIONES DEL FINANCIAMIENTO

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Monto: 104 millones de dólares

Clasificado en:

- Fondo para operaciones especiales (FOE):

Monto : 38 millones de dólares

Plazo de Amortización : 40 años

Plazo de Gracia : 10 años

Interés : 1 %

Comisión de Crédito : 0,5 %

- Capital ordinario (CO):

Monto : 60 millones de dólares

Plazo de Amortización : 25 años

Plazo de Gracia : 5,5 años

Interés : Promedio ponderado al momento de cada desembolso.

Comisión de Crédito : 0,75%

- Fondo Financiamiento Intermedio (FFI):

Monto	:	6 millones de dólares
Plazo de Amortización	:	25 años
Plazo de Gracia	:	5,5 años
Interés	:	Del CO menos un máximo de un 5%
Comisión de Crédito		0,75%

➤ BANCO INTERAMERICANO DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO  
(BIRF)

Monto		104 millones de dólares
Plazo de Autorización	:	20 años
Plazo de Gracia	:	4 años
Interés	:	Promedio ponderado al momento de cada desembolso.
Comisión de Crédito	:	0,75%

➤ AGENCIA ALEMANA DE ASISTENCIA TECNICA (GTZ)

La GTZ aportó al PDM con carácter de donación al Gobierno del Ecuador en términos de meses consultor un monto de 4 millones de dólares que son utilizados para el desarrollo Institucional.

➤ **CONTRAPARTIDA LOCAL**

Los recursos de contrapartida local provienen del Fondo de inversiones Municipales (FIM) que ha sido creado en el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), el gobierno se comprometió a cubrir si existiera faltante con partidas destinadas a este fondo.

Estos fondos se transfieren al Banco del Estado de acuerdo a las siguientes condiciones:

- El gobierno asume el riesgo cambiario.
- El margen del Banco del Estado en la concesión de créditos, será igual al 20% de la tasa activa que se aplique en los préstamos a los municipios con los recursos del PDM.

➤ **CONDICIONES FINANCIERAS PARA LOS MUNICIPIOS Y EMPRESAS MUNICIPALES**

Los recursos del Programa que se otorgan como créditos a los municipios tendrán como plazos de amortización de acuerdo a la vida útil del proyecto, incluyendo un período de gracia igual al período de construcción

del mismo y seis meses adicionales a partir, de la fecha de último desembolso.

➤ **PLAZOS DE AMORTIZACION DE LOS CREDITOS**

<b>Sector</b>	<b>Plazo máximo (en años)</b>
- Agua Potable y Alcantarillado (Sanitario y Pluvial)	20 años
- Vías Urbanas, Terminales de Transporte, Mercados, Camales Y Mejoramiento de Barrios	15 años
- Recolección y Disposición de Residuos Sólidos y Areas Verdes, Parques y Viveros	10 años
- Cementerios y Catastros	5 años

**FUENTE:** Banco del Estado, Manual de Evaluación Financiera

➤ TASAS DE INTERES

Las tasas de interés aplicables a los créditos que otorgue el Banco del Estado son ajustables semestralmente según el mecanismo acordado entre el Gobierno Ecuatoriano y el BIRF que se indica a continuación:

1. Hasta el 31 de diciembre de 1990, aquella en vigencia como tasa preferencial definida por la Junta Monetaria en junio de 1990, es decir 39%
2. El 31 de diciembre de 1990, el 30 de junio de 1991, el 31 de diciembre de 1991 y el 30 de junio de 1992, determinada por la Junta Monetaria del Ecuador.

Al respecto el Directorio del Banco del Estado mediante Resolución N° 93-BDE-006 del 28 de enero de 1993, determinó que la tasa de interés efectiva en todas las operaciones será igual a la tasa activa referencial publicada semanalmente por el Banco Central.

➤ RECUPERACION DEL CREDITO

La recuperación de los costos de inversión, operación y mantenimiento, lo realizarán por medio de tarifas, tasas e impuestos. En algunos casos en los que se establezcan transferencias por externalidades (agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, recolección y disposición de desechos sólidos, y mejoramiento de barrios) y que los estudios técnicos y las encuestas a la población, demuestren que los usuarios no tienen la capacidad de pago suficiente para cubrir el costo de la inversión, una parte de este déficit se financiará a través de transferencias del Fondo de Inversiones Municipales.

La recuperación de costos de los proyectos se lo realizara de la siguiente forma:

1. Sectores de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y camales

Se recuperarán los costos de inversión y los costos de administración, operación y mantenimiento por medio de tarifas y contribución especial de mejoras.



## 2. Sector Vial

Los costos de inversión y mantenimiento serán recuperados por medio de tasas de rodaje, contribución de mejoras e ingresos generales de los municipios.

## 3. Mercados

Los costos de operación, inversión y mantenimiento serán recuperados mediante los alquileres y ventas de los distintos puestos.

## 4. Terminales de Transporte

Serán recuperados los costos de inversión, operación, mantenimiento y administración mediante tarifas por uso del terminal, alquileres y ventas de puestos.

## 5. Parques

Los costos de inversión, operación y mantenimiento serán recuperados a través de contribuciones de mejora e ingresos generales de la municipalidad

## 6. Cementerios

Se recuperan los costos de inversión a través de tarifas, ventas de nichos e ingresos generales de los municipios.

## 7. Mejoramiento de Barrios

Para este sector se prevé recuperar los costos de inversión, mediante contribución por mejoras y préstamos a los beneficiarios finales. Los costos referentes a la operación, mantenimiento y administración de servicios públicos serán recuperados mediante tasas, tarifas e impuestos.

### **CAPITULO III**

## **IMPACTOS DE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL**

### **Población Beneficiada**

La ejecución del Programa de Desarrollo Municipal está sustentado en el establecimiento de necesidades y su correspondiente priorización, en la forma en que está diseñada la determinación de los proyectos, es realizado mediante el uso de un proceso, en el cual la decisión de la comunidad es preponderante, considerando su conocimiento sobre las necesidades reales de su población.

El Programa está orientado a proporcionar los recursos económicos necesarios para solucionar los déficits en los principales servicios básicos de la población, como son: agua potable, alcantarillado sanitario, letrización, y recolección y disposición de desechos sólidos. De acuerdo a la inversión y resultados de los proyectos ejecutados a través del PROGRAMA DE

DESARROLLO MUNICIPAL, se obtuvo un porcentaje del 53% de los beneficios que fueron para los grupos de más bajos ingresos.

La cobertura de las necesidades de estos servicios básicos permitió aliviar su forma sustancial a la población de los siguientes problemas:

Reducción de las enfermedades infecto contagiosas especialmente en los niños menores de cinco años.

Disminución de los índices de morbilidad y mortalidad infantil por las enfermedades de origen hídrico.

Mejora del estado nutricional infantil.

Incremento del nivel general de salud de la población.

Reducción de gastos por tratamiento médico por la curación de enfermedades de origen hídrico.

Mejora de las prácticas de higiene personal y doméstica de la población.

- Mejora del nivel de comodidad para la provisión del agua, lo cual se traduce en una enorme reducción del trabajo y energía empleados en esta tarea.
- Aumento del tiempo disponible para actividades productivas.
- Posibilidades de emprender nuevas actividades productivas.
- Estimulo al desarrollo local al disponer de un servicio vital para la población.
- Revalorización de las propiedades urbanas servidas por los servicios básicos.
- Se crearon puestos de trabajo temporales durante la construcción de las obras.
- Eliminación de focos de infección y mejora general del nivel de aseo de la ciudad.

Al inicio del programa en 1990 la población del país estaba compuesta de la siguiente manera:

## CUADRO N° 2

## POBLACION A NIVEL NACIONAL – 1990

PROVINCIAS	POBLACION		
	TOTAL	URBANA	RURAL
PAIS	9'648.189	5'345.858	4'302.331
SIERRA	4'401.218	2'262.050	2'139.168
CARCHI	141.482	57.508	83.974
IMBABURA	265.499	129.174	136.325
PICHINCHA	1'756.228	1'279.997	476.231
COTOPAXI	276.124	65.419	210.705
TUNGURAHUA	361.980	151.552	210.428
BOLIVAR	155.088	32.650	122.438
CHIMBORAZO	364.682	119.813	244.869
CAÑAR	189.347	55.519	133.828
AZUAY	506.090	218.619	287.471
LOJA	384.698	151.799	232.899
COSTA	4'793.832	2'976.444	1'817.388
ESMERALDAS	306.628	134.960	171.668
MANABI	1'031.927	433.091	598.836
LOS RIOS	527.559	199.374	328.185
GUAYAS	2'515.146	1'918.270	596.876
EL ORO	412.572	290.749	121.823
ORIENTE	372.533	99.351	273.182
SUCUMBIOS	76.952	20.492	56.460
NAPO	103.387	236.629	79.758
PASTAZA	41.811	15.127	26.684
MORONA SANTIAGO	84.216	23.799	60.417
ZAMORA CHINCHHIPE	66.167	16.304	49.863
GALAPAGOS	9.785	8.013	1.772
ZONAS NO DELIMITADA.	70.621		70.621

FUENTE: Subsecretaría de Saneamiento Ambiental

Con el propósito de realizar la evaluación del crecimiento de la población podemos observar en el Cuadro N° 3 la población al año 1997.

## CUADRO N° 3

## POBLACION A NIVEL NACIONAL 1997

PROVINCIAS	POBLACION Millones de Habitantes		
	TOTAL	URBANA	RURAL
PAIS	11.937	7.403	4.534
SIERRA	5.320	3.082	2.238
CARCHI	161	71	90
IMBABURA	317	177	140
PICHINCHA	2.296	1.770	526
COTOPAXI	299	90	209
TUNGURAHUA	428	199	229
BOLIVAR	179	48	131
CHIMBORAZO	413	159	254
CAÑAR	210	75	135
AZUAY	598	298	300
LOJA	419	195	224
COSTA	5.957	4.129	1.828
ESMERALDAS	390	183	207
MANABI	1.211	586	625
LOS RIOS	630	304	326
GUAYAS	3.202	2.665	537
EL ORO	524	391	133
ORIENTE	558	179	379
SUCUMBIOS	128	36	92
NAPO	146	45	101
PASTAZA	58	24	34
MORONA SANTIAGO	132	46	86
ZAMORA CHINCHIPE	94	28	66
GALAPAGOS	15	13	2
ZONAS NO DELIMITADA.	87		87

FUENTE: Subsecretaría de Saneamiento Ambiental

Para poder determinar la población beneficiaria de cada uno de los servicios básicos de saneamiento ambiental, nos remitimos a los ANEXOS E y F, de los cuales se desprende que:

## A NIVEL NACIONAL (URBANO + RURAL)

### ➤ AGUA POTABLE

En 1990 de una población total del país de 9'648.189 solo el 60,3% que corresponde a 5'822.564 habitantes disponen de agua potable.

En 1997 el Ecuador tiene una población de 11'937.000 de los cuales el 69,9% que corresponde a 8'339.900 habitantes disponen de agua potable.

Lo que significa que existía un crecimiento de la cobertura del 9,6% de la población que corresponde a 2'517.336 habitantes

### ➤ ALCANTARILLADO

En 1990 la población total del país es de 9'648.189 habitantes de los cuales el 36,9% que corresponde a 3'555.465 habitantes disponen de alcantarillado.

En 1997 la población del país es de 11'937.000 de los cuales el 42,0% que corresponde a 5'016.000 habitantes tienen cobertura de alcantarillado.

Se concluye que existió un incremento de la cobertura del 5,1% que corresponde a 1'460.535 habitantes.



➤ LETRINIZACION

En el año de 1990 la población total del país es de 9'648.189 habitantes de los cuales el 15,2% que corresponde a 1'469.936 habitantes dispone de letrización.

En el año de 1997 la población total del país es de 11'937.000 de los cuales el 15,6% que corresponde a 1'867.500 habitantes disponían de letrización.

Se concluye que existió un incremento de la cobertura de letrización del 0,4% que corresponde a 397.564 habitantes.

A NIVEL NACIONAL – SECTOR URBANO.- El sector urbano es donde mayor incidencia ha tenido el PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL.

➤ AGUA POTABLE

En 1990 la población urbana total del país fue de 5'345.858 de la cual el 77,5% que corresponde a 4'143.596 habitantes disponen de agua potable.

En 1997 el país tiene una población urbana de 7'403.000 de los cuales el 81,4% que corresponde a 6'028.500 habitantes disponen de agua potable.

Lo que significa que existió un incremento de la cobertura del 3,9% de la población que corresponde a 1'884.904 habitantes beneficiados del sector urbano.

➤ ALCANTARILLADO

En 1990 la población urbana del país fue de 5'345.858 de la cual el 59,8% que corresponde a 3'196.154 habitantes disponen de alcantarillado.

En 1997 el país tiene una población urbana de 7'403.000 de los cuales el 61,4%, que corresponde a 4'543.800 habitantes disponen de alcantarillado.

Lo que significa que existió un incremento de la cobertura del 1,6% que corresponde a 1'347.646 habitantes beneficiados del sector urbano.

➤ LETRINIZACION

En el año de 1990 la población urbana a nivel nacional fue de 5'345.858 de lo cual el 9,3% que corresponde a 496.003 habitantes disponen de letrización.

En 1997 el país tiene una población urbana de 7'403.000 de los cuales el 9,1% que corresponde a 676.500 habitantes disponen de letrización.

Lo que significa que existió un decrecimiento de  $-0,2\%$  en la cobertura de la letrización, zona urbana, esto se debe al incremento de la cobertura de agua potable y alcantarillado.

Realizando un análisis por regiones de la población beneficiada observamos lo siguiente:

#### REGION SIERRA

En 1990 la población total de la sierra fue de 4'401.218 cuya cobertura de saneamiento ambiental es:

Agua potable	72,3%	3'182.797 habitantes
Alcantarillados	45,8%	2'016.443 habitantes
Letrinización	12,6%	552.715 habitantes

En 1997 la población total de la sierra fue de 5'320.000 con una cobertura de saneamiento ambiental de:

Agua potable	80,7%	4'293.800 habitantes
Alcantarillados	51,7%	2'751.900 habitantes
Letrinización	14,1%	752.400 habitantes

La población beneficiada en la sierra por sectores es el siguiente:

Agua potable	8,4%	1'111.003 habitantes
Alcantarillado	5,9%	735.457 habitantes
Letrinización	1,5%	199.685 habitantes

#### REGION COSTA

En 1990 la población total de la costa fue de 4793.832 habitantes con una cobertura de saneamiento ambiental de:

Agua potable	51,6%	2'473.257 habitantes
Alcantarillado	30,7%	1'472.322 habitantes
Letrinización	17,8%	851.525 habitantes

En 1997 la población total de la costa fue de 5'957.000 con una cobertura de saneamiento ambiental de:

Agua potable	62,9%	3'744.800 habitantes
Alcantarillado	36,1%	2'152.600 habitantes
Letrinización	17,0%	1'011.600 habitantes

La población beneficiada en la costa por sectores es la siguiente:

Agua potable	11,3%	1'271.543 habitantes
Alcantarillados	5,4%	680.278 habitantes
Letrinización	-0,8%	160.075 habitantes

## REGION ORIENTAL

En 1990 la población total del oriente fue de 372.533 habitantes con una cobertura de saneamiento ambiental de:

Agua potable	37,5%	139.528 habitantes
Alcantarillado	17,0%	63.203 habitantes
Letrinización	12,4%	46.326 habitantes

En 1997 la población total del oriente fue de 558.000 habitantes con una cobertura de saneamiento ambiental de:

Agua potable	46,5%	259.300 habitantes
Alcantarillados	18,3%	102.000 habitantes
Letrinización	14,1%	78.800 habitantes

La población beneficiada en la región oriental por sectores es la siguiente:

Agua potable	9%	119.772 habitantes
Alcantarillado	1,3%	38.797 habitantes
Letrinización	1,7%	32.474 habitantes

CUADRO N° 4  
RESUMEN POBLACION BENEFICIADA 1990-1997

REGION \ SECTOR	SIERRA	COSTA	ORIENTE
AGUA POTABLE	1'111.003	1'271.543	119.772
ALCANTARILLADO	735.457	680.278	38.797
LETRINIZACION	199.685	160.075	32.474

Cabe rescatar que la mayor población beneficiada con cobertura de agua potable es la Región Costa.

En cuanto al sector de alcantarillado la mayor población beneficiada corresponde a la Región Sierra.

En cuanto al sector de letrización la mayor población beneficiada es la región Sierra.

El programa de Desarrollo Municipal privilegió el financiamiento para el sector de saneamiento ambiental.

Hasta diciembre de 1996 la distribución sectorial del crédito fue de la siguiente manera:

El 61,2% del crédito del PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL está destinado al sector de saneamiento ambiental con 189 proyectos; el 37,6% para equipamiento urbano con 115 proyectos y apenas el 1,2% al sector de desarrollo múltiple con 22 proyectos de menor cuantía.

CUADRO N° 5  
DISTRIBUCION SECTORIAL DEL CREDITO PDM  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1996

SECTOR	N° DE PROYECTOS.	INVERSION Millones de sucres	PORCENTAJE
Saneamiento Ambiental	189	489.195,2	61,2
Equipamiento urbano	115	300.259,1	37,6
Desarrollo múltiple	22	9.726,4	1,2
TOTAL	326	799.180,7	100

Fuente: Banco del Estado.

De lo descrito se puede verificar que el cumplimiento de los objetivos del programa, a través del incremento y mejoramiento del acceso de la población a los servicios básicos y de equipamiento urbano con proyectos financiados por el Programa de Desarrollo Municipal (PDM).

## Impacto en los Municipios

El Programa de Desarrollo Municipal PDM, tiene como objetivo final, mejorar las condiciones de vida de la población urbana, a través de la provisión de los servicios básicos que las municipalidades del país están obligadas por ley a brindarlos directamente relacionados con los intereses de la comunidad.

Para cumplir con su objetivo el PDM consta de los siguientes componentes:

- Preinversión
- Inversión
- Desarrollo Institucional

El componente de Desarrollo Institucional está encaminado a fortalecer a las instituciones gubernamentales de apoyo a los municipios, como a los propios municipios, el cual esta compuesto por dos subcomponentes directamente relacionados entre sí, que son: (a) fortalecimiento Institucional a cargo del Banco del Estado y la GTZ; y, (b) capacitación a cargo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).



El fortalecimiento de las municipalidades consiste en el diseño y ejecución de acciones de mejoramiento de los sistemas, procedimientos y mecanismos de gestión y provisión de servicios urbanos, para su ejecución, el Banco del Estado contará con el apoyo de la GTZ.

La capacitación municipal consiste en entrenar cuadros técnicos capaces de diseñar, evaluar, ejecutar proyectos de inversión y mejorar la capacidad de operar y mantener las obras. La capacitación es ejecutada por AME con la coordinación de la SENDA y el apoyo de la GTZ.

Con el programa de capacitación del PDM, se introducen nuevos objetivos tanto para la capacitación a los Municipios como para el desarrollo institucional de la AME, como ejecutora del programa, relacionados con el fortalecimiento de la capacidad instalada de los municipios, procurar una mayor participación en la capacitación, y promover el desarrollo institucional de los organismos que ejecuten el programa.

En 1993 se inicia la cooperación directa de los técnicos provenientes del PDM y GTZ se integran administrativamente a la AME, con el propósito de dirigir los distintos proyectos de capacitación, introducir conceptos, teorías y técnicas para ser combinadas con la experiencia de capacitación de la AME.

Este cambio promovió un trabajo de sistematización de la capacitación, de la cual se obtuvo como resultado un mejoramiento evidente en la preparación, ejecución y evaluación de eventos, la transferencia de técnicas a los funcionarios municipales, el manejo de métodos y la integración de las actividades administrativas a los programas.<sup>3</sup>

A partir de 1994 la programación está a cargo de la AME, con su equipo compuesto por técnicos ex PDM y AME, y se elimina la doble toma de decisiones en cuanto a la planificación, pero también, se profundiza la poca coordinación institucional ya existente.

Con la construcción de nuevos mecanismos de programación y el estudio de detección de necesidades, los programas de capacitación de la AME fueron cambiando de óptica, y ajustándose más a los requerimientos de desarrollo institucional de los municipios detectados por la AME.

A continuación se presentan algunos indicadores que, de la revisión de documentación existente, se pudieron obtener para evaluar su desempeño institucional:

---

3 Informe de de Actividades 1994 AME

El Presupuesto de capacitación otorgado por el PDM ha crecido en 60% en términos reales entre 1992 y 1996.

Entre 1992 y 1996 se incorporaron 30 temas diferentes que constituían demandas de los municipios o profundizaciones necesarias para cumplir con un mejor y más integral servicio de capacitación.

Experiencia en desarrollo de contenidos, metodologías, organización de actividades, programación y administración del programa.

Desarrollo de relaciones inter-institucionales.

Desarrollo de recursos humanos, conocimientos, habilidades y destrezas.

➤ EFECTOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL PDM, EN LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS AME

1. El PDM dio un impulso definitivo a las actividades de capacitación de la AME, a través de la transferencia de recursos para el efecto.

2. Con este nuevo flujo de recursos, surgió la necesidad de crear un Programa de Capacitación, que ha servido de base para el inicio y control de las actividades de capacitación de la AME.

3. Los técnicos GTZ cumplieron con su objetivo de fortalecimiento institucional de la AME, y sus apoyos puntuales para desarrollar temas como el de la Visión del Municipio a Futuro.

4. La cobertura de municipios con el servicio de capacitación pudo ampliarse sustancialmente con los fondos PDM.

#### ➤ CAPACITACION A LOS MUNICIPIOS

En 1992, en el área de capacitación a los municipios por parte de la AME, se plantean objetivos de corto plazo, para apoyar a las autoridades municipales nuevas. Para ello se realizan eventos que son cumplidos en un 100% de acuerdo a su planificación y se desarrollan manuales e instrumentos. Además se inicia la investigación de necesidades de capacitación.

En 1993 se introducen criterios de participación de la comunidad y otros agentes de desarrollo local y planificación institucional. Se inician también las capacitaciones en servicio, que son capacitaciones prácticas, para casos específicos.

Se profundiza más en los objetivos, y se distinguen objetivos para los Municipios y para la acción de la Capacitación. La capacitación, se aplicó a

los niveles directivos, se inicia con las capacitaciones en servicio en las áreas planteadas en los objetivos, se desarrolla un proyecto de Catastro y se capacita en desarrollo de estudios de factibilidad.

En 1994 se refuerza el área de asistencia o cooperación técnica para la realización de proyectos de desarrollo local, y de actualización catastral.

Para 1995, la AME consolida su oferta de servicios, a través de una sistematización de la capacitación. Además, la AME se ha capacitado internamente en nuevos métodos de enseñanza. Conceptualmente, se redefinieron los lineamientos de las diferentes áreas operativas. Se incluye la iniciativa de creación de Centros de Capacitación, para fomentar la desconcentración de los servicios.

En el año de 1996 se consolidó algunos de los proyectos iniciados en 1995, y se incorporan definitivamente temas como el medio ambiente, a través de propuestas concretas. En la capacitación, el servicio de la AME se completa dentro de una oferta y se plantea la estructuración de un Sistema Nacional de Servicios.

➤ RESULTADOS DE LA CAPACITACION

Del análisis de la evaluación de objetivos institucionales y operativos de la AME, se puede concluir que en los primeros años del período analizado, existía un direccionamiento exclusivo de la capacitación hacia la solución de problemas de los municipios. A partir de la profundización conceptual de la capacitación y el servicio de la AME, se involucran otro tipo de acciones dentro de otras modalidades de servicio que ya no son capacitación, y se busca atacar los problemas en su contexto.

➤ PRESUPUESTO DE CAPACITACION

El PMD ha participado en un promedio de 23,2% en los ingresos de la AME, y ha financiado el 100% de los gastos de capacitación y asistencia técnica, excepto en 1992, cuando este financiamiento fue del 70% y en 1995, del 90%.

Sin embargo, la participación de los ingresos PDM se ha reducido entre 1992 y 1996 en un promedio del 20%, a pesar de que en 1993 y 1994 se elevó al 31% y 41% respectivamente.

Los principales temas de capacitación son los de procesos financieros (presupuestos, tesorería), y respecto a saneamiento ambiental (agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos).

CUADRO N° 6

*TEMAS DE CAPACITACION MUNICIPAL*

TEMAS	% DE CAPACITADOS POR TEMA
PROYECTOS	6.0%
PLANIFICACION URBANA	5.5%
FINANZAS PROCESOS	22.7%
FINANZAS INGRESOS	5.6%
ADMINISTRACION	7.3%
AGUA POTABLES	1.7%
CAPACITACION	0.6%
CATASTROS	8.3%
INFORMATICA	4.7%
INTEGRAL	1.0%
LEGISLACION	5.0%
OTROS	17.1%
PLANIF. INSTITUCIONAL	4.2%
SANEAMIENTO AMBIENTAL	9.3%
SERVICIO: FINANCIAMIENTO	0.6%
PLANIFICACION LOCAL	0.4%
TOTAL	100%

FUENTE: AME 1992-1996

1994 y 1995 son los años en los que se capacita el mayor número de personas. Sin embargo, el número de personas capacitadas tiene una tendencia decreciente a partir de 1995.

## CUADRO N° 7

*PORCENTAJE DE CAPACITACION MUNICIPAL*

AÑO	% RESPECTO AL TOTAL DE CAPACITADOS
1991	5.0%
1992	20.2%
1993	20.7%
1994	31.6%
1995	18.5%
1996	4.0%
TOTAL	100%

FUENTE: AME

El 86,0% de los capacitados provino de Municipios pequeños o muy pequeños.

## CUADRO N° 8

*TIPOS DE MUNICIPIOS CAPACITADOS*

TIPO DE MUNICIPIO	%RESPECTO AL TOTAL DE CAPACITADOS
MUY PEQUEÑO	65%
PEQUEÑO	21%
MEDIANO	10%
GRANDE	1%
MUY GRANDE	2%
METROPOLITANO	1%

FUENTE: AME 1992-1996

1994 es el año en el que se capacitó la mayor proporción de funcionarios de todos los tipos de Municipios.



De los capacitados, un 49% provenía de Municipios de la Costa, 37% de la Sierra, 14% de la Amazonía y 1% de Galápagos.

Las provincias que más personas han capacitados son, en su orden:

CUADRO N° 9  
CAPACITACION POR PROVINCIAS

ORDEN	PROVINCIA	% RESPECTO AL TOTAL DE CAPACITADOS
1	GUAYAS	12.2%
2	MANABI	8.6%
3	AZUAY	7.1%
4	EL ORO	7.1%
5	LOJA	6.8%
6	PICHINCHA	6.2%
7	TUNGURAHUA	6.2%
8	CHIMBORAZO	5.7%
9	LOS RIOS	4.9%
10	IMBABURA	4.1%
11	MORONA	3.9%
12	ESMERALDAS	3.6%
13	COTOPAXI	3.6%
14	NAPO	3.5%
15	BOLIVAR	3.4%
16	CAÑAR	2.8%
17	ZAMORA	2.8%
18	CARCHI	2.7%
19	SUCUMBIOS	2.1%
20	PASTAZA	1.4%
21	GALAPAGOS	1.2%
	TOTAL	100.0%

FUENTE: AME 1992-1996

En lo que tiene que ver con la capacitación en Administración y Finanzas, el diagnóstico situacional de los municipios atendidos, y los resultados a 1996 fueron los determinados en el Cuadro N° 10

## CUADRO N° 10

## CAPACITACION MUNICIPAL EN ADMINISTRACION Y FINANZAS

MUNICIPIO	RESULTADO
Baños, Chaco, Pedro Moncayo, Gualaquiza, Playas, Atacamés.	Elaboración de presupuestos en base a la formulación de Planes locales y programas operativos municipales.
Gualaquiza, Playas	Plan de Inversiones y Presupuesto en base a planes operativos participativos.
Rumiñahui, Santa Cruz	Cambio de estructura tarifaria, en base a UVC.
Cañar, Salinas, Marcelino, Maridueña, Durán, Naranjal, El Triunfo, Bucay, Cumandá, Santa Cruz, Las Naves, La Libertad, Santa Elena, Junín, Morona, El Carmen, Pueblo Viejo, Manta, Jipijapa, Chone, San Juan Bosco, Quevedo, Urdaneta, Rocafuerte, Cevallos, Pelileo, San Miguel de Bolívar, Pastaza, Patatel, Guaranda, Quero, Pujilí, Riobamba, Baños, Pallatanga, Latacunga, Morona, Mocha y Palora.	Mejoramiento de determinación y recaudación de intereses de mora. Aplicación de Análisis Financiero en gestión. Cambio de actitud hacia trabajo interdisciplinario. Cambio de actitud ante usuarios. Adopción de conceptos de gerencia municipal
Baños, Rumiñahui, Pedro Moncayo, Urcuqui	Cambio en la concepción de jerarquías.

FUENTE: Informe 1996, AME

Por el tema se resume los principales resultados en el Cuadro N° 11:

## CUADRO N° 11

## CAPACITACION MUNICIPAL POR TEMAS

TEMA	RESULTADO	MUNICIPIOS
Catastros	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Base de datos automatizada</li> <li>. Instrumentos técnicos</li> <li>. Cobertura física predial</li> <li>. Actualización del registro de contribuyentes</li> <li>. Utilización de la nueva información para la toma de decisiones</li> <li>. Adopción y aplicación de conocimientos</li> <li>. Reglamentos relacionados al área.</li> <li>. Posibilidad de acceder a crédito.</li> <li>. Cambios de actitud</li> </ul>	Salcedo, Cascales, El Chaco, Buena Fé, Colta, Piñas, Patate, Pillaro, Pelileo, San Cristóbal, Urququí, Santa Ana, Chimbo, Zamora, Catamayo, Celica, Shushufindi, Palenque, Pedro Vicente Maldonado, Isabela.

	Impacto: incremento de ingresos entre el 187% y el 7.759%.	
Plan Local Participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Plan local y planificación operativa anual.</li> <li>. Consolidación de la presencia pública de la municipalidad.</li> <li>. Nuevas formas de gestión de recursos</li> <li>. Aceptación y expectativas de la población</li> <li>. Cambio de actitud hacia concertación</li> <li>. Motivación y coordinación del trabajo.</li> <li>. Adopción y aplicación de conocimientos.</li> <li>. Nueva imagen interna y externa.</li> </ul>	Buena Fé, Baños, Pedro Moncayo, El Chaco, Urcuquí, Bolívar, Espejo, Rumiñahui.
Relleno Sanitario	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Rellenos Sanitarios en Funcionamiento.</li> <li>. Aceptación de la Comunidad y Adopción y aplicación de técnicas para mantenimiento y operación.</li> </ul>	Chone, Montúfar, Catamayo, Piñas, guano, Quero, San Gabriel, Latacunga y Gualaquiza.

FUENTE: AME

#### ➤ EVALUACION DEL PROGRAMA DE CAPACITACION

Siendo la capacitación uno de los principales portales para el Desarrollo Institucional de los Municipios: y, de acuerdo con los análisis y resultados de los mismos, podemos concluir que:

Consolidó el proceso de cambio en la gestión local, los Municipios se convirtieron en facilitadores, promotores; y, coordinadores de actividades e inversiones planificadas.

Fomentó una cultura local democrática y participativa a través de la concertación social.

Se planifica proyectos integrados a nivel local y provincial.

Se canaliza el desarrollo integrado y sustentable, así como las inversiones en los aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales.

Desarrollo de mecanismos de difusión de la capacitación.

Todas las unidades administrativas son coordinadas e involucradas en la gestión municipal.

Procesos de cambio para trabajar por objetivos y resultados.

El desarrollo institucional de los Municipios a través del fortalecimientos y la capacitación ha sido de gran importancia para el Programa de Desarrollo Municipal el cual a destinado el 9,29% del total del valor del programa como se puede apreciar en el siguiente Cuadro N° 12.

CUADRO N° 12  
ASIGNACIONES DEL PDM POR COMPONENTES

COMPONENTES	VALOR ASIGNADO Millones de US\$	PORCENTAJE
1. Líneas de Crédito	271,10	90,36
2. Desarrollo Institucional (Fortalecimiento y Capacitación)	27,86	9,29
3. Inspección y Vigilancia	1,04	0,35
TOTAL	300,00	100,00

FUENTE: Banco del Estado

## Mejoramiento de los Servicios Básicos

Los servicios básicos son el conjunto de obras de ingeniería conformados por: El Sistema de Agua Potable, el Sistema de Alcantarillado y los Servicios de Recolección y disposición de los desechos sólidos, que sirven de soporte físico al funcionamiento de las ciudades y hacen posible el uso del suelo urbano.

El mejoramiento de los sistemas de agua potable de los cantones del país se realiza a través de los créditos de inversión hacia los municipios con el objeto de planificar y ejecutar obras de infraestructura para:

La construcción de nuevos sistemas de agua potable.

La conservación, mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable.

Mantenimiento y adquisición de equipos.

Construcción de laboratorios para el control de la calidad del agua.

Control y mediación del servicio

Proyectos de promoción y educación a la comunidad sobre el mejor uso de los sistemas de agua potable.

Con la planificación, ejecución; y, mejoramiento de las obras de los sistemas de agua potable se resolvió los siguientes aspectos:

Se evito la escasez de agua potable en épocas de sequía.

Se incremento la cobertura de agua potable.

Los proyectos fueron diseñados para cubrir las crecientes demandadas de agua potable de acuerdo al crecimiento poblacional durante 25 años.

Controlar los desperdicios por fugas y roturas de la red, de acuerdo a las normas de pérdidas al 20%

Recuperación de los costos de inversión, operación y mantenimiento a través de tarifas.

El mejoramiento del sistema de alcantarillado de los cantones del país, se realiza a través de créditos de inversión, hacia los municipios, para la planificación y ejecución de proyectos de:

Construcción de nuevos sistemas de alcantarillado.

Conservación, mejoramiento y ampliación de la red de alcantarillado.

Prospección y limpieza de la red de colectores y redes subterráneas.

Adquisición y mantenimiento de equipos de saneamiento ambiental.

Plantas de tratamiento de agua negras.

Proyectos de promoción y educación a la comunidad sobre el mejor uso de los sistemas de alcantarillado.

Con la planificación, ejecución y mejoramiento de la infraestructura de los sistemas de alcantarillado se resolvieron los siguientes aspectos:

Se incremento las demandas de alcantarillado

Conservación del medio ambiente en condiciones favorables para la prevención de la salud pública.

Prevenir inundaciones en épocas lluviosas, evitando el aparecimiento de focos de infecciones.

Evitar la contaminación de ríos.

Promoción y educación a la población sobre el uso adecuado del sistema de alcantarillado.

Recuperación de los costos de inversión, operación y mantenimiento de las obras por medio de tarifas.

El mejoramiento de los servicios de recolección y disposición de los desechos sólidos de los cantones del país, se desarrolla a través de créditos de inversión hacia los municipios, para la planificación y ejecución de proyectos de:

Adquisición de equipos mecanizados de recolección de desechos sólidos.

Repotenciación de los equipos mecanizados de recolección de desechos sólidos.

Disposición final de los desechos sólidos.

Promoción y educación a la comunidad sobre el servicio de recolección y disposición de desechos sólidos.

El Banco del Estado a destinado el 62,3% del crédito PDM al sector de saneamiento ambiental con 187 proyectos; el 36,7% para equipamiento urbano con 116 proyectos y el 1% al sector múltiple con 21 proyectos de menor cuantía, esta información corresponde desde su inicio del programa 1990, hasta el año de 1997 de acuerdo al Cuadro N° 13

CUADRO N° 13  
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL CREDITO PDM

SECTOR	PROYECTOS N°	CREDITO Millones de Suces	%
Saneamiento Ambiental	187	505.977	62,3
Equipamiento Urbano	116	295.307	36,7
Múltiple	21	10.832	1,0
TOTAL	324	812.116	100,0

FUENTE: Banco del Estado

El mejoramiento de los servicios básicos (saneamiento ambiental) ha tenido un impacto directo en los siguientes aspectos:



➤ PROCESO DE URBANIZACION

En el país existen 4 regiones geográficas: costa, sierra, oriente e insular. Está constituido por 21 provincias. Las provincias se dividen en cantones (200 a enero de 1996) y los cantones se subdividen en parroquias. Cada cantón tiene una administración municipal.

El rango de tamaño de cantones utilizado y el número de municipios considerado en cada grupo es el siguiente:

CUADRO N° 14

*TIPOLOGIA DE MUNICIPIOS*

<b>ESTRATO</b>	<b>TAMAÑO</b>	<b>RANGO (habitantes)</b>	<b>NUMERO</b>
1	Grande	>100.000 y <1'000.000	15
2	Mediano	>30.000 y < 100.000	50
3	Pequeño	>10.000 y <30.000	78
4	Muy pequeño	<10.000	55
5	Metrópolis	>1'000.000	2
		<b>TOTAL</b>	<b>200</b>

FUENTE: INEC

El análisis del grado de urbanización de los diferentes estratos que se utilizan, parten de la población total de cada estrato, su población total de cada estrato y su población urbana.

El siguiente cuadro muestra los niveles por estratos y su relación entre población urbana total.

## CUADRO N° 15

**POBLACION TOTAL Y URBANA  
SEGÚN ESTRATOS DE LA POBLACIÓN TOTAL**

ESTRATOS	N° CANTONES	POB. TOTAL		POB. URBANA		POB.URB. POB.TOTAL
1	15	2.451,365	26%	1.516,718	28%	62%
2	50	2.370,208	25%	833.556	15%	35%
3	78	1.508,763	16%	432.164	8%	29%
4	55	305.375	3%	74.672	1%	26%
5	2	2.941,857	30%	2.609,291	48%	89%
TOTAL	200	9.577.568	100%	5.466,401	100%	57%

FUENTE: INEC. V CENSO DE POBLACION

Para analizar el grado de urbanización de los municipios y cantones, se agruparon en poblaciones mayores al 60% de urbanización, mayores al 30% y menores al 60%, y menores al 30%. El 56% de los casos se encuentran en el estrato más bajo, lo que refleja el alto grado de población rural existente.

El grado de urbanización por cada estrato de los grupos mencionados por población total, se presenta en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 16  
ESTRATOS DE URBANIZACION POR ESTRATO DE POBLACION**

ESTRATO POBLACION TOTAL	Total	ESTRATO URBANIZACION		
		>60%	>30% <60%	<30%
TOTAL	198	24	61	113
>100.000 <1'000.000 hab.	15	7	8	0
>30.000 y <100.000 hab.	50	6	18	26
>10.000<30.000 hab.	78	7	23	48
<10.000 hab.	55	4	12	39

FUENTE: INEC V CENSO DE POBLACION

➤ EPIDEMIOLOGIA

El mejoramiento de los servicios básicos en las ciudades, ha provocado una disminución de los casos y tasas de las enfermedades de origen hídrico mejorando el nivel general de salud de la población, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 17

*INFORMACION EPIDEMIOLOGICA NACIONAL*

AÑO	COLERA		INTOXICACION ALIMENTARIA		TENIASIS	
	CASOS	TASAS	CASOS	TASAS	CASOS	TASAS
1990					976	9,5
1991	46.320	441,1			762	7,3
1992	32.430	301,9			780	7,3
1993	6.833	62,2			436	4,0
1994	1.784	15,9	7.598	67,7	400	3,6
1995	2.198	19,2	8.742	76,3	497	4,3
1996	1.060	9,1	6.992	59,8	312	2,7
1997	65	0,5	4.835	40,5	312	2,6

TASAS: Por cien mil habitantes  
FUENTE: Epidemiología del M.S.P.

➤ MORTALIDAD

El mejoramiento de los servicios básicos en las ciudades del país durante el período 1990 a 1997, la tasa de mortalidad ha disminuido en 0,6

muerres por cada mil habitantes, lo que significa un 10% de descenso, conforme los datos del CEPAR.

<b>AÑO</b>	<b>Tasa de Mortalidad (por mil habitantes)</b>
1990	6,4
1995	6,0
1997	5,8

➤ **ESPERANZA DE VIDA**

El mejoramiento de los servicios básicos en las ciudades del país, a partir del PDM (1990), ha contribuido al incremento de la esperanza de vida, con un promedio anual de 0,25 años, es decir cada cuatro años, la población ecuatoriana ganará un año más en su expectativa de vida al nacer, de acuerdo con los datos del CEPAR:

<b>AÑO</b>	<b>Esperanza de Vida al nacer</b>
1990	67,1 años
1995	68,3 años
1997	68,9 años

## Desarrollo Financiero de los Municipios

La Ley de Régimen Municipal en su Capítulo II "De los ingresos municipales", art. 307, divide a los ingresos municipales en tres grupos:

- Ingresos Tributarios;
- Ingresos no Tributarios; y,
- Empréstitos

### ➤ INGRESOS TRIBUTARIOS

Los Ingresos Tributarios son aquellos que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

El impuesto es un tributo cuyo hecho generado es independiente de la prestación de un servicio al contribuyente y es independiente del deseo de pagar o no.

El tributo es el pago monetario que el Gobierno Local exige a las personas para obtener los recursos con los cuales podrá cumplir con sus propósitos.

La Ley de Régimen Municipal en su artículo 313 establece los siguientes impuestos municipales:

1. Impuesto sobre la propiedad urbana
2. Impuesto sobre la propiedad rural
3. Impuesto de alcabalas
4. Impuesto de registro e inscripciones
5. Impuesto sobre los vehículos
6. Impuesto de matrículas y patentes
7. Impuesto a los espectáculos públicos
8. Impuesto a las utilidades en la compra-venta de bienes inmuebles.
9. Impuesto al juego.

Las tasas se cobran por contraparte a la prestación de un servicio público y generalmente tratan de cubrir el costo que implica producirlos.

En la Ley de Régimen Municipal en su Art. 398 establece que podrán cobrarse tasas sobre los siguientes servicios:

1. Aferición de pesas y medidas.
2. Aprobación de planos e inspección de construcciones
3. Rastro
4. Agua Potable

5. Luz Eléctrica
6. Matrículas y pensiones escolares
7. Recolección de basura y aseo público.
8. Control de alimentos
9. Habilitación y control de establecimientos comerciales
10. Servicios administrativos y técnicos
11. Alcantarillado y canalización
12. Otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados.

Las contribuciones especiales de mejoras son contribuciones económicas que deben realizar aquellas personas que reciben ventaja económica para la ejecución de una obra pública.

La Ley de Régimen Municipal en su Art. 420 se establece las siguientes contribuciones especiales de mejoras:

1. Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías
2. Repavimentación urbana
3. Aceras y cercas
4. Obras de alcantarillado
5. Alumbrado público
6. Construcción y ampliación de sistemas de agua potable.
7. Desección de pantanos y rellenos de quebradas.

8. Plazas, parques y jardines
9. Otras obras que las municipalidades determinan mediante ordenanza.

➤ INGRESOS NO TRIBUTARIOS

En la Ley de Régimen Municipal en su Art. 308 establece que son ingresos no tributarios los siguientes: (a) Las rentas del patrimonio municipal, según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público; (b) las asignaciones y subsidios del estado o entidades públicas; (c) el producto de la enajenación de bienes municipales; (d) los ingresos provenientes de multas; y, (e) los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores.

➤ EMPRESTITOS

Son empréstitos, las consecuciones de capital monetario de origen nacional o extranjero, destinadas al financiamiento de obras y proyectos municipales, cuya amortización deberá hacerse con los ingresos tributarios y no tributarios.



Una de las graves deficiencias de las municipalidades ecuatorianas ha sido y es la falta de fortalecimiento de los mecanismos de recaudación tributaria, lo que genera una dependencia de los ingresos provenientes del Estado, a través del Gobierno Central (ingresos no tributarios), los ingresos de recaudación directa municipal en promedio no sobrepasan el 30% del total de ingresos municipales, lo cual confirma el nivel de dependencia financiera del Gobierno Central, siendo esta la principal fuente de ingresos de los municipios, a continuación se presenta las transferencias hacia los municipios del país a partir de 1992.

#### CUADRO N° 18

##### *TRANSFERENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS*

AÑO	VALORES en sucres
1992	78.843'315.000
1993	135.298'478.207
1994	193.017'711.182
1995	383.789'974.952
1996	519.855'000.000
1997	832.000'648.402

FUENTE: AME

Cabe anotar que en este período 1992 a 1997 se crearon 37 municipios en el país, pese al incremento en valores, el porcentaje con respecto del Gobierno Central tiene un decrecimiento así, en 1992 la asignación a los municipios representaba el 12% del presupuesto nacional y en 1997 significó el 6,9%.

Los municipios del país tienen acceso a créditos para preinversión e inversión a través del Banco del Estado, el mismo que maneja el Programa de Desarrollo Municipal PDM, el cual atiende la demanda de financiamiento de los municipios.

Los municipios presentan sus proyectos de inversión al Banco del Estado para ser financiados, los mismos que luego de un análisis de la capacidad de endeudamiento de la entidad municipal, así como de la capacidad de pago de la población beneficiaria, lo que permite a su vez determinar subsidios y calcular tarifas que respondan al dimensionamiento del proyecto, así como asegurar la recuperación de la inversión para recuperar el crédito, operación y mantenimiento del servicio en forma sostenible durante el período de diseño. El análisis de los proyectos se realiza a través de la evaluación técnica, económica, financiera y ambiental.

#### ➤ ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Los ingresos municipales comprenden: las transferencias del gobierno central, los ingresos propios (tributarios y no tributarios); y, el crédito, que a partir de 1992 pasa a ser el principal componente de la categoría otros.

De acuerdo al siguiente cuadro, durante el período (1991.1995) se producen cambios muy significativos en la estructura de ingresos:

## CUADRO N° 19

*EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS  
MUNICIPALES (1991.1995)*

INGRESOS	1991	1992	1993	1994	1995
	Porcentaje				
Tributarios	25	21	19	21	23
No-tributarios	11	18	14	12	12
Transferencias	62	49	51	36	38
Otros	2	12	16	31	27
Total	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco del Estado

Las transferencias se reducen substancialmente del 62% en 1991 hasta llegar a un nivel del 38% en 1995, esto permite deducir que la dependencia seccional con relación al gobierno central mantiene una tendencia a disminuir.

El crédito tiene un incremento marcado, desde niveles insignificantes en 1991 del 2% hasta llegar a representar un poco más de la cuarta parte de los ingresos en los dos últimos años.

En los ingresos propios, se mantiene una tendencia de crecimiento continua, especialmente en los ingresos tributarios, una de las causas para esto es la actualización de los registros de contribuyentes que permite la recuperación del impuesto predial. Se prevé una tendencia a aumentar en forma más significativa. Como resultado de la gestión desarrollada por el Programa de fortalecimiento municipal.

## CUADRO N° 20

## ESTRUCTURA DE LOS GASTOS MUNICIPALES

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LOS GASTOS MUNICIPALES (1991.1995)					
GASTOS	1991	1992	1993	1994	1995
	Porcentaje				
Corrientes	65	63	62	59	47
Capital	35	37	38	41	53
Total	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco del Estado

De acuerdo al cuadro anterior, durante el período de análisis, el gasto corriente se reduce del 65% en 1991 al 47% en 1995, produciendo el efecto contrario en el gasto de capital que pasa del 35% en 1991 al 53% en 1995.

Por la magnitud que las remuneraciones representan en el gasto total de los municipios, una reducción de estos relacionado con los ingresos propios producirá márgenes de inversión cada vez mayores.

➤ **SERVICIO DE LA DEUDA**

En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento del servicio de la deuda de los municipios a partir de 1994, considerando que desde este año

las entidades comienzan a pagar el servicio de la deuda, una vez terminado el período de gracia, lo cual hace predecir que los porcentajes de participación del servicio de la deuda en relación al gasto total aumentarán.

CUADRO N° 21

RELACION SERVICIO DEUDA/GASTO TOTAL POR ESTRATO DE POBLACION		
ESTRATOS (miles de hab).	1994	1995
METROPOLI	4.2%	3.3%
Mayor 100 habitantes	6.6%	8.2%
30 a 100 habitantes	2.7%	2.4%
10 a 20 habitantes	1.15%	4.00%
Menor 10 habitantes	1.32%	0.42%

FUENTE: Banco del Estado

Es necesario señalar que los gobiernos locales tienen acceso directo a financiamiento externo, su limitante es la reducida capacidad de gestión en especial por el incumplimiento de las metodologías de los organismos internacionales, por lo general el servicio de la deuda es compartido entre el gobierno central y local.

Cuando se inicio el PDM los municipios empezaron a manejar mayores recursos económicos, sin embargo, en materia de control financiero, careció de un manual específico de contabilidad como apoyo y control de su gestión, para lo cual el Banco del Estado advirtió la necesidad de que los municipios cuenten con un manual, el cual fue elaborado por la Contraloría General del Estado y en Convenio con la AME, el mismo que entro en su actividad en 1993, luego de un proceso de capacitación para los mandos operativos municipales.

En 1997 la contraloría General del Estado precedió a la sistematización del Manual de Contabilidad y a la implementación de un paquete informático PROGFIM, el cual esta siendo aplicado por los municipios, con el objeto de completar el sistema financiero se están elaborando paquetes informáticos de los sistemas de tesorería, bodega, activos e inventarios. Por su parte el Banco del Estado esta desarrollando un sistema integrado de gestión de proyectos con el objeto de medir los resultados de la asistencia técnica, facilitar el seguimiento, supervisión de los proyectos.

Entre los beneficios del PDM en el desarrollo financiero de los municipios podemos anotar los principales:

Desarrollo de la capacidad de gestión de los municipios para la autosuficiencia financiera.

Fortalecimiento de los ingresos tributarios y reducción del gasto corriente.

Autofinanciamiento de los servicios municipales a través de tasas, tarifas y contribuciones de mejoras.

Fortalecimiento de la capacidad de gestión financiera, administrativa, operacional y de mantenimiento de los servicios municipales.

Ha mejorado la recaudación del impuesto predial urbano a través de la actualización de los catastros.

## CAPITULO IV

### EL FUTURO DEL MUNICIPALISMO ECUATORIANO CON EL APOYO DEL PDM.

#### El Municipio Empresarial

El Municipio por ser el ente administrativo que está más cerca de la ciudadanía y que llega a las localidades apartadas, vive con gran intensidad los problemas diarios de sus comunidades lo que favorece para identificar las necesidades prioritarias a las cuales está en la obligación de atenderlas directa y rápidamente, a las demandas sociales, para lo cual debe asignar y utilizar los escasos recursos con la mayor eficiencia de lo que hacen otras instituciones.

El estilo de Gobierno Municipal, se ha caracterizado, en el transcurso de la historia por ser paternalista, unilateral y limitado a la administración tradicional de recursos y provisión de servicios, con una acción dispersa y una ausencia casi total de participación de la comunidad en el desarrollo integral de la ciudad. Este panorama se ve agravado por la carencia de



recursos, una debilidad financiera, administrativa e institucional de los municipios.

Lo expresado plantea la necesidad de modificar la actitud en la gestión municipal, generando un nuevo proceso de cambio, que desempeñen un mayor papel en el financiamiento y la provisión de servicios en forma eficaz y eficiente, para ello se requiere que los municipios utilicen sus instrumentos de gestión en forma integral en el proceso de transformación y modernización dirigidos a una organización y administración empresarial del municipio.

Se plantea a sí un desafío y se abre un nuevo espacio a la acción municipal, como una empresa de servicios básicos.

Desde esta perspectiva el Municipio es parte de un contexto nacional e internacional, al cual no puede ser ajeno ni independiente a sus constantes cambios de todo orden, político, económico y social, las cuales se convierten en factores o fuerzas del ambiente externo. De la misma manera existen factores del ambiente interno que es la manera y el modo que se conduce el municipio en sus aspectos de políticas estratégicas, administrativas y técnicas.

Los factores externos son contrarrestados por los factores internos como una respuesta a los cambios y necesidades de los grupos sociales que requieren de ella, por lo tanto los administradores del municipio deben tomar la decisión de hacer frente al cambio, de una manera planificada, organizada a fin de que le permita adaptarse a las nuevas condiciones que le exige el medio externo.

El gran obstáculo que tiene el administrador municipal para la ejecución de cambios de políticas o métodos de operación es la resistencia al cambio por los miembros del municipio, los mismos que expresan en la incertidumbre a las formas y efectos del cambio, pérdida de beneficios, privilegios y desconocimiento sobre los resultados que pueden producirse.

Las formas de vencer a los obstáculos del cambio es a través de:

La información de los elementos del cambio a todos los funcionarios del municipio.

Comprometer a través de la participación de los miembros en el cambio.

Los administradores municipales deben negociar con los opositores al cambio.

Delegar responsabilidades del proceso de cambio a dirigentes opositores del cambio.

#### ➤ EMPRESA DE SERVICIOS BÁSICOS

De acuerdo a un nuevo enfoque del municipio conceptualizado como una empresa de servicios básicos donde sus dueños y accionistas son los ciudadanos del cantón, por cuanto son ellos los que aportan con los recursos económicos a través de las tarifas, impuestos y tasas, eligen a sus administradores para que dirijan el municipio y le brinden su producto, los servicios básicos con calidad y economía.

Los servicios básicos tienen un destinatario final que es el ciudadano o usuario y en términos empresariales es el cliente, estos servicios son ejecutados por una área operacional que tiene a cargo la construcción, ampliación, operación y mantenimiento de las obras y los servicios.

Para recuperar los valores por los servicios que presta la municipalidad se deben realizar a través de una área comercial quien tendrá a cargo la medición, registro, facturación y el cobro de los servicios, los mismos que cubrirán la inversión, administración, operación y mantenimiento de los mismos, para una efectiva labor esta área debe estar completamente computarizada. Deberá existir el área financiera quien tendrá a su cargo

llevar un sistema de contabilidad confiable para la toma de decisiones y de control así como de organismo asesor.

Otras de las áreas importantes es la de Administración de Recursos Humanos, pues el factor más importante al interior del municipio es el recurso humano, es así como todos los procesos de modernización se centran en la capacitación del personal para que conjuntamente con los instrumentos y recursos puedan cumplir con sus obligaciones y atender las demandas de la población.

El área de Planificación, está es una área problemática en los municipios, pues determina la gestión municipal, existiendo total descordinación entre el área de planificación con el administrador y las otras áreas, en la manera propuesta esta área deberá realizar las siguientes actividades:

- Planificar y participar en la toma de decisiones
- Corresponsabilizarse en la ejecución, operación; y, mantenimiento de los proyectos.
- Definir sectores estratégicos, programas y proyectos de inversión.
- Mantener un sistema de información constante entre el municipio y su comunidad.

- Establecer políticas sobre el uso y localización de los recursos con eficacia, efectividad y sustentabilidad.
- Establecer un marco provincial y regional de desarrollo que atraiga inversiones de interés cantonal.
- Marque la proyección del desarrollo del municipio.

Area de Gerencia.- En esta área a través de la toma de decisiones se determina la dirección del municipio, utilizando todos los recursos que dispone con el máximo de aprovechamiento para cumplir con la misión y visión del municipio.

El área de gerencia deberá tener objetivos preestablecidos y estos dados a conocer a todas las áreas, para que sean cumplidos con criterios de calidad empresarial, es decir optimizando al máximo los recursos y conseguir los beneficios al mínimo costo, esto implica que todo el municipio trabaje con una norma de4:

- Alta Gerencia
- Productividad Suprema
- Eficacia, eficiencia y efectividad
- Perfeccionamiento continuo

---

4 Aldemar Puentes. "Elementos básicos de Gerencia Pública aplicadas al Municipio.- Ediciones PDM 1994

La Alta Gerencia.- Entendida como el desarrollo personal de todos los individuos que la conforman<sup>5</sup>.

Lo que la organización alcanza es el resultado del esfuerzo combinado de todos los individuos y si este personal se encuentra preparado, desarrollado sus capacidades, actitudes morales y éticas es decir, con una autorealización personal que se considera la clave en la calidad del servicio, solo así podremos generar mejores destinos en la conducción de la empresa Municipal.

La productividad Suprema.- El Municipio produce y entrega servicios, los cuales deben ser con máxima calidad y al mínimo costo. Para llegar a esto el municipio debe involucrarse en la capacitación constante e innovaciones tecnológicas, es decir en un proceso empresarial.

La eficacia tiene que ver con el grado de obtención de los objetivos planteados.

La eficiencia representa el valor y los recursos necesarios invertidos para obtener los objetivos propuestos.

---

<sup>5</sup> Thomas Peters y Robert Waterman Jr. "En Busca de la excelencia". Grupo Editorial Norma 1996.

La efectividad.- es la consecución de los objetivos finales sin afectar a terceros.

Perfeccionamiento continuo.- Se refiere a todos los elementos del municipio, personal, material, los mismos que deben tener una constante preparación, un cambio y adaptación a las circunstancias de los tiempos con el único objetivo de brindar mejores servicios a la comunidad.

Todas estas áreas en su conjunto y perfectamente armonizados, deben enmarcarse en un conglomerado de acciones tendientes a modernizar la administración municipal a través de las siguientes acciones:

1-Capacitar los recursos humanos en una forma integral.

2-Cambiar la administración tradicional por una administración empresarial en todos sus niveles, con una forma organizacional más horizontal y con responsabilidades en todas las instancias.

3-Promover una descentralización efectiva al interior del municipio.

4-Desarrollar una cultura de cambio e innovación permanente adoptado a los tiempos y a las exigencias de la comunidad.

5-Una mayor interrelación del municipio con sus usuarios o clientes de los servicios municipales.

6-Desarrollar un Plan Estratégico, implantarlo y ejecutarlo.

Manejar el municipio con un sentido y categoría empresarial, sin cambiar su naturaleza nos permitirá tener ciudades modernas desarrolladas y una población comprometida con su urbe.

### **Gerencia de Servicios**

Los municipios del país tienen sus características propias y particulares, producto de la diversidad y cantidad de problemas así como necesidades que su comunidad demande de ellas, las cuales no han sido satisfechas, esta situación hace necesario un cambio en la forma de administrar y ofrecer los servicios a través de una gerencia de servicios, en los niveles de dirección política y técnica de los gobiernos locales.

Generalizando los problemas más sobresalientes de la mayoría de municipios podemos resumir en los siguientes:

- Falta de un plan de desarrollo municipal.- toda organización necesita un sistema de principios que dirijan y den sentido a la actuación de sus



miembros para el logro de sus objetivos, los mismos que deben constar en un plan de desarrollo con la participación efectiva de la población.

- Obstáculos Políticos.- Este es uno de los problemas más difíciles y permanentes durante el período de su administración que debe responder el alcalde.

La política es un elemento de manifestación del poder y por consiguiente no se debe tratar de eliminar sino administrar en conjunto con las diferentes fuerzas políticas hacia el logro de los objetivos comunes de beneficio para el mayor número de la población al mínimo costo aprovechando todos los recursos y el poder político.

- La visión estratégica de desarrollo no tiene relación con las necesidades reales de la Comunidad.
- Para tener una relación directa con la población el municipio debe convocar a los representantes de las principales agrupaciones y organizaciones socioeconómicas del cantón, para formar un comité que conjuntamente, promuevan las estrategias para el desarrollo socioeconómico. Este comité deberá conocer y analizar constantemente la situación de la ciudad y plantear políticas y acciones estratégicas.

- Una falta de coordinación entre lo político y lo técnico. Para que esto ocurra se debe trabajar y ejecutar las acciones con racionalidad técnica y política es decir, presentada a los políticos como una propuesta técnica demostrando su incidencia positiva y negativa sobre el futuro político de quienes van a aprobar, pues la gran mayoría de decisiones gerenciales llevará un contenido político.

La Gerencia de Servicios tiene un campo de acción y de participación de todos sus actores sociales, encaminados a tener un cambio tangible en el estilo de gestión municipal que interprete y de respuesta a los múltiples problemas y necesidades, con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo, lo mismo que debe estar orientada hacia los siguientes aspectos:

1. Atención al Cliente Interno.-

Las relaciones y el desarrollo humano es fundamental para la calidad en el servicio, es por esta razón que debemos trabajar en forma directa con los funcionarios del municipio para motivarles y comprometerles en el cambio de actitud hacia la institución y hacia el usuario de los servicios el ciudadano, en una relación de calidad.

2. Atención al cliente externo

El ciudadano o usuario de los servicios públicos debe ser un cliente

satisfecho<sup>6</sup>. Actualmente se puede afirmar que la calidad y la no-calidad de un servicio público está relacionada con la forma en que la persona es atendida, no se trata de darle al cliente-ciudadano una atención con la cual se supone estará satisfecho, por el contrario es imperativo conocer las necesidades de los ciudadanos mediante encuestas adecuadas y luego establecer prioridades, acciones políticas, planes y gestiones con un objetivo concreto dar al cliente satisfacción en el servicio y un trato adecuado.

### 3. Descentralización Interna

Los constantes problemas que tiene que resolver a diario el municipio son cada vez mayores en cantidad como en complejidad, los cuales deben darse solución en el menor tiempo posible, acciones que no ocurren en la actualidad por su estructura interna, en especial en los municipios medianos y pequeños en los cuales un gran porcentaje de problemas son dirigidos y resueltos por el alcalde, actividad que no permite alcanzar los macro objetivos de una gestión. Para contrarrestar esta mala práctica administrativa el gobierno local debe realizar una descentralización interna con un criterio gerencial, donde cada problema sea analizado y resuelto en el nivel que le corresponda.

---

<sup>6</sup> SENLLE Andrés, (1993) "Calidad Total en los Servicios y en la Administración Pública". Editorial Gestión 2.000 S.A

#### 4. Participación de la Comunidad

El Gobierno local debe propiciar, incentivar y fortalecer la participación de la población en forma activa en la identificación y priorización de los problemas así como de sus necesidades, en la propuesta de las soluciones y objetivos y en el seguimiento, evaluación, supervisión y control de la gestión municipal, todo esto es posible cuando la organización municipal difunda y de a conocer su estructura, sus políticas y sus objetivos a ejecutar en su período, así como crear los canales que faciliten las relaciones entre la administración municipal y la comunidad.

#### 5. Trabajo en equipo

La administración municipal actual en sus niveles directivos tiene una actitud individualista, lo que provoca el deterioro y obstaculización al proceso de desarrollo, con el propósito de erradicar esta manera de actuar recomienda la formación de equipos de trabajo, interdisciplinarios que laboren por objetivos y resultados bajo las políticas y metas de la institución.

#### 6. Concertación con otras Instituciones y sectores

Los nuevos escenarios presentados en las ciudades, en las cuales la participación de diferentes organizaciones y sectores sociales en el desarrollo económico y social de los cantones. El gobierno local se ve en la obligación de llevar adelante una concertación con los sectores privados, con otras instituciones públicas y privadas y el grupo más importante como es la

comunidad, objeto y sujeto del desarrollo de las ciudades. La concertación debe estar dirigida ha ser compatible con todos los intereses de los diferentes sectores sociales y aunar esfuerzos materiales y económicos para lograr el cumplimiento de sus planes y metas en beneficio de la comunidad.

#### 7. Organización Gerencial

En este tema se requiere realizar un cambio en la organización con un criterio de un organismo más horizontal que vertical como lo es hoy, esto quiere decir dar mayor potestad para la toma de decisiones en funciones y niveles de dirección, para efectos de una planificación participativa y ajustada a la realidad

#### 8. Plan de Desarrollo Local

El Gobierno local siendo elegido por la comunidad para satisfacer las necesidades de la población y conducir los destinos de la ciudad, tienen la obligación de cumplir los objetivos a través de un Plan de Desarrollo Local que debe ser conocido y analizado por la administración municipal en conjunto con la comunidad. Este plan ayudará a conocer la actividad realizada por medio de las informaciones de resultados y la comunidad podrá evaluar y exigir el cumplimiento de los objetivos propuestos, con lo que se mejorará notablemente el desarrollo integral de los cantones.

## 9. Gerencia Estratégica

Para poder ejecutar el Plan de Desarrollo Local la administración debe actuar utilizando las herramientas gerenciales, lo cual implica la identificación, ejecución y evaluación permanente de los aspectos favorables y adversos de acuerdo a la coyuntura internacional, regional; y, nacional comparado con su nivel interno institucional para ser aprovechados con oportunidad y sacar el máximo provecho en beneficio de prestar mejores servicios públicos.

Estos cambios de estilo de administrar los municipios implican necesariamente que los alcaldes sean más gerentes y faciliten el proceso de cambio en todo su personal, los mismos que deben estar en capacidad de:

- Conocer los conceptos fundamentales de gerencia, toma de decisiones, planificación estratégica participativa es decir, tener direcciones gerenciales.
- Cambiar y mantener una mentalidad y actitud de una gerencia municipal.
- Desarrollar una capacidad de autogestión de su organización.
- Realizar sus labores por objetivos y resultados establecidos en el Plan de Desarrollo Local.
- Establecer un constante crecimiento en los niveles de cobertura y calidad de los servicios que presta el municipio.

- Mejorar su comprometimiento con la institución y así mejorar su imagen.
- Cambiar la concepción paternalista de dependencia financiera del Estado por la autosuficiencia financiera a través de la Gerencia de Recursos.

Todo lo expresado nos permitirá tener una verdadera gerencia de servicios como una respuesta adecuada para mantener ciudades consolidadas y evitar la dispersión de las comunidades a las grandes ciudades ya su vez lograr mejorar la calidad del servicio público.

### **Modernización del Municipio**

Las nuevas condiciones y escenarios políticos y socioeconómicos del país, hacen necesario analizar la cantidad y calidad de la prestación de los servicios públicos y su relación con la comunidad, comprender su situación y tomando en consideración que las organizaciones hoy más que nunca son dinámicos, las cuales deben ajustarse a las nuevas circunstancias y perspectivas futuras, los municipios no pueden quedarse al margen de la evolución y deben entrar en un proceso de modernización.

Para enfocar el proceso de modernización de los gobiernos locales, lo hacemos a través de un cambio interno a partir de quienes dirigen a la

institución, los mismos que deberán cumplir con las siguientes actividades básicos del desarrollo moderno: 7

1. Organizar
2. Planificar
3. Gobernar
4. Ejecutar
5. Evaluar

1. La actividad de organizar corresponde al conjunto de funciones y procedimientos encaminados a lograr los objetivos utilizando de manera óptima los recursos humanos y materiales que dispone.

Para conseguir la organización debemos ejecutar el siguiente procedimiento: (a) reorganización de la estructura institucional; (b) asignación de recursos y métodos; y, (c) detalle de tareas y funciones.

a) Se debe someter a un análisis y evaluación de la estructura existente si es funcional para los objetivos que me voy a trazar, del resultado de está evaluación nos dirá si es o no conveniente el cambio o solo un ajuste de la estructura de la institución. Conjuntamente con este análisis se



efectuará la evaluación personal de cada una de las áreas en cuanto a su cantidad y preparación.

Con el propósito de garantizar este análisis debe ser ejecutado por un especialista quien proporcionará las alternativas para que decida la máxima autoridad municipal de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Personal necesario sin exceso.
- Que la estructura posea a todas las áreas necesarias para su funcionamiento.
- Creación o no de empresas municipales
- Que cada área disponga de una persona responsable.
- El organigrama estructural sea concatenado y funcional, así como previsorio para ajustes en el tiempo y circunstancias.
- Acoplar el personal a las necesidades del nuevo organigrama.

b) El recurso humano para ser asignado a las diferentes áreas debe ser seleccionado de acuerdo a su preparación, experiencia y habilidades con el objeto de optimizar sus capacidades y garantizar el buen funcionamiento del área.

Al personal hay que dotarle de las comodidades físicas así como el equipamiento necesario para el cumplimiento de sus labores en un ambiente adecuado.

Las áreas que trabajan con atención al público deben considerar como una ventana a la población, porque es la que marca su primera impresión hacia el público, por tanto es la que mayor atención se debe dar.

Toda la estructura física con su recurso humano debe ser instruido sobre el tipo de información que debe obtener y a quien debe hacer, conocer, elementos que son necesarios para la toma de decisiones.

c) Se debe establecer los manuales y procedimientos para cada una de las áreas así como sus responsabilidades, estos documentos serán divulgados y dados a conocer a todas las áreas.

2. La planificación es la actividad mediante la cual se determinan los objetivos a corto, mediano y largo plazo, así como las acciones necesarias para la consecución de las metas propuestas.

La planificación es la actividad más importantes para los administradores, pues representa el camino para llegar a los objetivos y metas de su gestión, permitiéndonos: prever la incertidumbre, aumentar la

productividad, obtener mayores rendimientos, medir el avance hacia los objetivos, es decir tener una herramienta de aplicación diaria y consecutiva que dirigirá a la institución hacia los propósitos previamente determinados.

La planificación municipal como proveedora de servicios, cumple los siguientes pasos:

- Diagnóstico de las situación actual.- Es el primer paso que debe realizarse dentro de la planificación, este diagnóstico nos proporcionará la fotografía institucional, con todos los problemas internos y externos jerarquizados y con sus posibles causas y efectos, dentro del contexto del cantón.
- Especificación de Objetivos.- El segundo paso dentro de la planificación corresponde a la especificación de los objetivos, en un determinado tiempo, es decir determinamos el punto de partida y qué queremos alcanzar, y en que tiempo a través de la eliminación de las causas y de los problemas, con este paso es perfectamente determinante el avance y el grado de cumplimiento.
- Plan de Acciones y Tareas.- El plan es el conjunto de actividades que deben ejecutar un grupo humano con recursos financieros en un determinado tiempo para alcanzar los objetivos propuestos.

El control de la gestión municipal se realiza a través de: indicadores de cobertura de los servicios, indicadores de pérdidas, cronogramas de avances de obras.

Para obtener mayor efectividad en el cumplimiento del plan se debe involucrar en la elaboración a la mayor cantidad del personal, estadísticas de avances a la vista de todos.

El Plan será ajustado a la realidad y condiciones que disponga o este en capacidad de adquirir el municipio y sus acciones y tareas sin sobrevalorar y alcanzables.

3. La actividad de gobernar es el conjunto de disposiciones y ejecuciones encaminadas a la consecución de los objetivos.

De acuerdo con la administración gerencial el proceso de gobernar se realiza mediante las siguientes orientaciones:

- Designando responsabilidades en la ejecución de las tareas.
- Incentivando a través de premios, mejoramiento del ambiente de trabajo, equipos extras (no indispensable) a los empleados que cumplan con sus responsabilidades a cabalidad y ayuden a la consecución de los objetivos institucionales.

- Instruyendo al personal de como podría hacer mejor sus labores.
- Proporcionando las facilidades y coordinando con otras áreas involucrados en la tarea asignada.

4. Ejecutar.- Corresponde a la ejecución de las decisiones y acciones contempladas en el Plan de Desarrollo utilizando la infraestructura institucional, los recursos humanos y materiales.

La ejecución tiene que ser realizada desde los niveles gerenciales hasta los funcionarios de cada una de las direcciones con su trabajo específico tendientes a:

- Ejecutar las políticas que guiarán la acción municipal para el período planificado.
- Definir y concretar la emisión y visión de futuro del municipio, es decir pensando en los nuevos retos y en el municipio que queremos.
- Relacionar al municipio con el contexto exterior.
- Establecer las áreas estratégicas de acción municipal.
- Identificar a los dirigentes y líderes comunitarios y de las organizaciones locales para a través del acercamiento y relaciones, facilitar las ejecuciones del municipio.
- Elaborar cuadros para el seguimiento y evaluación de lo programado y lo ejecutado.

La actividad de ejecución es de fundamental importancia bajo una perspectiva de gestión integral en la organización municipal, de esta manera se proyecta las acciones hacia la comunidad con un mejor impacto en la solución de los problemas y las necesidades insatisfechas.

5. La evaluación, es la medición de la consecución de los objetivos planteados.

Todo plan, programa o ejecución debe ser sometido a una evaluación, para la verificación después de un tiempo determinado, si el problema específico ha sido solucionado con la aplicación del plan o programa, esto nos permitirá realizar una retroalimentación o introducir medidas correctivas si los objetivos no han sido cumplidos.

Si el problema original fue resuelto con la aplicación del plan, por medio de la evaluación podemos medir los impactos derivados de la solución y aprovechar la experiencia para mejorar los próximos planes.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

- Los Gobiernos locales tiene como marco legal la constitución de la República del Ecuador y la Ley de Régimen Municipal, en la que se determina su ámbito de acción, están facultados a legislar, gozan de autonomía política y financiera.
  
- Los Gobiernos locales desempeñan un papel protagónico en el desarrollo socio-económico del país, a través de las funciones determinadas en la Ley de Régimen Municipal, correspondientes a la dotación de los servicios básicos e infraestructura urbana.
  
- Los Gobiernos locales, se han convertido en la base de la democracia, pues son los organismos que están más cerca y tienen una relación directa con la población.
  
- El Ecuador en los últimos décadas ha tenido un significativo proceso de urbanización, de acuerdo a los datos estadísticos:
  - ▶ En 1990 el 55,3% del total de la población habitaba en el área urbana y el 44,6%.

- ▶ De Acuerdo a la proyección del CEPAR para el año 2000 seremos 12'800.400 habitantes de los cuales corresponden 7'950.900 a la población urbana y 4'849.500 a la población rural.
  
- Este proceso de urbanización se caracteriza por un vertiginoso crecimiento de las áreas urbanas en especial Quito y Guayaquil así como en las ciudades de población medianas con predominio de las ciudades de la costa ecuatoriana.
  
- En 1990 la población a nivel nacional, solo el 60,3% disponían de agua potable, el 36,9% disponían de alcantarillado, el 43,2% disponía de servicio de recolección de desechos sólidos.
  
- Los problemas fundamentales que afectan a los municipios del país son:
  - ▶ Dependencia económica del Gobierno Central a través de las transferencias.
  - ▶ Falta de políticas para generar recursos propios
  - ▶ En su mayoría poseen sistemas de recaudación deficientes
  - ▶ Los sistemas catastrales son desactualizados e ineficientes tanto para su recaudación y como elemento de planificación.
  - ▶ El cobro de tasas por servicios no se actualizan.



- El Programa de Desarrollo Municipal tiene por objetivo establecer un nuevo marco de Desarrollo Municipal, mediante el fortalecimiento de los municipios y la autonomía financiera de los mismos, así como apoyar los esfuerzos a nivel nacional para fortalecer las finanzas públicas, los cambios de políticas institucionales y financieras que conduzcan a una mayor eficiencia del sector municipal, financiar inversiones prioritarias buscando mejorar la cantidad y calidad de los servicios de infraestructura urbana, equipamiento urbano y catastros, permitir un mejor acceso de la población urbana de menores recursos a los servicios básicos y prestar la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional a través de la capacitación.
  
- La planificación estratégica desarrollada en los municipios facilita definir los lineamientos fundamentales de acción e identificar los recursos internos para lograr los objetivos del desarrollo que a su vez servirá como una herramienta de trabajo muy útil para la modernización de la gestión integral del municipio.
  
- El crecimiento de la población urbana 38,5%, ha sido más acelerado que el crecimiento de la población rural 5,3% en el período 1990-1997, de igual manera se ha incrementado el número de cantones así en 1989 existían 162 municipios en 1997 existen 210 municipios.

- La difícil situación económica del país en la década de los 80, tuvo su impacto directo en la transformación a los municipios, por cuanto ya no estaban disponibles los recursos en las cantidades asignadas, esto unido a los problemas administrativos y financieros de los municipios, produjo como resultado un aumento de las necesidades en la cobertura de los servicios básicos y una deficiencia de la infraestructura en los cantones del Ecuador.
- El Gobierno Nacional mediante la participación del Banco del Estado se propuso desarrollar un gran programa crediticio para los municipios con el objeto de hacer frente a la crítica situación de cobertura de los servicios básicos de la población.

Para efectos de cubrir las deficiencias municipales el Programa de Desarrollo Municipal consideró los siguientes factores: El déficit de servicios básicos y de infraestructura urbana; necesidades de fortalecimiento institucional; y, capacitación de los municipios y de las entidades de apoyo municipal.

Los créditos que otorga el Banco del Estado a través del PDM sirven para financiar las siguientes áreas:

- a) Proyectos de saneamiento ambiental: agua potable, alcantarillado sanitario, pluvial y combinado y recolección y disposición de desechos sólidos.
  
- b) Proyectos de equipamiento urbano; vías urbanas; terminales terrestres y fluviales, mercados, camales, cementerios, parques y viveros.
  
- c) Proyectos de mejoramiento de barrios
  
- d) Catastros.

La recuperación de los costos de inversión, administración, operación y mantenimiento de los proyectos se realizan por medio de tasas, tarifas e impuestos.

Al exigir el PDM la recuperación total de los costos del crédito, creó en los municipios una disminución en la capacidad de acceder a mayores financiamientos por dos razones: la poca capacidad de pago de la población por los servicios y los montos altos de inversión en los proyectos implican incrementos en los costos de servicios para la población.

municipales, en las época en que más necesitaban y donde la escasez de recursos era generalizado en los gobiernos locales.

● El Programa de Desarrollo Municipal ha producido cambios sustanciales en los gobiernos locales como son:

▶ Al interior de la institución a generado una nueva forma y visión de desarrollo institucional e integral.

▶ Una mejora notable en la prestación de los servicios y en la capacidad técnica.

▶ Se creó una conciencia sobre la importancia de realizar el mantenimiento de los servicios.

## RECOMENDACIONES

- Que todas las municipalidades tiendan a elaborar un plan estratégico para la gestión municipal con dos componentes: involucrar a la comunidad en la identificación de las prioridades de las necesidades, bases de soporte para la ejecución de los proyectos.
- Los municipios deben sustentar más sus finanzas con el incremento sostenido de los ingresos propios, para lograr depender cada vez menos de las transferencias del Estado.
- El Gobierno Nacional a través de los órganos de planificación integren a los municipios en los planes de desarrollo nacional como entes fundamentales del desarrollo socio-económico.
- Que el Banco del Estado mantenga un esquema operativo que armonice todos los esfuerzos de las instituciones involucradas en el Programa de Desarrollo Municipal.
- Se debe revisar los componentes de los diferentes niveles de gobierno sobre la superposición y duplicidad de funciones y

responsabilidades de las instituciones del Estado en especial de los consejos provinciales con relación a los municipios del país.

- Se debe reforzar el Programa de Fortalecimiento Institucional y la capacitación municipal, con criterios de continuidad e intensidad, para obtener una mayor capacidad de gestión municipal.
  
- Sustentar el desarrollo de procesos de cambio en el nuevo rol del municipio en la gestión local a base de la aplicación, seguimiento y evaluación de los métodos de planificación local participativa a nivel nacional.
  
- Mejoramiento de las normas acorde a las necesidades de cada entidad, como organigramas estructurales manuales de funciones y procedimientos y sistematizar las áreas y tareas del municipio.
  
- Generar una capacidad empresarial de gestión en los municipios para la prestación eficiente de los servicios y la promoción del desarrollo local.
  
- Para mejorar la administración municipal en todos sus niveles, es fundamental contar con el recurso humano preparado, para lo cual se debe proponer a la Universidad Ecuatoriana la creación de escuelas para la formación en el área municipal.

- Los gobiernos locales deben incrementar sus ingresos tributarios para lo cual se debe mejorar los sistemas de recaudación, actualizar los catastros, las ordenanzas y realizar una automatización de los sistemas de recaudación y control.
  
- Los municipios medianos y pequeños tienen la gran responsabilidad de mejorar y desarrollar a las ciudades con el objeto de crear polos de desarrollo y evitar la emigración a las grandes metrópolis Quito y Guayaquil
  
- Se debe establecer un banco de datos municipales que permita tener la información actualizada de todos los aspectos relacionados con la actividad de los gobiernos locales, lo cual ayudara al intercambio de conocimientos, elaboración de proyectos y al trabajo en conjunto entre la ciudades afines.

## REFERENCIAS

AME (1995-1997) "Poder Municipal". Publicación Trimestral. Editora Luz de América. Quito-Ecuador

CORDES (1993) "Descentralización y Gobiernos Municipales" Editores la Huella. Quito-Ecuador

CEPAR (1992) "Indicaciones sociodemográficas para el Desarrollo 1990-2010". Quito-Ecuador.

Constitución Política de la República del Ecuador (1997). Ediciones Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador.

INEC (1990) "V Censo de Población. Resultados definitivos". Quito-Ecuador

IULA-CELCADEL (1991) "El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local". Editorial A/H. Quito-Ecuador.

Ley de Régimen Municipal (1997) Ediciones Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador

Moncayo, Jaime (1986) "Situación Socio-económica y Financiera de los Municipios del Ecuador". Editorial Fraga. Quito-Ecuador

Naranjo, Gonzalo (1986). "Guía sobre los Municipios del Ecuador". Editorial Porvenir. Quito-Ecuador.



Puentes, Aldemar (1994) "Elementos Básicos de Gerencia Pública Aplicadas al Municipio". Ediciones PDM. Quito-Ecuador

Rosales Mario, Puebla Jorge y Velasco Marco (1988) "El Desafío Local: El Municipio como agente del Desarrollo". Editorial "El Conejo". Quito-Ecuador.

Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (1989) "Una Propuesta para el Futuro Municipal". Quito-Ecuador

Senlle, Andrés (1993) "Calidad Total en los Servicios y en la Administración Pública". Editorial Gestión 2000 S.A..

Thomas Peters y Robert Waterman (1996). "En busca de la Excelencia". Editorial Norma. Bogota-Colombia.

**ANEXOS**

- A. ABASTECIMIENTOS DE AGUA, AREA URBANA Y RURAL POR MEDIOS DE ABASTECIMIENTO
- B. ABASTECIMIENTO DE AGUA, AREA URBANA POR MEDIOS DE ABASTECIMIENTO.
- C. ELIMINACION DE AGUAS SERVIDAS, AREA URBANA Y RURAL EN PORCENTAJE
- D. VIVIENDAS PARTICULARES – SISTEMA DE ELIMINACION DE BASURA
- E. COBERTURA DE SANEAMIENTO A NIVEL PAIS – 1990
- F. COBERTURA DE SANEAMIENTO A NIVEL DE PAIS - 1997

ABASTECIMIENTO DE AGUA AREA URBANA Y RURAL POR MEDIOS DE ABASTECIMIENTO

AÑO	1990											%				
	REGION PROVINCIA	RED PUBLICA		RIO VERTIENTE ACEQUIA		CARRO EPARTIDO		OTROS	TOTAL	RED PUBLICA		RIO VERTIENTE ACEQUIA		CARRO REPARTIDOR		OTROS
		POZO	VERTIENTE	ACEQUIA	EPARTIDO	POZO	VERTIENTE			ACEQUIA	REPARTIDOR	OTROS				
SIERRA		652,470.0	94,525.0	164,218.0	35.1	29,769.0	976,112.0	66.8	9.7	16.8	3.6	3.0				
AZUAY		68,844.0	12,127.0	27,115.0	911.0	3,725.0	112,722.0	61.1	10.8	24.1	0.8	3.3				
BOLIVAR		15,879.0	5,455.0	10,708.0	455.0	1,021.0	33,518.0	47.4	16.3	31.9	1.4	3.0				
CAÑAR		182,730.0	12,735.0	7,692.0	722.0	2,010.0	41,432.0	44.1	30.7	18.6	1.7	4.9				
CARCHI		230,910.0	1,381.0	4,242.0	155.0	517.0	29,386.0	78.6	4.7	14.4	0.5	1.8				
COTOPAXI		345,940.0	5,906.0	16,293.0	797.0	2,684.0	60,274.0	57.4	9.8	27.0	1.3	4.5				
CHIMBORAZO		521,500.0	10,214.0	17,537.0	904.0	2,615.0	83,420.0	62.5	12.2	21.0	1.1	3.1				
IMBABURA		419,000.0	1,723.0	10,217.0	1,061.0	1,735.0	56,636.0	74.0	3.0	18.0	1.9	3.1				
LOJA		458,640.0	10,319.0	19,992.0	1,081.0	1,048.0	78,664.0	58.3	13.1	25.4	1.4	1.8				
PICHINCHA		2,971,910.0	30,234.0	34,439.0	26,796.0	9,668.0	398,328.0	74.6	7.6	8.6	6.7	2.4				
TUNGURAGUA		548,640.0	4,431.0	15,983.0	2,249.0	4,385.0	81,732.0	66.9	5.4	19.6	2.8	5.4				
COSTA		465,756.0	154,357.0	105,192.0	199,856.0	20,412.0	945,573.0	49.3	16.3	11.0	21.1	2.2				
EL ORO		54,736.0	5,384.0	11,869.0	11,086.0	1,512.0	84,551.0	64.7	6.3	14.0	13.1	1.8				
ESMERALDAS		19,980.0	9,625.0	18,280.0	7,518.0	3,630.0	59,033.0	33.8	16.3	31.0	12.7	6.1				
GUAYAS		273,278.0	48,827.0	26,345.0	158,016.0	6,198.0	512,664.0	53.3	9.5	5.1	30.8	1.2				
LOS RIOS		34,562.0	44,978.0	10,033.0	2,385.0	1,248.0	102,206.0	33.8	44.0	18.6	2.3	1.2				
MANABI		83,200.0	45,579.0	29,665.0	20,851.0	7,824.0	187,119.0	44.5	24.4	15.9	11.1	4.2				
ORIENTE		23,869.0	9,733.0	29,154.0	1,508.0	7,376.0	71,640.0	33.3	13.6	40.7	2.1	10.3				
MORONA		6,644.0	1,384.0	7,056.0	269.0	1,111.0	16,464.0	40.4	8.4	42.9	1.6	6.7				
NAPO		4,431.0	1,659.0	9,283.0	642.0	2,497.0	18,512.0	23.9	9.0	50.1	3.5	13.5				
PASTAZA		4,335.0	352.0	2,569.0	93.0	852.0	8,201.0	52.9	4.3	31.3	1.1	10.4				
ZAMORA		6,537.0	527.0	5,005.0	232.0	1,330.0	13,631.0	48.8	3.9	36.7	1.7	9.8				
SUCUMBIOS		1,922.0	5,811.0	5,241.0	272.0	1,586.0	14,832.0	13.0	39.2	35.3	1.8	10.7				
GALAPAGOS		1,772.0	73.0	47.0	99.0	179.0	2,170.0	81.7	3.4	2.2	4.6	8.2				
ZON.NODELI.		3,027.0	6,425.0	3,286.0	141.0	281.0	13,160.0	23.0	48.8	25.0	1.1	2.1				
TOTAL		1,146,894.0	265,113.0	301,897.0	236,735.0	58,016.0	2,008,655.0	57.1	13.2	15.0	11.8	2.9				

FUENTE : INEC. CUARTO CENSO DE VIVIENDA 1990

AÑO	1990										%					
	RED PUBLICA					RIO					RIO					
REGION PROVINCIA	RED PUBLICA	POZO	VERTIENTE ACEQUIA	CARRO REPARTIDOR	OTROS	TOTAL	RED PUBLICA	POZO	VERTIENTE ACEQUIA	CARRO EPARTIDO	OTROS	RED PUBLICA	POZO	VERTIENTE ACEQUIA	CARRO EPARTIDO	OTROS
SIERRA	447,861.0	22,208.0	12,490.0	24,569.0	8,650.0	515,778.0	86.8	4.3	2.4	4.8	1.7	86.8	4.3	2.4	4.8	1.7
AZUAY	45,550.0	440.0	685.0	124.0	861.0	47,660.0	95.6	0.9	1.4	0.3	1.8	95.6	0.9	1.4	0.3	1.8
BOLIVAR	6,884.0	141.0	179.0	13.0	93.0	7,310.0	94.2	1.9	2.4	0.2	1.3	94.2	1.9	2.4	0.2	1.3
CAÑAR	6,755.0	4,229.0	399.0	140.0	365.0	11,888.0	56.8	35.6	3.4	1.2	3.1	56.8	35.6	3.4	1.2	3.1
CARCHI	12,107.0	183.0	135.0	20.0	141.0	12,586.0	96.2	1.5	1.1	0.2	1.1	96.2	1.5	1.1	0.2	1.1
COTOPAXI	13,227.0	697.0	354.0	90.0	288.0	14,656.0	90.2	4.8	2.4	0.6	2.0	90.2	4.8	2.4	0.6	2.0
CHIMBORAZO	25,699.0	242.0	262.0	114.0	290.0	26,607.0	96.6	0.9	1.0	0.4	1.1	96.6	0.9	1.0	0.4	1.1
IMBABURA	25,924.0	370.0	630.0	648.0	532.0	28,104.0	92.2	1.3	2.2	2.3	1.9	92.2	1.3	2.2	2.3	1.9
LOJA	28,811.0	539.0	531.0	654.0	374.0	30,909.0	93.2	1.7	1.7	2.1	1.2	93.2	1.7	1.7	2.1	1.2
PICHINCHA	249,332.0	15,054.0	8,775.0	22,583.0	5,160.0	300,904.0	82.9	5.0	2.9	7.5	1.7	82.9	5.0	2.9	7.5	1.7
TUNGURAGUA	33,572.0	313.0	540.0	183.0	546.0	35,154.0	95.5	0.9	1.5	0.5	1.6	95.5	0.9	1.5	0.5	1.6
COSTA	414,567.0	25,582.0	5,836.0	154,056.0	9,086.0	609,127.0	68.1	4.2	1.0	25.3	1.5	68.1	4.2	1.0	25.3	1.5
EL ORO	47,877.0	1,405.0	608.0	10,316.0	705.0	60,911.0	78.6	2.3	1.0	16.9	1.2	78.6	2.3	1.0	16.9	1.2
ESMERALDAS	16,906.0	1,930.0	1,022.0	4,512.0	1,959.0	26,329.0	64.2	7.3	3.9	17.1	7.4	64.2	7.3	3.9	17.1	7.4
GUAYAS	255,556.0	9,847.0	2,362.0	130,920.0	3,221.0	401,906.0	63.6	2.5	0.6	32.6	0.8	63.6	2.5	0.6	32.6	0.8
LOS RIOS	27,243.0	9,591.0	1,130.0	1,245.0	521.0	39,830.0	68.4	24.3	2.8	3.1	1.3	68.4	24.3	2.8	3.1	1.3
MANABI	66,985.0	2,709.0	714.0	7,063.0	2,680.0	80,151.0	83.6	3.4	0.9	8.8	3.3	83.6	3.4	0.9	8.8	3.3
ORIENTE	14,471.0	2,917.0	983.0	437.0	2,837.0	21,645.0	66.9	13.5	4.5	2.0	13.1	66.9	13.5	4.5	2.0	13.1
MORONA	3,970.0	425.0	238.0	64.0	346.0	5,043.0	78.7	8.4	4.7	1.3	6.9	78.7	8.4	4.7	1.3	6.9
NAPO	2,955.0	214.0	291.0	314.0	1,370.0	5,144.0	57.4	4.2	5.7	6.1	26.6	57.4	4.2	5.7	6.1	26.6
PASTAZA	3,032.0	83.0	101.0	11.0	181.0	3,408.0	89.0	2.4	3.0	0.3	5.3	89.0	2.4	3.0	0.3	5.3
ZAMORA	2,983.0	76.0	175.0	8.0	89.0	3,331.0	89.6	2.3	5.3	0.2	2.7	89.6	2.3	5.3	0.2	2.7
SUCUMBIOS	1,531.0	2,119.0	178.0	40.0	851.0	4,719.0	32.4	44.9	3.8	0.8	18.0	32.4	44.9	3.8	0.8	18.0
GALAPAGOS	1,660.0	55.0	5.0	52.0	10.0	1,792.0	92.6	3.6	0.3	2.9	0.6	92.6	3.6	0.3	2.9	0.6
ZON.NODELI.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	878,559.0	50,772.0	19,314.0	179,114.0	20,583.0	1,148,342.0	76.5	4.4	1.7	15.6	1.8	76.5	4.4	1.7	15.6	1.8

FUENTE : INEC. CUARTO CENSO DE VIVIENDA 1990

SECTOR DE AGUAS SERVIDAS AREA URBANA Y RURAL EN PORCENTAJE

AÑO	1990			
	RED PUBLICA DE ALCANTARILLADO	POZO CIEGO	NINGUNO	TOTAL
SIERRA	40.0	6.8	53.2	100.0
AZUAY	30.2	5.1	64.6	100.0
BOLIVAR	17.0	6.7	76.2	100.0
CAÑAR	13.1	9.4	77.5	100.0
CARCHI	40.6	4.9	54.4	100.0
COTOPAXI	14.7	5.0	80.3	100.0
CHIMBORAZO	25.6	3.7	70.6	100.0
IMBABURA	32.2	6.5	61.3	100.0
LOJA	25.8	2.2	72.0	100.0
PICHINCHA	63.8	8.8	27.2	100.0
TUNGURAGUA	34.8	9.0	56.2	100.0
COSTA	28.3	23.5	48.2	100.0
EL ORO	35.1	17.4	47.4	100.0
ESMERALDAS	18.7	18.0	63.3	100.0
GUAYAS	36.0	28.6	35.4	100.0
LOS RIOS	15.2	21.5	63.3	100.0
MANABI	15.1	15.6	69.3	100.0
ORIENTE	13.6	9.4	77.0	100.0
MORONA NAPO	12.1	10.5	77.4	100.0
PASTAZA	6.7	11.2	82.1	100.0
ZAMORA	33.8	8.4	57.9	100.0
SUCUMBIOS	18.2	4.4	77.4	100.0
	0.0	0.0	0.0	0.0
GALAPAGOS	10.1	60.4	29.5	100.0
ZON.NODELI.	2.0	22.7	75.3	100.0
TOTAL	33.6	14.6	51.7	100.0

REGION DE ALCANTARILLADO	1990			
	RED PUBLICA RILLADO	POZO CIEGO	OTRA FORMA	NINGUNO
SIERRA	47.5	13.6	6.3	32.6
AZUAY	41.8	8.7	5.3	44.2
BOLIVAR	25.9	13.5	7.0	53.6
CAÑAR	20.5	18.5	4.9	56.0
CARCHI	48.5	9.2	10.7	31.5
COTOPAXI	23.8	15.5	8.2	52.4
CHIMBORAZO	32.5	12.2	7.3	48.0
IMBABURA	44.5	9.7	8.7	37.0
LOJA	32.2	10.0	3.2	54.6
PICHINCHA	65.3	15.1	6.0	13.6
TUNGURAGUA	40.4	17.8	7.2	34.6
COSTA	33.3	37.5	9.0	20.2
EL ORO	42.7	30.7	4.5	22.1
ESMERALDAS	23.4	22.6	7.3	46.7
GUAYAS	39.9	38.0	7.4	14.7
LOS RIOS	17.3	36.1	12.0	34.6
MANABI	23.0	44.7	14.2	18.1
ORIENTE	19.0	12.3	1.8	57.9
MORONA NAPO	21.3	13.6	10.9	54.2
PASTAZA	14.4	12.5	10.6	62.5
ZAMORA	35.7	10.0	13.2	41.1
SUCUMBIOS	23.7	4.9	9.9	61.5
	3.7	18.7	10.4	62.2
GALAPAGOS	15.4	55.7	19.3	9.6
ZON.NODELI.	3.5	45.3	6.5	44.7
TOTAL	39.5	25.1	7.8	27.7

FUENTE : INEC. CUARTO CENSO DE VIVIENDA 1990

AÑO	1990											%
	POR EN TERRENO			POR INCINE-			N TERREN			POR INCINE-		
	CARRO COLECTOR	BALDIO O QUEBRADA	RACION O ENTIERRO	CARRO COLECTOR	BALDIO O QUEBRADA	RACION O ENTIERRO	CARRO COLECTOR	BALDIO O QUEBRADA	RACION O ENTIERRO	OTRA FORMA	OTRA FORMA	
SIERRA	476,155.0	359,687.0	93,941.0	46,329.0	976,112.0	48.8	36.8	9.6	4.7	100.0		
AZUJAY	43,126.0	47,987.0	13,024.0	8,585.0	112,722.0	38.3	42.6	11.6	7.6	100.0		
BOLIVAR	6,725.0	21,112.0	3,707.0	1,974.0	33,518.0	20.1	63.0	11.1	5.9	100.0		
CAÑAR	8,540.0	21,387.0	7,397.0	5,801.0	41,432.0	20.6	52.4	17.9	9.2	100.0		
CARCHI	13,350.0	33,662.0	1,784.0	1,865.0	29,386.0	45.4	42.2	6.1	6.3	100.0		
COTOPAXI	13,512.0	12,387.0	9,782.0	3,318.0	60,274.0	22.4	55.8	16.2	5.5	100.0		
CHIMBORAZO	24,864.0	45,717.0	7,147.0	5,692.0	83,420.0	29.8	54.8	8.6	6.8	100.0		
IMBABURA	26,237.0	25,503.0	2,786.0	2,110.0	56,636.0	46.3	45.0	4.9	3.7	100.0		
LOJA	26,891.0	40,394.0	6,716.0	5,663.0	78,664.0	32.9	51.4	8.5	7.2	100.0		
PICHINCHA	281,252.0	80,209.0	27,336.0	9,531.0	398,328.0	70.6	20.1	6.9	2.4	100.0		
TUNGURAGUA	32,658.0	31,022.0	14,262.0	3,790.0	81,732.0	40.0	38.0	17.4	4.6	100.0		
COSTA	369,440.0	183,431.0	349,062.0	43,640.0	945,573.0	39.1	19.4	36.9	4.6	100.0		
EL ORO	29,111.0	25,076.0	26,896.0	3,468.0	84,551.0	34.4	29.7	31.8	4.1	100.0		
ESMERALDAS	13,987.0	24,004.0	13,408.0	7,634.0	59,033.0	23.7	40.7	22.7	12.9	100.0		
GUAYAS	237,926.0	56,603.0	195,823.0	22,312.0	512,664.0	46.4	11.0	38.2	4.4	100.0		
LOS RIOS	28,155.0	28,697.0	41,124.0	4,230.0	102,206.0	27.5	28.1	40.2	4.1	100.0		
MANABI	60,261.0	49,051.0	71,811.0	5,996.0	187,119.0	32.2	26.2	38.4	3.2	100.0		
ORIENTE	17,678.0	41,566.0	3,958.0	8,438.0	71,640.0	24.7	58.0	5.5	11.8	100.0		
MORONA	4,070.0	9,961.0	653.0	1,780.0	16,464.0	24.7	60.5	4.0	10.8	100.0		
NAPO	4,286.0	11,167.0	1,011.0	2,048.0	18,512.0	23.2	60.3	5.5	11.1	100.0		
PASTAZA	3,203.0	3,942.0	340.0	716.0	8,201.0	39.1	48.1	4.1	8.7	100.0		
ZAMORA	3,190.0	7,703.0	639.0	2,099.0	13,631.0	23.4	56.5	4.7	15.4	100.0		
SUCUMBIOS	2,929.0	8,793.0	1,315.0	1,795.0	14,832.0			0.0	0.0	0.0		
GALAPAGOS	1,828.0	154.0	169.0	19.0	2,170.0	84.2	7.1	7.8	0.9	100.0		
ZON.NODELI.	2,125.0	5,851.0	3,798.0	1,386.0	13,160.0	16.1	44.5	28.9	10.5	100.0		
TOTAL	867,226.0	590,689.0	450,928.0	99,812.0	2,008,655.0	43.2	29.4	22.4	5.0	100.0		

FUENTE : INEC. CUARTO CENSO DE VIVIENDA 1990

ANEXO E  
COBERTURA DE SANEAMIENTO A NIVEL DEL PAIS  
V Censo de Población y IV de Vivienda - 1990

PROVINCIAS	POBLACION				AGUA POTABLE				ALCANTARILLADO				LETRINAS								
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA		RURAL		TOTAL	URBANA		RURAL		TOTAL	URBANA		RURAL				
					HAB.	%	HAB.	%		HAB.	%	HAB.	%		HAB.	%	HAB.	%	HAB.	%	
PAIS	9,648,189	5,345,858	4,302,331	5,822,564	60.3	4,143,586	77.5	1,678,968	39.0	3,555,465	36.9	3,196,154	59.8	359,311	8.4	1,469,936	15.2	973,933	22.6		
SIERRA	4,401,218	2,262,050	2,139,168	3,162,797	72.3	1,996,632	88.3	1,166,165	55.4	2,016,443	45.8	1,738,735	76.9	277,708	13.0	552,715	12.6	107,446	4.8	445,267	20.8
CARCHI	141,482	57,508	83,974	115,457	81.6	55,110	95.8	60,347	71.9	66,954	47.3	45,916	79.8	21,038	25.1	17,329	12.2	1,430	2.5	15,899	18.9
IMBABURA	265,499	129,174	136,325	203,065	76.5	119,242	92.3	83,823	61.5	116,714	44.0	94,180	72.9	22,534	16.5	34,058	12.8	9,302	7.2	24,756	18.2
PICHINCHA	1,756,228	12,779,997	476,231	1,347,613	76.7	1,086,476	84.9	261,137	54.8	1,089,309	62.0	975,141	76.2	114,168	24.0	162,296	9.2	63,822	5.0	98,474	20.7
COTOPAXI	276,124	65,419	210,705	178,992	64.8	59,116	90.4	119,876	56.9	64,290	23.3	46,946	71.8	17,344	8.2	58,920	21.3	5,919	9.0	53,001	25.2
TUNGURAGUA	361,980	151,552	210,428	257,887	71.2	144,601	95.4	113,285	53.8	143,835	39.7	122,115	80.6	21,720	10.3	94,036	26.0	7,468	4.9	66,568	41.1
BOLICAR	155,088	32,650	122,438	94,645	61.0	30,757	94.2	63,888	52.2	38,685	24.9	26,091	79.9	12,594	10.3	32,854	21.2	2,034	6.2	30,820	25.2
CHIMBORAZO	364,682	119,813	244,869	265,135	72.7	114,989	96.0	150,146	61.3	121,446	33.3	98,461	82.2	22,985	9.4	60,573	16.6	2,935	2.4	57,638	23.5
CAÑAR	189,347	55,519	133,828	108,686	57.4	37,585	67.7	71,101	53.1	40,898	21.6	28,677	51.7	12,221	9.1	24,555	13.0	4,107	7.4	20,448	15.3
AZUAY	505,090	218,619	287,471	357,054	70.6	208,457	95.4	148,597	51.7	212,581	42.0	190,791	87.3	21,790	7.5	43,008	8.5	4,399	2.0	38,609	13.4
LOJA	384,698	151,799	232,899	254,129	66.1	140,299	92.4	113,830	48.9	121,731	31.6	110,417	72.7	11,314	4.9	25,086	6.5	6,032	4.0	19,054	8.2
COSTA	4,793,832	2,976,444	1,817,388	2,473,257	51.6	2,070,035	69.5	403,222	22.2	1,472,322	30.7	1,407,991	47.3	64,331	3.5	851,525	17.8	377,915	12.7	473,610	26.1
ESMERALDAS	306,628	134,960	171,668	113,381	37.0	90,056.00	66.7	233,325	13.6	67,513	22.0	60,890	45.1	6,623	3.9	62,027	20.2	18,866	14.0	43,161	25.1
MANABI	1,031,927	433,091	598,836	496,469	48.1	366,071	84.5	130,398	21.8	224,206	21.7	213,691	49.3	10,515	1.8	247,104	23.9	51,102	11.8	196,002	32.7
LOS RIOS	527,559	199,374	328,185	196,380	37.2	141,693	71.1	54,687	16.7	85,838	16.3	74,751	37.5	11,087	3.4	103,260	19.6	29,397	14.7	73,863	22.5
GUAYAS	2,515,146	1,918,270	596,875	1,361,669	54.1	1,235,281	64.4	126,388	21.2	927,150	36.9	900,751	47.0	26,399	4.4	383,087	15.2	242,678	12.7	140,409	23.5
EL ORO	412,572	290,749	303,358	303,358	73.5	234,934	80.8	68,424	56.2	167,615	40.6	157,909	54.3	9,707	8.0	56,047	13.6	35,872	12.3	20,175	16.6
ORIENTE	372,533	99,351	273,182	139,528	37.5	70,255	70.7	69,273	25.4	63,203	17.0	48,203	48.5	15,000	5.5	46,326	12.4	10,552	10.6	35,774	13.1
SUCUMBIOS	76,952	20,492	56,460	12,741	16.6	8,258	61.3	4,483	7.9	5,380	7.0	4,553	22.2	827	1.5	12,756	16.6	4,820	23.5	7,936	14.1
NAPO	103,387	23,629	79,758	26,641	25.8	14,492	89.6	12,149	15.2	12,358	12.0	9,192	38.9	3,166	4.0	12,950	12.5	2,836	12.0	10,114	12.7
PASTAZA	41,811	15,127	26,684	20,884	49.9	13,558	81.0	7,326	27.5	12,852	30.7	9,909	65.5	2,943	11.0	4,499	10.8	655	4.3	3,844	14.4
MORONA SANTIAGO	84,216	23,799	60,417	39,751	47.2	19,278	90.0	20,473	33.9	16,698	19.8	13,502	56.7	3,196	5.3	9,974	11.8	1,280	5.4	8,694	14.4
ZAMORA CHINCHIPE	66,167	16,304	49,863	39,511	59.7	14,669	80.8	24,842	49.8	15,915	24.1	11,047	67.8	4,868	9.8	6,127	9.3	961	5.9	5,166	10.4
GALAPAGOS	9,785	8,013	1,772	7,410	75.7	6,674	83.3	736	41.5	1,251	12.8	1,225	15.3	26	1.5	402	4.1	88	1.1	314	17.7
ZON.NODELI.	70,621		70,621	17,138	24.3	6,674	17.138	17,138	24.3	2,246	3.2	2,246	13.1	2,246	3.2	18,988	26.9			18,988	26.9

FUENTE: INEC

POBLACION EN MILES DE HABITANTES - 1997

PROVINCIAS	POBLACION			AGUA POTABLE						ALCANTARILLADO						LETRINAS					
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL HAB.	URBANA HAB.	URBANA %	RURAL HAB.	RURAL %	TOTAL HAB.	URBANA HAB.	URBANA %	RURAL HAB.	RURAL %	TOTAL HAB.	URBANA HAB.	URBANA %	RURAL HAB.	RURAL %			
																			%	%	%
PAIS	11,937.0	7,403.0	7,403.0	8,339.9	6,028.5	81.4	231,114.0	51.0	5,016.0	42.0	4,543.8	61.4	472.2	10.4	1,867.5	15.6	676.5	9.1	1,191.0	26.3	
SIERRA	5,320.0	3,082.0	3,082.0	4,293.8	2,763.3	89.8	15,275.0	68.3	2,751.9	51.7	2,390.1	77.6	361.8	16.2	752.4	14.1	139.7	4.5	612.7	27.4	
CARCHI	161.0	71.0	71.0	141.6	66.9	94.2	747.0	83.0	82.4	51.2	56.9	80.1	25.5	28.3	16.1	2.1	3.0	23.9	26.6		
IMBABURA	317.0	177.0	177.0	263.2	161.0	91.0	1,022.0	73.0	155.5	49.1	130.1	73.5	25.4	18.1	66.9	21.1	11.5	6.5	39.6		
PICHINCHA	2,296.0	1,770.0	1,770.0	1,930.0	1,564.8	88.4	3,652.0	69.4	1,512.5	65.9	1,360.7	76.9	151.8	28.9	193.0	8.4	82.3	4.6	110.7	21.0	
COTOPAXI	299.0	90.0	90.0	241.3	81.1	90.1	1,602.0	76.7	84.8	28.4	65.5	72.8	19.3	9.2	86.7	29.0	8.4	9.3	37.5		
TUNGURAGUA	428.0	199.0	199.0	337.3	189.3	95.1	1,480.0	64.6	190.6	44.5	162.3	81.6	28.3	12.4	124.2	29.0	9.4	4.7	114.8	50.1	
BOLICAR	179.0	48.0	48.0	122.2	46.7	97.3	755.0	57.6	54.5	30.4	39.3	81.9	15.2	11.6	58.1	32.5	2.8	5.8	42.2		
CHIMBORAZO	413.0	159.0	159.0	333.1	149.6	94.1	1,835.0	72.2	161.3	39.1	132.7	83.5	28.6	11.3	74.4	18.0	3.7	2.3	27.8		
CAÑAR	210.0	75.0	75.0	162.1	51.4	68.5	1,107.0	82.0	55.1	26.2	39.1	52.1	16.0	11.9	41.0	19.5	5.6	7.5	26.2		
AZUAY	598.0	298.0	298.0	462.2	276.7	92.9	1,855.0	61.8	291.7	48.8	261.8	87.9	29.9	10.0	55.4	9.3	6.1	2.0	49.3	16.4	
LOJA	419.0	195.0	195.0	300.8	178.8	91.7	1,220.0	54.5	163.5	39.0	141.7	72.7	21.8	9.7	26.7	6.4	7.8	4.0	18.9	8.4	
COSTA	5,957.0	4,129.0	4,129.0	3,744.8	3,128.7	75.8	6,161.0	33.7	2,152.6	36.1	2,075.5	50.3	77.1	4.2	1,011.6	17.0	517.0	12.5	494.6	27.1	
ESMERALDAS	390.0	183.0	183.0	219.5	158.1	86.4	614.0	29.7	92.0	23.6	82.9	45.3	9.1	4.4	87.7	22.5	24.9	13.6	62.8	30.3	
MANABI	1,211.0	586.0	586.0	646.7	485.3	82.8	1,614.0	25.8	301.7	24.9	295.1	50.4	6.6	1.1	264.1	21.8	67.6	11.5	196.5	31.4	
LOS RIOS	630.0	304.0	304.0	290.5	217.4	71.5	731.0	22.4	134.7	21.4	122.4	40.3	12.3	3.8	124.2	19.7	43.6	14.3	80.6	24.7	
GUAYAS	3,202.0	2,665.0	2,665.0	2,162.4	1,943.3	72.9	2,191.0	40.8	1,296.0	40.5	1,275.3	47.9	20.7	3.9	450.1	14.1	329.1	12.3	121.0	22.5	
EL ORO	524.0	391.0	391.0	425.7	324.3	83.0	1,011.0	76.0	328.2	62.6	299.8	76.7	28.4	21.4	85.5	16.3	51.8	13.2	33.7	25.3	
ORIENTE	558.0	179.0	179.0	259.3	122.9	68.7	136.4	36.0	102.0	18.3	71.9	40.2	30.1	7.9	78.8	14.1	18.7	10.4	60.1	15.9	
SUCUMBIOS	128.0	179.0	36.0	35.3	15.0	41.7	203.0	21.1	14.1	11.0	7.9	21.9	6.2	6.7	22.1	17.3	8.4	23.3	13.7	14.9	
NAPO	146.0	101.0	45.0	49.7	278.0	61.8	219.0	21.7	6.8	4.7	1.5	3.3	5.3	5.2	23.1	15.8	5.5	12.2	17.6	17.4	
PASTAZA	58.0	36.0	24.0	30.4	203.0	84.6	101.0	29.7	19.9	34.3	16.5	68.8	3.4	10.0	8.1	14.0	1.0	4.2	7.1	20.9	
MORONA SANTIAGO	132.0	45.0	46.0	85.9	355.0	77.2	50.4	58.6	31.6	23.9	26.4	57.4	5.2	6.0	15.5	11.7	1.9	4.1	13.6	15.8	
ZAMORA CHINCHIPE	94.0	24.0	28.0	58.0	243.0	86.8	33.7	51.1	29.6	31.5	19.6	70.0	10.0	15.2	10.0	10.6	1.9	6.8	8.1	12.3	
GALAPAGOS	15.0	13.0	13.0	11.7	10.6	81.5	1.1	55.0	6.3	42.0	6.3	48.5	0.0	0.0	2.3	15.3	1.1	8.5	1.2	60.0	
ZON.NODELI	87.0			30.3	34.8	34.8	30.3	34.8	3.2	3.7	3.7	3.2	3.2	3.7	22.4	25.7	22.4	3.7	22.4	25.7	

FUENTE: Subsecretaría de Saneamiento Ambiental



AUTORIZACION DE PUBLICACION

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

Quito 3 de Julio de 1998

  
-----  
FIRMA DEL CURSANTE

ING. HUMBERTO BRAVO  
-----  
NOMBRE DE LA CURSANTE